Entreculturas y Alboan son organizaciones no gubernamentales de la Compañía de Jesús que trabajan en cooperación al desarrollo, integradas por hombres y mujeres convencidos de que la realidad de injusticia social puede y debe cambiarse. Para Entreculturas y Alboan la educación es un Derecho Humano Fundamental, una herramienta privilegiada para conseguir la Justicia Social.

Trabajan en el Sur y en el Norte por una sociedad mejor, más equitativa y más justa colaborando a generar una ciudadanía comprometida con su propio desarrollo, su inclusión plena en la vida social y laboral y la participación democrática.

Entreculturas y Alboan apoyan iniciativas que promueven una educación transformadora en contextos de pobreza y exclusión de América Latina, África y Asia a través de proyectos concretos y acompañando procesos formativos, de educación, y promoción comunitaria.

Entreculturas y Alboan han elaborado este informe con la vocación de contribuir a la reflexión y el debate. Para ello, este estudio conceptualiza y reflexiona sobre la educación básica de calidad necesaria para alcanzar el desarrollo humano y presenta un análisis cuantitativo de la AOD española en educación; finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones para las políticas públicas de cooperación.

www.entreculturas.org | www.alboan.org

entreculturas
FE Y ALEGRÍA
FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS

ALBOAN

entreculturas

LA AOD EN EDUCACIÓN A EXAMEN
Un análisis de la cooperación española: 1999-2004

alboan

LA AOD EN EDUCACIÓN A EXAMEN

Un análisis de la cooperación española: 1999-2004

entreculturas
FE Y ALEGRÍA
FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS

ALBOAN

LA AOD EN EDUCACIÓN A EXAMEN

Un análisis de la cooperación española: 1999-2004

© Entreculturas
C/ Pablo Aranda 3, Madrid 28006
Teléfono: 91 590 26 72
Fax: 91 590 26 73
Página web: www.entreculturas.org
e-mail: entreculturas@entreculturas.org

© Alboan
Plaza del Funicular 2, Bilbao 48007
Teléfono: 944 151 135
Fax: 944 161 938
Página web: www.alboan.org
e-mail: alboanbi@alboan.org

Coordinación de proyecto: Lucía Rodríguez, Entreculturas
Coordinación equipo de investigación: Mª Luz Ortega, ETEA
Autoras: Consuelo Velaz de Medrano, UNED
Cristina Manzanedo, Entreculturas
Mercedes Torrens y Ana Hernández, ETEA

En la redacción del Capítulo complementario sobre la AOD en 2004 se ha contado con la colaboración de Jeff Wagner

Corrección de textos: Carmen Torrens, Entreculturas
Dirección de arte y diseño gráfico: Maribel Vázquez
Fotografía de portada: Estíbaliz Giner
Imprime: Iarriccio Artes Gráficas
Fecha de edición: Diciembre de 2005
Depósito Legal: M-49219-2005
ISBN: 84-609-8377-3

Agradecemos profundamente a la Fundación Pastrana su colaboración en la edición de este libro.

LA AOD EN EDUCACIÓN A EXAMEN

Un análisis de la cooperación española: 1999-2004

Diciembre 2005

entreculturas
FE Y ALEGRÍA
FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS

ALBOAN

índice

Cuadros

2004, necesitamos recuperar. La AOD bilateral española destinada a Educación en el año 2004.

Gráficos

2004, necesitamos recuperar. La AOD bilateral española destinada a Educación en el año 2004.

carta de presentación

"En este momento de la historia, debemos ser ambiciosos. Nuestra acción debe ser tan urgente como la necesidad y en la misma escala". *Kofi Annan, In larger freedom: towards development, security and human rights for all (marzo 2005).*

"Siempre han dicho que nosotros, los niños y las niñas, somos el futuro. Lo dicen con mucho entusiasmo pero tan pronto son elegidos se olvidan de sus palabras. No somos el futuro, somos el presente". *Dante Fernández Aguilar, 13 años, Perú.*

Sin educación no hay desarrollo posible. Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la educación, así como los compromisos del Foro Mundial sobre Educación de Dakar, tanto los países en desarrollo como los países desarrollados tendrán que trabajar juntos para hacer más, hacerlo más rápido y hacerlo mejor. Este Informe tiene un objetivo doble. Por un lado, revisa la AOD bilateral española dedicada a educación, en el marco de los compromisos internacionales. Por otro, propone a la cooperación española medidas para reorientar la cooperación hacia la universalización de una educación básica, gratuita, obligatoria y de calidad para todas las personas.

Para ello hemos examinado los últimos seis años sobre los que existe información sistematizada y disponible (1999-2004). El Capítulo 1 describe qué entendemos por educación y qué educación facilita el cambio social hacia la inclusión y participación de las poblaciones pobres y excluidas. El Capítulo 2 revisa los compromisos internacionales en educación y desarrollo, describe la situación actual de la educación en el mundo y pone de manifiesto los déficits existentes para alcanzar los 6 compromisos adquiridos en Dakar. El Capítulo 3 repasa la AOD bilateral española en educación durante el quinquenio 1999-2003. El Capítulo 4 presenta nuestras Conclusiones y Recomendaciones a varios niveles, convencidos de que intervenciones más ambiciosas y coordinadas abren mejores oportunidades educativas y, con ello, mejores oportunidades reales para salir de la pobreza y la exclusión. Por último, en septiembre 2005 aparecieron los datos provisionales de la AOD 2004. Aunque aún sin publicar a la fecha de cierre de este Informe, hemos añadido un suplemento con el análisis de dichos datos, que refleja un preocupante retroceso del esfuerzo de la cooperación española en educación en ese año.

El informe es fruto de la colaboración entre ONGs y universidades y para la realización del mismo se buscó formar un equipo interdisciplinar que reúne a expertos en materia de cooperación al desarrollo, expertos en educación y en economía.

Nuestra esperanza es que este Informe ayude a progresar a partir de la información y propuestas que ofrecemos. Es parte de nuestra humilde contribución a la superación de la injusticia que nuestra sociedad es capaz de advertir en las imágenes de escolares pobres de diversos países latinoamericanos, africanos y asiáticos.

Agustín Alonso
Director ENTRECULTURAS

Javier Arellano
Director ALBOAN

“La educación entrega a la

gente las llaves del mundo”.

José Martí (1853-1895)

00 Introducción


© Alberto Begué

La educación se contempla usualmente desde la cooperación al desarrollo como un ámbito sencillo de trabajo, que consiste básicamente en dotación de infraestructura, equipamiento, material didáctico o paquetes formativos para profesores. Todo ello es imprescindible, fácil de conseguir y más o menos barato, pero no garantiza los aprendizajes que la educación debe facilitar al alumnado. Una educación de calidad sostenida en el tiempo es algo mucho más complejo y costoso de conseguir.

La Agenda del Milenio contempla 8 objetivos para erradicar de aquí al 2015 las situaciones de pobreza extrema. Uno de ellos es, acertadamente, el acceso universal a un ciclo completo de la Educación Primaria. Esto es aún un sueño para los casi 100 millones de niños y niñas que siguen sin acceso a la escuela. Pero lo que es un suelo, no debe convertirse en el techo de nuestras aspiraciones. En este informe no nos limitaremos al análisis de la educación en situaciones de pobreza extrema, sino que se contempla la educación en un horizonte más amplio, como factor decisivo para el desarrollo humano sostenible.

La educación de calidad es un derecho

Desde la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la educación se reconoce como un derecho inalienable de la persona –más adelante recogido también por Naciones Unidas entre los derechos del niño (1959)– y por lo tanto constituye *un fin en sí misma.* Pero además tiene un *carácter propedéutico* porque facilita el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales de la persona, tanto *civiles y sociales, como políticos,* todos condicionan mutuamente su pleno ejercicio. Desde ambas perspectivas, la educación de los ciudadanos constituye un deber para la sociedad y los poderes públicos que la representan.

Derechos sociales	Derechos civiles	Derechos políticos
∘ Alimentación ∘ Salud ∘ Educación ∘ Vivienda ∘ Trabajo ∘ Pensiones ∘ Subsidios de desempleo ∘ Asistencia en caso de incapacidad ∘ Medio ambiente sano ∘ Etc.	∘ Igualdad ante la ley ∘ Libertad personal ∘ Seguridad	∘ Pensamiento ∘ Expresión ∘ Sufragio universal y secreto ∘ Asociación ∘ Manifestación ∘ Etc.

Si entendemos por desarrollo humano el *proceso de ampliación efectiva de la libertad de las personas y de sus opciones y posibilidades,* vemos que el riesgo de no lograrlo es mayor en países donde se mantienen aún altos niveles de desigualdad y pobreza, máxime cuando el Estado democrático de derecho no se ha instaurado aún, lo ha hecho recientemente, o sólo de manera parcial. Cuando la persona no tiene acceso a los derechos sociales básicos (alimento, salud, educación, trabajo, etc.), tiene serias barreras para acceder a los derechos políticos y cívicos propios de la ciudadanía democrática.

Parece difícil pensar que se hace efectivo el derecho del ciudadano a participar libre e igualitariamente, por ejemplo en la expresión de sus ideas o en la elección de sus gobernantes (derechos políticos), si le están vedados desde la infancia importantes derechos sociales (la educación, la alimentación, el trabajo...) y civiles (libertad, igualdad ante la ley, seguridad). Estas situaciones de injusticia con frecuencia llevan a extender algunas creencias erróneas y antidemocráticas en la sociedad, como considerar que el voto u opinión de todas las personas no tiene el mismo valor. Por ello, existe el prejuicio en muchas sociedades de que la opinión de las personas analfabetas no vale lo mismo que el de las ilustradas y, de hecho, vemos cómo persisten situaciones en algunos países que demuestran este tipo de creencias con la negación o menosprecio del derecho a la participación de las mujeres o de los pueblos indígenas, entre otros colectivos. Paradójica pero no casualmente, esta posición no suele redundar en el aumento de la inversión para extender la educación a toda la población.

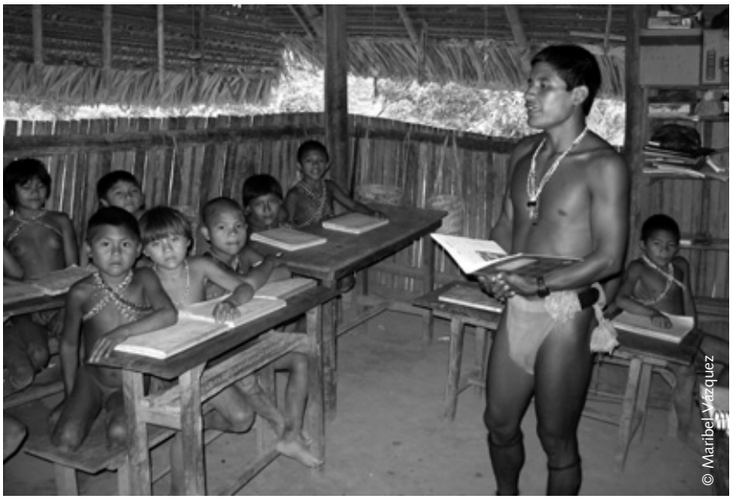
De manera que la negación del derecho a la educación, acaba desembocando no sólo en el insuficiente desarrollo de la persona o en la dificultad para el ejercicio de otros derechos, sino en su propio cuestionamiento. Lo que en principio afecta negativamente a la posibilidad del desarrollo personal, más adelante incidirá en la dificultad de construir una sociedad democrática, y viceversa, estableciéndose un círculo vicioso del que es muy difícil salir. De ahí que se haya establecido jurídicamente que los derechos y libertades fundamentales se basan en los *principios de "universalidad"* (son iguales para todas las personas en todos los lugares y situaciones) e *"indivisibilidad"* (todos los derechos y libertades son igualmente fundamentales, luego han de garantizarse "todos").

La evidencia de que el acceso a la educación es un derecho que redunda directamente en otros, constituye un factor de primer orden para el desarrollo: reducción de la pobreza y de las tasas de crecimiento de la población, salud, democracia, cohesión y movilidad social, crecimiento productivo y económico, entre otros muchos. Sin embargo, como argumentaremos en el capítulo 2, pese a los avances producidos en los últimos años sabemos que actualmente la situación de la educación en el mundo dista mucho de ser satisfactoria: la educación preescolar es aún muy minoritaria, la educación básica no se ha universalizado, la tasa de finalización de los estudios primarios es muy baja, la calidad de la educación que se imparte es muy deficitaria en todas las etapas, las desigualdades de género, pese a haber disminuido, se mantienen aún en cifras alarmantes, el porcentaje de adultos –especialmente mujeres– sin alfabetizar es altísimo (en el año 2010, se estima que 1 de cada 10 adultos de los países en desarrollo será aún analfabeto), y un alto porcentaje de los jóvenes y adultos alfabetizados carece de capacitación profesional que les permita acceder a un empleo mínimamente cualificado, y conservarlo como fuente estable de ingresos.

Siendo un primer objetivo la escolarización básica universal en todos los países (la disponibilidad y acceso a un puesto escolar para cada niño/a y joven), ahí no se agota la satisfacción de lo que entendemos por derecho a la educación. Porque en realidad nos estamos refiriendo al **derecho de una persona a aprender a lo largo de toda su vida,** y esto pasa por considerar, entre otras cosas, la **calidad de la educación** como un elemento primordial de acceso al disfrute de este derecho humano. Sin calidad educativa no es verdad que haya oportunidades para el desarrollo, como ya se reconocía en la Conferencia de Jomtien (Tailandia, 1990)[1].

A UN NIÑO SE LE NIEGA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN CUANDO LA ESCUELA ES SEGREGADORA, EL CURRÍCULO ES RÍGIDO Y DESCONECTADO DE LA VIDA Y LA CULTURA DEL ALUMNO, LA PEDAGOGÍA ES ABURRIDA Y MEMORÍSTICA; CUANDO LOS PROFESORES NO DISPONEN DE LA FORMACIÓN Y MOTIVACIÓN SUFICIENTE, CUANDO LOS MATERIALES ESCOLARES SON CAROS Y ANTICUADOS, EN DEFINITIVA, CUANDO LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN ES INSUFICIENTE Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INADECUADAS.

1 El contenido de la Conferencia de Jomtien y del Foro de Dakar se abordan en el capítulo 2.



El fracaso recurrente en el logro universal de la educación básica eficaz y de calidad es atribuible no sólo a la falta de recursos financieros de los países, factor muy importante sin duda, sino también en gran medida a que sus administraciones públicas no hacen lo suficiente para promover ese tipo de educación: no comprometen y movilizan a la sociedad y sus recursos en torno a la decisiva importancia de la educación, no forman y estimulan adecuadamente a los profesores y/o no comprenden lo que se necesita para crear un sistema educativo que ayude a los alumnos a aprender y desarrollarse.

—— La calidad es sinónimo de equidad

Desde posiciones neoliberales, la educación es un bien individual sujeto a la oferta y la demanda (predomina el valor de la libertad individual). Esto acaba desembocando en la idea de que intentar educar a todos va en detrimento de educar con calidad. Desde una posición más democrática y comprometida con los derechos humanos, la igualdad de oportunidades es un principio irrenunciable en educación (pues la justicia es el valor fundamental), por lo que calidad y equidad son conceptos inseparables. Si la calidad es siempre importante, en el caso de la educación de los sectores populares es un elemento básico de equidad, porque ellos no pueden elegir y costearse una educación mejor que aquella que, por gratuita y cercana, les resulta accesible.

En este camino hacia la equidad en educación, es posible diferenciar tres niveles (Marchesi y Martín, 1998):

1º) Igualdad en el acceso. Supone la existencia de la posibilidad real (accesible por gratuita, cercana y selectiva) de disponer de una plaza en el sistema educativo.

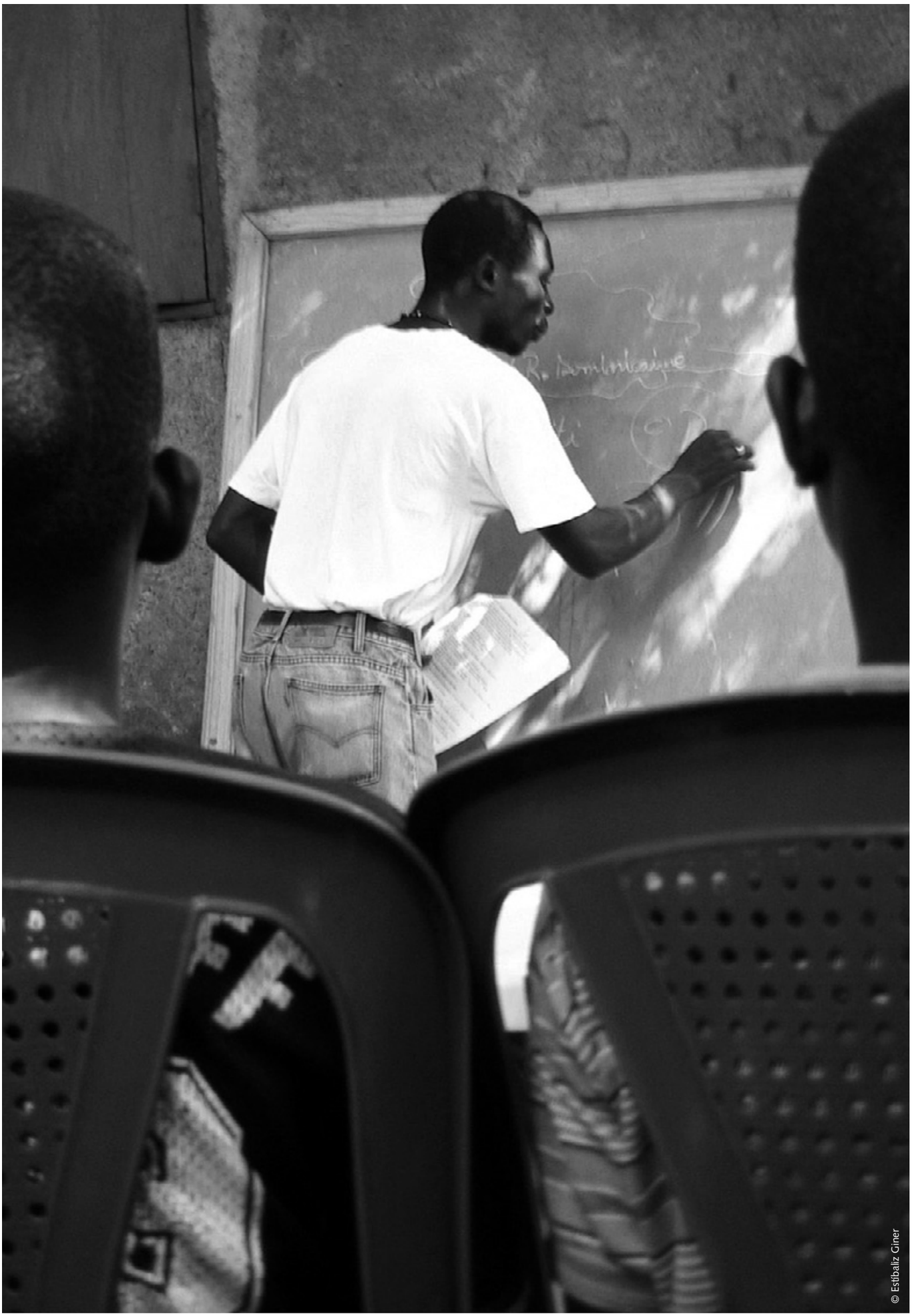
2º) Igualdad en el tratamiento educativo. Implica una provisión de los servicios educativos (currículo, recursos, metodología, etc.) similar para todos.

3º) Igualdad de resultados. Apuesta por conseguir resultados similares entre los alumnos independientemente de su diversidad (de extracción sociocultural, género, etc.).

Sólo cuando se persigue y se va alcanzando el tercer nivel podemos hablar de equidad en educación. Para ello la escuela y el sistema educativo deben poner en marcha modelos inclusivos provistos de las medidas educativas adecuadas y suficientes de atención a la diversidad. A lo largo del Capítulo 1 intentaremos justificar estas afirmaciones y su importancia para una cooperación en educación que promueva la educación básica para todos con calidad.

01 Más allá de la universalización del acceso a la educación básica: una educación de calidad para el desarrollo humano.

Consuelo Vélaz de Medrano Ureta: Profesora Titular de Orientación e Intervención Psicopedagógica en la Facultad de Educación de la UNED.



Este primer capítulo responde a dos objetivos fundamentales: a) Perfilar el concepto de "educación básica" en el contexto de la sociedad globalizada; b) identificar las dimensiones e indicadores de la educación básica de calidad. Este tipo de reflexiones pueden ser de gran importancia para evaluar políticas y prácticas educativas y priorizar en consecuencia, unas sobre otras.

Nos proponemos, en definitiva, exponer los argumentos educativos que nos orientarán en el objetivo general de este Informe: la valoración de los aspectos más cualitativos de la AOD española en educación en los últimos años.

1.1 Educación Básica: una aproximación a sus dimensiones

Es necesario clarificar el concepto de educación básica en el contexto de la cooperación, pues todavía en demasiadas ocasiones se tiende a hacer una equivalencia con la educación primaria. Desde la Conferencia Mundial de Jomtien (1990) se considera que:

• **Son "necesidades básicas de aprendizaje"** tanto las denominadas técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas), como los contenidos (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

• **Las etapas educativas consideradas básicas** dependen del contexto: por ello, se plantean como objetivos el acceso generalizado a la educación primaria *o a cualquier nivel educativo considerado "básico"*, y la extensión del derecho a la "educación básica" y a la capacitación a toda la población: infantil, joven y adulta.

El significado del término "básica" atribuido a la educación cobra verdadero sentido al ponerlo en relación con las características de la sociedad en la que va a vivir y desarrollarse la persona.

Entre las características de la sociedad actual destaca especialmente una, por cuanto englobaría a las demás y porque concierne dramáticamente al tema que nos ocupa: se trata de su enorme potencial para generar "exclusión" y de su capacidad para prescindir de los "excluidos". Como ha recordado recientemente Juan Carlos Tedesco (2004), las relaciones sociales ya no son hoy de "explotación" como en el capitalismo tradicional, donde dominante y dominado, explotador y explotado se necesitaban mutuamente, ocupaban distintos lugares de la jerarquía pero estaban todos incluidos. Sin que este argumento sirva para justificar el sistema anterior, en la nueva estructura productiva y social "los excluidos" parecen casi inútiles desde el punto de vista social y económico al no constituir un actor social, pues no participan de los bienes y servicios ni de las estructuras significativas para la sociedad. Son "prescindibles" para el sistema.

SI NOS LIMITAMOS A CONSIDERAR LAS INICIATIVAS AL ALCANCE DE LA POLÍTICA EDUCATIVA, ES PRECISO HACER UN ENORME ESFUERZO CONSCIENTE, SOSTENIDO Y MASIVO DE DEMOCRACIA PARA SUPERAR LOS DETERMINISMOS DE LAS LÓGICAS DEL MERCADO Y LA SOCIEDAD GLOBAL. ES IMPRESCINDIBLE FACILITAR EL EMPODERAMIENTO DE LOS GRUPOS EN RIESGO REDUCIENDO SU VULNERABILIDAD A TRAVÉS DE *UN MÍNIMO DE 10 AÑOS DE EXPOSICIÓN SISTEMÁTICA A LOS EFECTOS DE LA EDUCACIÓN DESDE LA PRIMERA INFANCIA (DESDE LOS 3 AÑOS SI ES POSIBLE)*, Y PONER A SU DISPOSICIÓN ALGUNAS VÍAS DE ACCESO A OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DURANTE TODA LA VIDA ADULTA.

En los países en desarrollo, y aún en los países desarrollados, los colectivos desfavorecidos o con acceso limitado a las oportunidades de aprendizaje son diversos y algunos de ellos constituyen un alto porcentaje del conjunto de la población:

• Desfavorecidos por factores socioculturales y económicos: pobres, niñas y mujeres, minorías culturales y étnicas, habitantes de países en conflicto o en guerra (refugiados, desplazados, etc.), niños/as trabajadores/as y habitantes de áreas urbano-marginales, rurales o remotas.

• Personas con alguna discapacidad física o psíquica.

La educación básica, entendida como aquella que satisface las necesidades educativas elementales de todos, se concreta de muy diversas maneras[2]. En conjunto, suelen concretarse considerando los siguientes aspectos:

• Las etapas o niveles educativos que ha de abarcar cada región/país (preescolar, primaria, secundaria, formación profesional, alfabetización, educación de adultos);

• Los contextos y modalidades educativas contempladas (educación formal y no formal; reglada y no reglada);

• El tipo de acciones facilitadoras de la universalización y calidad de la educación básica.

Analizaremos brevemente las dos primeras dimensiones, para detenernos posteriormente en los aspectos más cualitativos de la educación, que son los que a nuestro juicio acaban convirtiendo en realidad o ilusión la oferta educativa disponible.

1.1.1 Etapas del sistema educativo consideradas básicas

Las distintas etapas educativas tienen repercusiones diferentes, pero complementarias, en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano. Dado que en el capítulo 2 se realizará un análisis de la situación en los países en desarrollo, a continuación nos limitaremos a señalar el carácter "básico" de las enseñanzas de cada una de ellas. Nos centraremos principalmente en aquellas que se consideran prioritarias –preescolar, primaria, secundaria y educación y capacitación de adultos–, aunque haremos breve referencia a la educación superior, tanto por su innegable papel en el desarrollo humano de los países, como por el peso que la cooperación internacional al desarrollo española ha venido dando a esta etapa.


© Beatriz García

—— Educación Infantil (ciclo 3-6 años)

Si tiene carácter educativo, y no meramente asistencial, supone una oportunidad muy importante para prevenir el fracaso escolar y compensar las carencias y desventajas que presentan las niñas y niños de poblaciones pobres y excluídas. Es una etapa fundamental en un sistema educativo basado en el principio de igualdad de oportunidades ante la educación. Esta tesis, que conserva toda su fuerza en los países y contextos desarrollados, no puede sino enfatizarse en el caso de países en desarrollo. El problema es que en la mayoría de los países en desarrollo la tasa de cobertura es muy

2 Gloria Angulo, en el informe "De Jomtien a Dakar: diez años de ayuda a la educación para todos" (Intermón-Oxfam, 2001, pp. 29-37), hace un análisis comparado de la definición de "educación básica" recogida en las políticas de cooperación de los once principales países donantes.

baja, se concentra en el ciclo 3-6 años, en las zonas urbanas y estratos socioeconómicos medios y altos. Por otra parte, suele mantener su carácter asistencial y propedéutico respecto a la primaria, compartiendo con esta etapa la escasez de docentes preparados, infraestructuras, recursos e indicadores de calidad evaluables.


© Javier Contegoso

—— Educación Primaria

Es la etapa incuestionable por sus efectos sobre el desarrollo, pues en ella se concentran muchos aprendizajes instrumentales (lectoescritura, cálculo y resolución de problemas) y actitudinales (valores, actitudes y normas) básicos. Quizá por ello, los avances más significativos de las políticas nacionales se concentran en esta etapa. No obstante, el acceso aún no es universal y, aunque con grandes diferencias entre países, los altos índices de absentismo, repetición y abandono hacen dudar seriamente de la calidad educativa de la etapa.


© Maribel Vázquez

—— Educación Secundaria y la Formación Profesional Básica

Consideradas un lujo para los presupuestos de muchos países en desarrollo, proporcionan sin embargo el capital educativo mínimo para tener oportunidades reales de salir de la pobreza o para no ingresar en ella. Sin embargo, en muchos países del Sur la educación secundaria no sólo tiene una cobertura insuficiente, sino que ni siquiera es obligatoria.

En el 2º ciclo de secundaria puede situarse una oferta de iniciación profesional básica, mientras que la finalización de la etapa supone la posibilidad de acceder a la formación académica o a la capacitación profesional en los ciclos técnicos de la educación postsecundaria no universitaria, que son los que ofrecen oportunidades de acceso al empleo mínimamente cualificado, no sumergido y estable. Pero el estancamiento de la educación secundaria es muy severo aún, lo que muestra la ruptura del sistema en este punto clave y convierte a esta etapa en la gran fábrica de desigualdad educativa y exclusión social.

En los países en que existe una oferta de *formación profesional básica,* ésta se suele impartir durante la secundaria como enseñanza post-secundaria no superior, o como programas de educación no formal destinados a jóvenes excluidos del sistema escolar y a adultos sin cualificación. A este respecto hay que considerar algunos argumentos de importancia, que siguen provocando debate con respecto a en qué etapa o ciclo del sistema debe ofertarse la formación para el empleo en los países en desarrollo.

• Una posición, sostenida entre otros por el Banco Mundial, desaconseja por ineficiente la formación profesional en el primer ciclo de la educación secundaria. La razón es que esta formación suele

ser de baja calidad y poco capacitadora (especialmente en los países de extrema pobreza). En consecuencia, se sigue apostando por una educación comprehensiva en esta etapa, que proporcione y robustezca unas capacidades generales que sí inciden en la cualificación posterior.

• La posición contraria aboga por una oferta de itinerarios o programas de formación técnica para el empleo desde el comienzo de la secundaria, por considerar que los grupos más desfavorecidos no pueden mantener a sus hijos en la escuela por largos períodos de tiempo, pues necesitan un rentabilidad temprana de la educación en términos de acceso a un empleo que reduzca la pobreza familiar. Esto en el mejor de los casos, es decir, en aquellos países donde existe una oferta de educación secundaria pública y gratuita que permita que el joven o a su familia se planteen la posibilidad de continuar los estudios o de abandonarlos.

La posición intermedia, que también se plantea en sistemas educativos de países algo más desarrollados, trata de combinar lo mejor del modelo de escuela secundaria comprehensiva (la no derivación demasiado temprana hacia itinerarios educativos de segunda clase), sin eludir la realidad de muchos jóvenes para los que llegar a los 16 ó 18 años sin posibilidades de acceder a un empleo es, o bien un lujo en términos económicos, o una respuesta no ajustada a su proyecto vital.

Se trata de un problema complejo al que debe darse respuesta educativa en el marco de un sistema educativo flexible. La solución debe combinar la toma de decisiones en torno a algunos elementos clave:

• La edad de acceso a la formación para el empleo. Dependiendo del nivel de pobreza de los países, y por tanto de las necesidades básicas de aprendizaje para salir de ella, la edad podría situarse en el 2º ciclo, es decir, en torno a los 14 o los 16 años. La política educativa debe garantizar el derecho de los niños y niñas a la educación, pero en modo alguno incentivar el trabajo infantil.

• La educación va más allá de la escolarización, así que es posible y deseable poner a disposición de los niños y niñas a partir de los 14/16 años ciclos formativos para el empleo a cursar en distintas modalidades (dentro de la escuela, fuera de ella o de manera combinada). Aquí juega un papel muy importante el sistema educativo no formal.

• Los ciclos formativos para la cualificación profesional básica dirigidos a los menores entre 14 y 18 años, deben incluir en sus currículos –además de la formación técnica necesaria para el desempeño de un oficio–, una formación cultural básica, educación en valores democráticos, habilidades sociolaborales y habilidades de vida. La formación no debe excluir nunca la educación, porque es la educación con mayúsculas lo que prepara para la inserción en la vida activa.

• Para que estos ciclos formativos orientados al empleo no se conviertan en una puerta falsa, necesariamente deben ir acompañados por un reconocimiento, tanto en el mercado laboral (favoreciendo la inserción) como en el sistema educativo, de forma que con las oportunas pasarelas de acceso permitan al joven reengancharse al sistema y seguir estudiando si puede y quiere hacerlo en algún momento.

En conclusión, la *edad, el currículo (formación + educación), la combinación de las modalidades educativas formal y no formal y la certificación,* son elementos que deben combinarse para ofrecer una respuesta adecuada en el contexto de cada país. Encontrar una buena solución a este problema es clave para que no se produzcan enormes bolsas de exclusión al término de la escolarización básica. Quizá este sea, en la actualidad, el problema más complejo y el punto débil de la mayoría de los sistemas educativos, pero es también el que debe resolverse con extrema urgencia.

Partiendo de los argumentos manejados, destacaremos la posición de Entreculturas-Fe y Alegría (2003) al identificar líneas estratégicas importantes para progresar en esa dirección.

-------A. Promover la existencia de programas técnicos de formación en escuelas y centros.

-------B. Garantizar la viabilidad y eficacia de la oferta formativa de esta naturaleza. Existe suficiente evidencia internacional como para afirmar que la respuesta que necesitan muchos jóvenes y adultos para insertarse efectivamente en el empleo, se posibilita vinculando las sinergias de la educación formal y no formal: de las distintas instancias comprometidas en articular la oferta: los centros de secundaria y de formación de adultos, las corporaciones locales, las comunidades, las empresas (públicas y privadas) y las organizaciones del Tercer Sector.

-------C. Dotar a estos centros, siempre que sea posible, con equipamiento del mercado local. Ello favorece el crecimiento de los mercados locales y evita la dependencia que genera la importación de bienes de equipo (formación, repuestos y reparaciones tienen que adquirirse fuera y, como muchas veces es un gasto inaccesible, los equipos acaban siendo inservibles).

-------D. Capacitación y dignificación de las condiciones laborales del profesorado.

—— Educación Básica de jóvenes y adultos

Como se recoge en el documento *Propuestas para la cooperación española en educación en América Latina* (Entreculturas-Fe y Alegría, 2003), es preciso entender la educación básica de adultos en un sentido amplio, como un proceso que va mucho más allá de la alfabetización (saber leer, escribir y calcular) para contemplar las necesidades básicas de aprendizaje de los jóvenes y adultos (en su rol de padres, vecinos, trabajadores, consumidores, ciudadanos) para que puedan superar la pobreza y la exclusión. Hay una tendencia a anteponer la atención a los niños/as pobres sobre sus padres en términos de necesidades educativas. De hecho, la educación básica de adultos no suele formar parte de las prioridades nacionales ni de las reformas educativas (pues gran parte de la oferta se sitúa en la educación no formal), pese a que subsisten altas tasas de analfabetismo. Esta posición ignora que la familia y la comunidad son entornos fundamentales de aprendizaje. La investigación disponible confirma el vínculo inseparable entre el aprendizaje de los adultos y el de los niños/as, así como la naturaleza sistémica del cambio educativo, del desarrollo local y del desarrollo humano.

Desde una visión amplia y significativa de la educación de adultos, junto a los aprendizajes instrumentales básicos, el currículo debe contemplar el desarrollo de habilidades sociales y de vida y dar acceso a vías de formación profesional básica que les capaciten para el acceso al empleo.


© Maribel Vázquez

—— Educación Superior

En los países en desarrollo el acceso a esta etapa es minoritario y elitista (la tasa bruta global está en torno al 20%). Por ello se cuestiona su inclusión entre las estrategias prioritarias de la cooperación al desarrollo, no considerándose necesariamente una forma de lucha contra la pobreza. Pero habiendo argumentos contundentes para no constituir "el" objetivo prioritario de la cooperación, no podemos olvidar que como parte de un sistema global cumple unas funciones decisivas: entre otras, la formación de futuros educadores y gestores escolares competentes y la generación de conocimiento especializado –tan esencial para el desarrollo– a través de la investigación básica y aplicada. A este respecto, es necesario impulsar aquellas medidas que contribuyan a frenar la "fuga de cerebros" hacia los países del Norte.

Por ello es importante mantener la cooperación en este ámbito, aunque sin duda después de acometer profundos cambios de rumbo en las prácticas actuales. Es importante identificar las prácticas y fortalezas de las universidades del Norte que podrían redundar en el fortalecimiento de las universidades del Sur. En el caso del tema que nos ocupa, sería de especial prioridad la mejora de las instituciones de formación inicial y permanente del profesorado para contribuir a la mejora de la calidad de la EPT.


© Beatriz García

—— El necesario eslabonamiento de las etapas del sistema educativo

La interdependencia de las etapas educativas recomienda un planteamiento sistémico de la política educativa nacional. El acceso a la primaria sin ninguna escolarización previa implica retraso en los aprendizajes posteriores. Asimismo, una educación primaria sin calidad provoca absentismo, fracaso escolar y finalmente la exclusión del alumno de la educación formal. También impide el acceso a la educación secundaria, que como venimos afirmando es la etapa que permite salir del pelotón de la exclusión, de ese grupo del que el sistema puede prescindir por no estar preparado para engancharse al sistema productivo.

Pero la ausencia de una oferta suficiente y gratuita de educación secundaria ejerce también un efecto disuasorio para la finalización de la primaria. Sobre todo si la educación impartida en primaria está devaluada socialmente por su falta de calidad y su pérdida del valor de pasaporte hacia algún lugar más confortable. La disponibilidad de una oferta mínima de educación secundaria –cercana y gratuita– en un país en desarrollo es por sí misma un factor que puede llevar a muchos niños y niñas –y a sus familias– a esforzarse, si les es posible, por completar la primaria. En todo caso, el reto de garantizar una educación primaria de calidad es de tal magnitud en algunas regiones, que es necesaria la priorización de este objetivo en las políticas nacionales y en las estrategias de cooperación internacional.

1.1.2 Las modalidades educativas: educación formal y no formal

Educación formal es aquella que se desarrolla en las instituciones educativas reconocidas oficialmente para impartir el currículo regulado por la Administración educativa que da acceso a titulaciones oficiales –reconocidas y homologadas–. La educación no formal es aquella que se recoge en programas no conducentes a una titulación oficial, que generalmente se imparten en instituciones de titularidad privada (asociaciones, ONG, ONGD, fundaciones, etc.) financiadas con recursos de la cooperación, las subvenciones públicas, los mecenazgos privados, las cuotas de sus socios, entre otras fuentes. Pero también se imparte educación no formal desde instituciones públicas, como es el caso de las actividades extraescolares y la formación de padres y madres que se realiza en las escuelas, o los programas formativos y culturales que ofrecen algunos ayuntamientos.

Lo importante es destacar que el sistema no formal cumple un papel esencial para quienes abandonan el sistema escolar sin titulación y/o para quienes no tienen la oportunidad de acceder al mismo.

Ambas modalidades educativas son imprescindibles para configurar una "sociedad educadora", para canalizar las distintas iniciativas sociales en el ámbito de la educación y para garantizar el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Aún no se ha explorado suficientemente el enorme potencial que tendría la complementariedad de sus acciones en la educación básica, pese a que a lo largo y ancho del mundo encontramos experiencias innovadoras y eficaces de este tipo.

1.1.3 La deuda con la calidad de la educación básica

Lograr el objetivo de la escolarización básica universal depende de la calidad educativa.

Una vez garantizado el acceso de un niño o de una niña a la escuela, queda mucho camino por recorrer hasta que podamos afirmar que disfrutar de esa plaza escolar va a mejorar sustancialmente sus vidas. Y ese, y no otro, es el propósito de la educación, de manera que el acceso a la educación y la calidad de la misma son dos objetivos que deben acometerse a un tiempo. Tratándose de países con escasos recursos, el reto de lograr a un tiempo acceso y calidad es muy grande, por lo que es imprescindible el apoyo de la cooperación internacional.

Detrás del debate sobre el significado de la calidad se encuentran diferentes visiones de la persona, la sociedad y el desarrollo, opciones políticas, pedagógicas y económicas. Nosotros optamos por un concepto de calidad educativa que responde a la pregunta ¿para qué educamos?. La educación de calidad es aquella que promueve el desarrollo personal y social de todas las personas para facilitar su inclusión y participación en la sociedad.

A efectos prácticos, nos sigue convenciendo el contenido de la "educación básica" plasmado en el Informe de la Comisión Internacional de la UNESCO sobre la educación para el siglo XXI (1996). En él se consideran cuatro pilares educativos básicos: *aprender a ser, a aprender, a hacer y a convivir.* Estos son sin duda los elementos del saber que la educación básica debe abarcar para dar a la persona el "pasaporte para la vida" y para que pueda continuar formándose. De esto hablamos cuando nos referimos a la educación básica, pero ¿qué tipo de educación promueve el desarrollo y la inclusión en sociedades fuertemente excluyentes?, ¿qué condiciones debe reunir la educación para ser considerada de calidad?

Todos los informes sobre cooperación denuncian la ausencia de un sistema de indicadores de la calidad de la educación básica y remiten sistemáticamente a los indicadores cuantitativos: tasas de acceso, tasas de repetición, tasas de abandono y tasas de finalización de unas u otras etapas. Como mucho, estos indicadores se desagregan en función de variables como el género, la etnia, los ingresos de la familia, el hábitat (rural o urbano) o la discapacidad. Sin restar importancia a estos indicadores, sólo nos dicen "lo que pasa" en el sistema educativo, describen los flujos, pero nos dicen poco sobre "por qué pasa". El problema es que, sin una adecuada comprensión de los mecanismos

más cualitativos de la educación, es difícil tomar decisiones para mejorarla. Por eso es tan importante añadir a las estadísticas tradicionales sistemas de evaluación de los procesos educativos: porque permiten realizar juicios de valor y tomar decisiones.

Los problemas de la calidad de la educación en los países en desarrollo tienen que ver con *el proceso de enseñanza y aprendizaje y con el contexto en el que éste tiene lugar,* poco adecuado e infradotado cuando se trata de los sectores populares:

• Centros con infraestructuras insuficientes y poco dotados en recursos humanos y materiales.

• Currículos poco actualizados y descontextualizados, en los que poco o nada tienen que ver el centro y la comunidad.

• Docentes insuficientemente formados, muchos de los cuales son casi "maestros legos", pues se capacitan en su práctica de aula sin haber pasado por la escuela de Magisterio y, al no disponer de capacitación profesional inicial y permanente especializada, enseñan a base de buena voluntad y, muchas veces, según el modelo pedagógico con que a ellos les enseñaron en la infancia. Sus bajos salarios provocan desmotivación, inestabilidad e imposibilidad para dedicarse a la docencia a tiempo completo y, como consecuencia de todo ello, su trabajo es poco reconocido socialmente.

• Equipos directivos insuficientemente formados para el liderazgo, la gestión y la organización de escuelas inclusivas, centradas, no en el control y la burocracia, sino en la reflexión sobre cómo crear condiciones y oportunidades para el éxito del aprendizaje y de la enseñanza.

En las siguientes páginas abordaremos el tema de la calidad de la educación básica en torno a dos ejes centrales: a) el conocimiento disponible acerca del complejo fenómeno del fracaso escolar, b) las estrategias generales a adoptar para propiciar el éxito de todos, o de la inmensa mayoría, en la educación básica. Para este análisis, mencionaremos los indicadores de una educación básica de calidad que defendemos para todos los sistemas educativos y escuelas de cualquier país, pero que en el mundo en desarrollo aún siguen siendo un reto pendiente.

1.2 Educación de calidad para todos y entre todos

Entendemos por fracaso escolar tanto el abandono temprano de la educación básica como un bajo nivel de aprendizaje a pesar de haber obtenido la titulación correspondiente. El fracaso escolar se concentra en las poblaciones que sufren pobreza y exclusión. A quienes tienen más barreras y menos oportunidades de aprender hay que ofrecerles más y mejor educación, no una educación de segunda clase. La cooperación al desarrollo debe contribuir a que los países en desarrollo mejoren su educación sin caer en la trampa de rebajar las expectativas educativas por adaptarse a sus condiciones de pobreza.

Sin duda habrá que sumar sinergias, buscar y generar recursos en los países y en la cooperación internacional y distribuir y gestionar mejor los recursos existentes, pero no creemos que haya que rebajar los estándares de calidad de la educación destinada a los ciudadanos más pobres del mundo. Por ello hemos tenido siempre en cuenta esa mirada desde el Sur a la hora de sintetizar en unas pocas páginas los principales retos que afrontamos.

1.2.1 Factores que inciden en el éxito o el fracaso de la educación

No hay una única explicación para el fracaso escolar, por tratarse de un fenómeno multidimensional. Pese a que no disponemos de un modelo jerárquico para comprender el peso relativo que tienen las distintas dimensiones en el éxito escolar, los modelos multinivel pueden ayudar a esa tarea y orientar las políticas educativas (Cuadro 1).

Cuadro 1: Niveles e indicadores para comprender el fracaso escolar (modelo multinivel).

Nivel	Indicadores específicos
Sociedad	Contexto económico y social
Familia	Nivel sociocultural Dedicación Expectativas
Sistema educativo	Gasto público Formación e incentivación de profesores Flexibilidad del currículo Apoyo disponible a centros y alumnos con más riesgo
Centro docente	Cultura Participación Autonomía Redes de cooperación
Aula	Estilo de enseñanza Gestión y organización del aula
Alumno	Interés Competencia Participación

Fuente: (Marchesi y Pérez, 2003. p: 29).

Cada uno de los seis niveles del modelo (Sociedad, Familia, Sistema educativo, Centro docente, Aula y Alumno) está estrechamente relacionado con los demás, pero tiene por sí mismo un peso o influencia específica sobre el progreso del alumno. De hecho, los estudios realizados con la aplicación de este modelo demuestran que el contexto no determina radicalmente la función educativa de la familia, ni las disfunciones del sistema educativo impiden la acción de los centros escolares, ni los centros bloquean las iniciativas de los profesores en sus aulas. Estos resultados, cuanto menos, alejan la sombra del determinismo encadenado y permiten un gran margen de maniobra para la adopción de medidas de mejora de la educación desde cualquiera de los niveles. Destacaremos algunas conclusiones de este estudio (Marchesi y Pérez: 34-47), relativas al peso que los distintos factores tienen en el éxito o fracaso escolar:

Los indicadores del sistema educativo (gasto público, formación e incentivación de profesores, flexibilidad del currículo y apoyos disponibles para centros y alumnos con más riesgo), tienen un peso global importante en el logro académico, aunque hay divergencias sobre el peso relativo de cada uno de ellos.

—— La inversión pública en educación

Su incidencia parece explicar el 17% de la variación de las puntuaciones de los alumnos en comprensión lectora entre países (OCDE, 2001b). La importancia de este indicador se evidencia en que la magnitud de la inversión es lo que permite aumentar los puestos escolares, el profesorado, reducir el número de alumnos por aula, dotar a los centros de personal de apoyo, etc. Sin embargo, en los estudios de la OCDE se aprecia cómo países con similares índices de inversión (por ejemplo en Asia y América Latina) consiguen diferentes tasas de éxito escolar. Esto muestra el peso de lo que ocurre "dentro" del sistema educativo.

—— El margen de autonomía de los centros y los profesores

Al margen de las carencias de un sistema educativo, tienen un alto grado de eficacia aquellos centros que han creado un clima de participación y compromiso por el éxito escolar y un proyecto curricular compartido –liderado por el equipo directivo–, que organizan adecuadamente el ambiente de aprendizaje del aula, reflexionan sobre los métodos pedagógicos, estimulan la participación de padres y alumnos, llevan seguimiento del progreso del alumnado y se autoevalúan regularmente.

Es posible confiar en que la acción del profesor en su aula, aunque el funcionamiento y recursos del centro no sean adecuados, puede proporcionar a sus alumnos experiencias de aprendizaje eficaces y que les motiven a seguir aprendiendo.

Se confirma la idea de que una educación de mejor calidad aumenta la esperanza de vida escolar (reduciendo el abandono temprano), pero esto como vemos pasa por la *"profesionalización"* de la enseñanza, por la especialización y dedicación de unos centros y profesores centrados en el aprendizaje. Desafortunadamente esta no es la situación habitual de las escuelas y maestros de países y entornos empobrecidos. Los educadores en esta situación también padecen desmotivación. En ocasiones sienten que el fracaso o el éxito de sus alumnos tiene poco que ver con su intervención, que han perdido el "poder" de educar, y se acaban rindiendo pues no disponen de los recursos, el apoyo y la formación para dar respuestas profesionales a los problemas de enseñanza y aprendizaje. Por eso es tan importante establecer medidas para el empoderamiento de los educadores, del sistema educativo en su conjunto.

—— El nivel de ingresos y la familia

Las condiciones económicas y sociales influyen en el rendimiento. Un niño mal alimentado, desatendido, enfermo, que vive muy lejos de la escuela, y/o que debe ayudar a sus padres a mantener a la familia, está en desventaja con respecto a otros niños para poder rendir satisfactoriamente. Por ello las políticas económicas y sociales de lucha contra la pobreza deben acompañar necesariamente a las políticas estrictamente escolares. El enfoque sectorial centrado en la escuela es insuficiente en la educación de las poblaciones pobres.

El peso de la familia en el éxito/fracaso escolar se expresa en función del tipo e intensidad de relaciones que establecen con sus hijos (afecto, refuerzo, confianza, establecimiento de límites, etc.), y las expectativas (positivas o negativas) que tienen con respecto a sus logros en el aprendizaje. Por ello, estarán en desventaja los niños y niñas con escasos estímulos afectivos, sociales y culturales. Las familias pobres, superadas por las dificultades de la vida cotidiana, tienen más dificultades para proporcionarles esos estímulos.

En definitiva, el peso relativo de los distintos factores no es algo objetivo, aunque en los países en desarrollo la injusticia social y económica es en gran medida responsable de la falta de equidad en la educación.

1.2.2 Principales estrategias para mejorar la calidad de educación básica para todas las personas

El último *Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos (EPT) en el Mundo,* centrado en el imperativo de la calidad (UNESCO, 2004), recuerda las Estrategias de Acción formuladas en el Foro de Dakar, que abogan por reforzar el enfoque sectorial de la cooperación (por encima del centrado en proyectos aislados), la participación de la sociedad civil en las estrategias para el fomento de la educación, la mejora de la condición social, el ánimo y la competencia profesional de los docentes, la educación para la paz y la tolerancia y el aprovechamiento del potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Estas estrategias se pueden y deben traducir en una serie de medidas –estructurales unas, más funcionales otras– que ayuden a mejorar progresivamente la calidad de la educación básica.

En los países en desarrollo aún queda mucho por hacer para convertir en realidad la universalización del acceso a la educación básica, pero al mismo tiempo hay que observar con atención qué oportunidades reales de aprendizaje proporciona a los niños y niñas cuando logran acceder a la escuela.

—— Diseñar la educación en coherencia con políticas y valores de inclusión social

No es fácil imaginar una escuela integradora en el seno de una sociedad que tiende a segregar, pero sí es concebible una escuela más equitativa y menos discriminadora. Existen en el mundo –desarrollado y en desarrollo– muchos sistemas y experiencias alentadoras en esa dirección.

-------*A. Comprensividad: la opción por una educación básica inclusiva frente una educación segregadora.*

Refiriéndonos al período de escolaridad obligatoria, una escuela selectiva es *aquella que favorece la selección y clasificación precoz de los alumnos y su asignación temprana a ramas educativas muy diferenciadas, tanto por su estructura curricular, como por las posibilidades de promoción social y cultural que implican.* La asignación del alumnado a las diferentes ramas se realiza tradicionalmente en función de las calificaciones obtenidas en exámenes nacionales realizados al final de un determinado ciclo o etapa, o mediante el dictamen del centro escolar.

Por el contrario, la *escuela comprensiva es aquella que ofrece a todos los alumnos de una determinada edad un fuerte núcleo de contenidos comunes, dentro de una misma institución y una misma aula (aunque permitiendo los agrupamientos flexibles temporales), evitando de esta forma la segregación de los alumnos en vías de formación diferentes que puedan ser irreversibles.* Esta opción señala que cuanto más tarde se vean obligados los alumnos a tomar una decisión que les obligue a optar entre una vía más académica y otra más profesional, mayores probabilidades habrá de que esta decisión esté basada en criterios fundamentalmente académicos y no de naturaleza sociocultural y económica.

Los supuestos pedagógicos, psicológicos y sociológicos que subyacen a estos dos modelos de escuela son contrapuestos. Aún suponiendo un común interés por promover el desarrollo de todos los alumnos, en el modelo de escuela selectiva –que propugna escuelas, ramas o itinerarios diferentes para alumnos diferentes– se prescinde demasiado pronto de los principios de normalización e integración, en aras de una supuesta mayor eficacia educativa. Con ello, se adopta una postura pesimista sobre las posibilidades de la educación y se barren de un plumazo las nuevas teorías sobre el aprendizaje y el currículo.

El verdadero significado educativo de la escuela comprensiva puede concretarse en un conjunto de supuestos básicos, que constituyen un valor añadido muy importante:

• *Las convicciones democráticas.* Al hecho incontestable de que las personas son diferentes entre sí, la escuela debe responder con medidas de atención a la diversidad, no segregándolas en grupos homogéneos de rendimiento y/o comportamiento. *"El aprendizaje es por su propia naturaleza, individualizado y la diversidad de los alumnos debe vivirse, por lo tanto, como algo connatural y no como un problema que, a ser posible, hay que evitar"* (Martín y Mauri, 1996:16)".

• *La coherencia de los fines del sistema educativo.* Es preciso eliminar las ideas de competitividad y selección de los mejores al menos durante la etapa obligatoria o básica. Se trata de ofrecer más tiempo al alumno y al profesorado para poder compensar con educación las desventajas iniciales.

• *La confianza en la eficacia del desarrollo de las capacidades básicas* de la persona es un medio para favorecer el éxito escolar y la movilidad social.

La información comparada disponible nos permite afirmar que los sistemas educativos selectivos no son más eficaces en el rendimiento de los alumnos que los comprensivos, como muestra el último Informe del Programa para la Evaluación internacional de los Alumnos (OCDE, 2004).

Todos somos diferentes unos de otros, así que no tiene mucho sentido seguir insistiendo en este rasgo. Las diferencias pueden ser causa de problemas de aprendizaje, pero pueden no serlo en absoluto. Sólo cuando la diversidad afecta negativamente al aprendizaje, aquella se convierte en desventaja. Hay que combatir el riesgo de que la escuela reproduzca las desigualdades sociales y de que, en tanto que depositaria del poder de evaluar capacidades, en cierto modo las legitime[3].

-------*B. Atención a la diversidad*

En el marco de un sistema comprensivo de educación básica, es esencial disponer un conjunto de medidas de atención a la diversidad para atender a los alumnos que las necesitan para, en función de su capacidad, conocimientos previos, cultura, etc., poder acceder a los aprendizajes establecidos en el currículo. De lo contrario, el sistema comprensivo puede volverse ineficaz. La posición del sistema educativo y del maestro ante los problemas educativos, ante la diversidad, la desigualdad y la desventaja, deben ser considerados un "reto político" y un "reto profesional", según corresponda a un nivel u otro de actuación, y no una desagradable excepción a superar o excluir por indeseable. La diversidad y la desventaja no son flores de otro mundo en el ámbito educativo: son el paisaje natural. A este planteamiento responden las políticas educativas equitativas y eficaces.

3 En este sentido resulta muy adecuado el análisis de los mitos sobre identidad cultural que aborda el Informe de Desarrollo Humano de 2004.

-------*C. Apertura y flexibilidad del currículo: pertinencia de la educación*

Partiendo de unas competencias generales básicas comunes establecidas por el Estado, debe ser posible que cada alumna/o pueda alcanzar su techo madurativo partiendo de sus propias necesidades y capacidades. Por ello, cobra especial importancia dotar de autonomía a los centros y al profesorado, concibiendo el currículo de manera flexible, como una hipótesis de trabajo y no como algo cerrado y acabado destinado a un alumno medio y a un centro tipo que no existen en la realidad de nuestras escuelas (Martín y Mauri, 1996). Por otra parte, un *currículo abierto* permite a los centros contextualizar el contenido del aprendizaje, incorporando conocimientos y valores culturales y sociales de la comunidad a la que pertenece la escuela. Esto es muy importante para que los alumnos sientan que lo que aprenden es relevante para sus vidas, lo que previene el absentismo y el abandono (Puig, 2003).

-------*D. Educación intercultural*

Las causas de las barreras para aprender, el absentismo, el abandono temprano y/o el fracaso escolar, residen frecuentemente en la fuerte discrepancia que existe entre el idioma, los valores y cultura de la escuela y aquellos que los alumnos viven en su entorno familiar y social. Es preciso reducir dicho nivel de discrepancia adoptando un modelo de educación intercultural –y bilingüe si fuera preciso–. Sólo en la medida en que el sujeto halle una oferta educativa con referencias a sus conocimientos previos y a las necesidades y motivaciones derivadas de su propio contexto de vida familiar y social, la propuesta educativa tendrá significado y utilidad para él. Será una educación "situada". Naturalmente, esto demanda también que la Administración y la sociedad asuman la multiculturalidad como realidad y como riqueza.

------- *E. Aplicación del principio de discriminación positiva*

No todos los niños y niñas parten del mismo punto (en recursos afectivos, cognitivos, culturales, económicos, etc.). Las principales diferencias vienen asociadas al nivel de ingresos (la pobreza), la zona de residencia (los entornos suburbiales y rurales, con el agravante de la distancia a la escuela), la etnia, el género y la discapacidad física, sensorial o intelectual. Por otra parte, tampoco todas las escuelas disponen de medios equivalentes: las escuelas para los pobres también suelen ser pobres en recursos de todo tipo.

En consecuencia, la igualdad de oportunidades no consiste en que todos (alumnos y escuelas) reciban lo mismo, sino en que aquellos que menos tienen –y más necesitan– reciban más. Esto conduciría a invertir más recursos de todo tipo en la educación de las poblaciones pobres y excluídas y, por lo tanto, en las escuelas que aglutinan en mayor medida a estas poblaciones.

-------*F. Aumento de recursos*

Un centro inclusivo necesita recursos humanos y materiales mejores y más especializados, que presten apoyo a la calidad educativa.

—— Mejorar la condición social y la competencia profesional de docentes y equipos directivos

Hay que superar la idea preconcebida de que el aprendizaje depende de la capacidad del alumno y tiene poco que ver con la preparación y competencia del docente.

En los países en desarrollo existe una proporción muy elevada de docentes de educación infantil, primaria y secundaria que no poseen la adecuada titulación académica, y carecen de formación pedagógica y de dominio de los contenidos del currículo. Por otra parte, la precariedad de los salarios les conduce al absentismo y el pluriempleo, con las desastrosas repercusiones que esta situación tiene para el adecuado ejercicio de la docencia, factor decisivo en la calidad de la educación.

Es necesario invertir recursos y adoptar medidas estructurales para profesionalizar y prestigiar la docencia:

• Ofertar una educación inicial suficiente y, en su caso, adoptar medidas para formar y habilitar a los maestros en ejercicio sin titulación.

• Que los maestros dispongan de un salario que les permita dedicarse en exclusividad y con continuidad a la docencia.

• Lograr que la profesión docente sea más atrayente para jóvenes con talento.

• Poner en marcha modalidades eficaces de formación permanente, centradas en mejorar las destrezas, conocimientos y motivación de los educadores y los gestores, primando la formación de "equipos" docentes y de gestores, por encima de la formación aislada del profesional.

—— Evaluar interna y externamente el sistema y los centros educativos de acuerdo con los principios de calidad y equidad

La concepción de la educación y de la función social de la escuela inciden en el concepto de calidad y éste a su vez en el para qué, cómo y qué evaluamos. Desde nuestra posición de calidad como sinónimo de equidad, estas cuestiones se responden como sigue (Martín, 2004):

• La finalidad de la evaluación es, ante todo, la mejora del aprendizaje de los alumnos y de los centros escolares (esto no excluye la función de control y rendimiento de cuentas).

• Los resultados de las evaluaciones deben contextualizarse: sólo pueden compararse los resultados de los centros o de los países semejantes. La mera comparación o los rankings de centros y países no permiten entender qué parte de los resultados educativos se debe a la escuela o al sistema, y qué parte se debe al contexto.

• Mantener una concepción amplia de los "resultados" en educación. Los mejores centros son aquellos donde los alumnos aprenden más, sin duda, pero ¿qué deben aprender? ¿qué evaluamos de todo lo que han aprendido? Abogamos por la inclusión de indicadores relativos al aprendizaje en las áreas curriculares y también de las actitudes, los valores, y el desarrollo socioemocional. Los indicadores de resultados deben incluir también el nivel de satisfacción con la escuela de alumnos, padres y profesores.

• Desde el punto de vista de la equidad es fundamental que la evaluación tenga en cuenta a aquellos alumnos/as que el sistema pierde. Las repeticiones, las derivaciones a vías menos valoradas socialmente y los abandonos son indicadores privilegiados de la calidad de un centro y de un sistema (Martín, 2004).

Existen evaluaciones internacionales de los sistemas educativos pero pocas incluyen indicadores sensibles a la equidad. Por ello, sigue siendo una demanda recurrente a los organismos multilaterales

y a los agentes de la cooperación internacional, el incorporar indicadores cuantitativos y cualitativos que nos permitan valorar también –más allá de tasas y ratios– los procesos educativos, que son los que explican esas tasas y ratios.

—— Intervenir en el ámbito social y familiar: la educación de jóvenes y adultos

Las reformas educativas de los países en desarrollo se han venido enfocando prioritariamente a la educación formal de niñas y niños, por tener que priorizar unos recursos escasos. Sin embargo, es urgente acometer la educación básica de los millones de adultos (800 millones en 2002) que permanecen sin el derecho a la misma. El marco de Dakar (cuyos objetivos 3 y 4 se refieren a la Educación para Jóvenes y Adultos), y el seguimiento a los objetivos de la V Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA, Hamburgo, 1997), constituyen las referencias para orientar las acciones que se lleven a cabo en este sector.

En la Conferencia de Hamburgo –que contó con una amplísima participación de gobiernos, sociedad civil, empresas de todo el mundo– se elaboró una propuesta que ha renovado el concepto de educación de personas adultas. Como resultado de los debates sobre el seguimiento de los compromisos de la CONFITEA, se definieron 7 áreas prioritarias para la educación de jóvenes y adultos (UNESCO, 2003):

• La alfabetización como acceso a la cultura escrita, a la información y a la educación permanente a lo largo de la vida.

• La educación con el trabajo como perspectiva.

• La educación para la ciudadanía, para los derechos humanos y para la participación de los jóvenes y adultos.

• La educación para los campesinos y los indígenas.

• La educación de los jóvenes frente a los nuevos desafíos.

• La equidad de género.

• La educación para un mundo sostenible.

En consecuencia, no sólo hay que avanzar en la cobertura de la oferta de programas de alfabetización, sino que éstos deben superar el modelo compensatorio tradicional, pasando a un modelo más proactivo para el empoderamiento de los jóvenes y adultos latinoamericanos analfabetos absolutos o funcionales (Vélaz de Medrano, 2005).

—— Multiplicar esfuerzos y recursos: la colaboración entre educación formal y no formal

Más allá del sistema externo de "drenaje" que las instituciones de educación no formal constituyen para las de la educación formal –actuando como escuelas de segunda oportunidad que recogen esos "casos difíciles" a los que el sistema educativo no dio respuesta– sería muy deseable potenciar el apoyo de los Estados y de la cooperación internacional a la coordinación de acciones y profesionales entre ambas instituciones de cara a prevenir el fracaso escolar mediante apoyo al éxito escolar y a la inclusión social en entornos de pobreza.
Todo ello, en el bien entendido de que se trata de acciones subsidiarias, que en modo alguno deben sustituir las obligaciones gubernamentales de sostenimiento de la educación básica, pero que la facilitan y refuerzan.

—— Lograr un amplio Pacto Social por la Educación Básica

La necesidad de diseñar políticas educativas a largo plazo –evitando la sucesión ineficaz de reformas educativas– firmemente orientadas a incrementar la cobertura y la calidad de la educación básica para todos y su sostenibilidad, demanda en todos los países –desarrollados y en desarrollo– un amplio acuerdo entre los agentes sociales y políticos. Ello supone:

• Realizar un análisis conjunto entre todas las fuerzas políticas y sociales –con especial participación de los sectores de la comunidad educativa– sobre las principales deficiencias educativas del país.

• Establecer de común acuerdo las prioridades básicas de intervención, un calendario de aplicación y los presupuestos necesarios para llevarlo a cabo. Esto debe hacerse buscando el compromiso entre todos los grupos parlamentarios para garantizar que su aplicación y desarrollo no esté condicionado a los resultados electorales.

La política social y educativa es responsabilidad irrenunciable del Estado, pero el Estado no puede ni debe acometer esta tarea en solitario sino que precisa del apoyo y colaboración de la sociedad civil. Entre todos tienen que explicitar y consensuar su visión de la educación. Una vez hecho esto, la sociedad civil tiene que ser también un actor de la política social y hacerse responsable del problema.

1.3 Conclusiones

Inspirándonos en el análisis que hace Reimers (2002: 620-621) sobre la igualdad de oportunidades educativas–, destacamos:

—— Algunas orientaciones para conducir con decisión los procesos de cambio en educación hacia el objetivo de la equidad y la inclusión social:

— Los cambios educativos tienen que ser el resultado de intervenciones educativas intencionales y planificadas, no meros subproductos de otro tipo de actuaciones en la política económica y social.

— Las oportunidades en educación son un proceso acumulativo que empieza en la educación infantil, sigue en la primaria, luego en la secundaria, etc. La política educativa debe respaldar a los niños y jóvenes en todas las etapas para que puedan llegar a finalizar aquellas que más inciden en la movilidad social (la educación secundaria –y, al final de la misma, la formación profesional básica– es un claro ejemplo).

— En un contexto donde los recursos son limitados, conseguir equidad y eficiencia requiere que las subvenciones públicas para la escuela primaria de titularidad privada se dirijan a aquellas con demostrada experiencia y compromiso con la educación de las poblaciones más desaventajadas y la lucha contra la pobreza, de forma que se contribuya a que la educación básica sea para todos los alumnos y alumnas pobres, gratuita, equitativa y de calidad.

— La equidad en educación supone igualdad de oportunidades y aplicación del principio de discriminación positiva de los más desfavorecidos.

— La innovación en educación resulta crucial para el logro de la equidad. Nunca es una buena solución a un problema dar más de lo mismo que ya se había demostrado ineficaz.

— La desmotivación de los aprendices y los maestros se puede corregir mediante el refuerzo, la confianza en sus posibilidades, las experiencias de éxito y el reconocimiento social.

— La reflexión sobre la propia práctica en los centros y la evaluación interna y externa del sistema educativo, formal y no formal, son los únicos medios para aprender de la experiencia y conocer las capacidades y límites del sistema.

— Propiciar la sistematización y difusión de experiencias exitosas o "buenas prácticas" de educación básica que se puedan incorporar contextualizadas a los sistemas educativos de los países, como soluciones útiles e innovadoras a los problemas y desafíos de la educación.

—— **Medidas de acción horizontal o transversal** que deben priorizarse para garantizar la calidad de la educación:

-------*A. Política educativa*

• Diagnosticar necesidades, y diseñar y consensuar una política educativa a largo plazo, y evaluarla.

• Planificar la oferta de acuerdo al principio de eslabonamiento de etapas (garantizando e incentivando la continuidad).

• Política de becas escolares (comedor, transporte, materiales, estudios secundarios y terciarios).

• Mantenimiento de las políticas de igualdad de género e incremento de las destinadas a las minorías étnicas y culturales.

• Establecimiento de "zonas educativas de atención preferente" (a nivel nacional, regional y local), para planificar y asignar medidas y recursos suficientes y adecuados a las escuelas en función de la complejidad y desventaja educativa (a más dificultades, más recursos).

-------*B. Escuelas y materiales*

Desde la conciencia de la escasez de recursos financieros de muchos países, la dotación del sistema y de los centros debe marcarse para mejorar la calidad las siguientes prioridades:

• Renovación y/o construcción de escuelas y centros de educación de adultos suficientes y salubres.

• Mejora del equipamiento escolar.

• Calidad, disponibilidad y gratuidad del material básico de aprendizaje.

• Creación de bibliotecas escolares y para adultos (al menos zonales).

• Incorporación progresiva de recursos informáticos y audiovisuales a los centros, puestos al servicio del aprendizaje.

-------*C. Currículo*

• Un currículo que recoja las competencias consideradas verdaderamente "básicas", en un diseño curricular flexible que permita a los centros adecuarlo a las necesidades de sus alumnos.

• Énfasis en las áreas instrumentales, especialmente en aquellas como la Lengua y, dentro de ella, la lectura.

• Tiempo de aprendizaje escolar suficiente (de 900 a 1.000 horas anuales como mínimo).

• Educación intercultural y, en su caso, bilingüe. Enseñanza en la lengua materna durante los primeros años de escolaridad para pasar progresivamente al aprendizaje de otras lenguas (enseñanza bilingüe).

-------*D. Proceso de enseñanza-aprendizaje*

• Atención a la diversidad de necesidades educativas en el aula.

• Estilos y métodos pedagógicos motivadores.

• Altas expectativas sobre la capacidad de aprender de los alumnos.

• Organización del aula basada en los valores democráticos.

• Coordinación de acciones entre la educación formal y no formal.

-------*E. Docentes y equipos directivos*

• Profesionalización, formación permanente e incentivación del personal docente. Hacen falta más maestros, mejor formados y con mejores salarios.

• Revisión de los modelos de formación inicial y permanente, buscando la conexión con la práctica.

• Formación de gestores educativos.

-------*F. Organización y participación escolar*

• Autonomía de la escuela: favoreciendo un proyecto curricular propio con liderazgo directivo y control externo de sus resultados.

• Coordinación y acompañamiento en el paso de los alumnos desde la educación primaria a la secundaria (suele ser el período de mayor riesgo de abandono y fracaso escolar por el cambio radical que supone: más materias, más profesores, más autonomía).

• Promoción de la comunidad escolar, con órganos de participación de profesores, padres y alumnos.

• Centros escolares con apertura horaria (utilizables fuera del horario escolar para actividades extraescolares, educación de adultos, escuela de padres, compensación y refuerzo educativo, etc.)

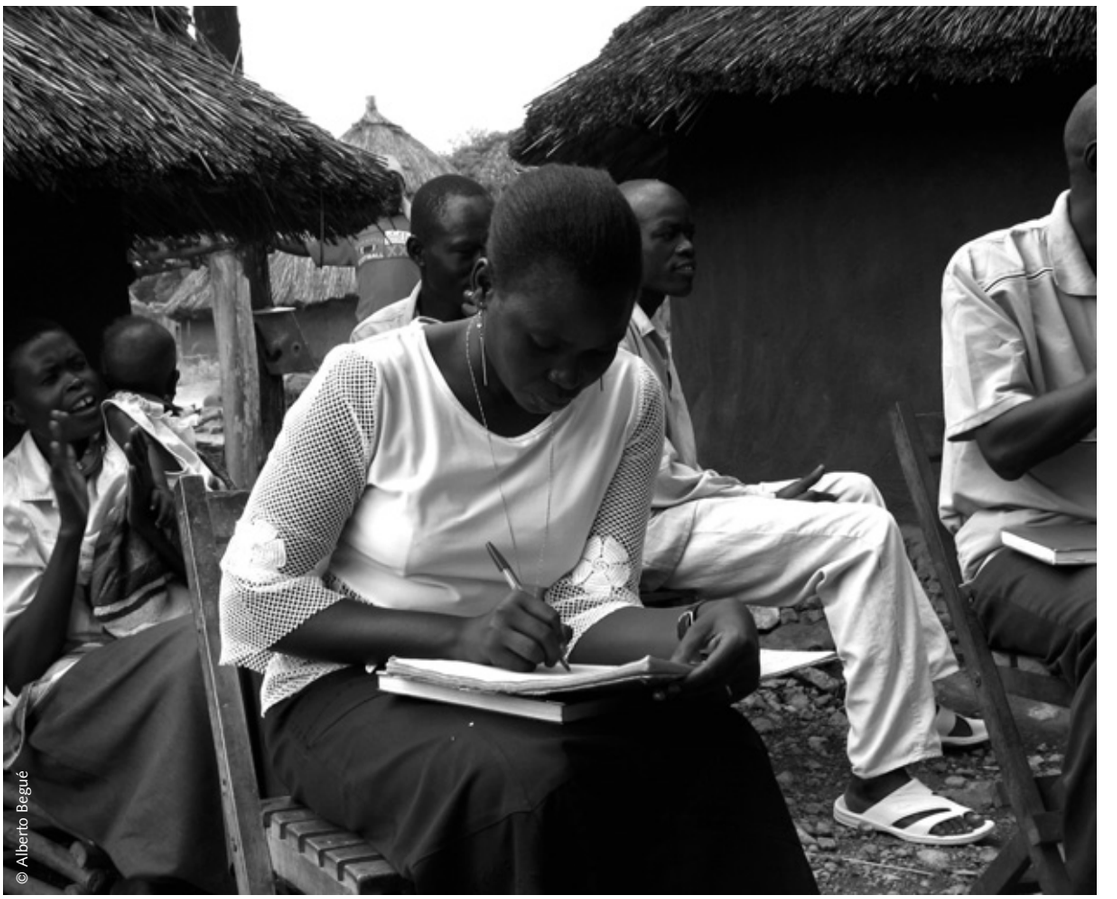
• Fomento de la creación de escuelas y asociaciones de padres y madres.

-------*G. Evaluación*

• Evaluación periódica externa de los resultados de los centros, y autoevaluación anual, con el fin de tomar decisiones de mejora, apoyo y dotación de recursos.

En definitiva, el derecho a la educación de calidad se garantiza combinando medidas estructurales y funcionales. Por ello, desde un enfoque sectorial, los agentes de la cooperación en educación han de estar en condiciones de realizar un análisis crítico de la oferta educativa, tanto en el marco del sistema educativo formal como desde iniciativas de educación no formal generadas y desarrolladas en

el entorno comunitario. Asimismo, la cooperación española debe poder identificar las principales políticas y prácticas educativas que –a nivel macro y micro– han demostrado ser más eficaces para facilitar oportunidades de aprendizaje para todos y todas.


© Alberto Begué

1.4 Bibliografía

ANGULO, G. (2001): *De Jomtien a Dakar. Diez años de ayuda a la Educación para Todos.* Madrid, Intermón Oxfam.

ENTRECULTURAS (2003): *Propuestas para la cooperación española en educación en América Latina.* Madrid, Entreculturas.

MARCHESI , A. y MARTÍN, E. (1998): *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio.* Madrid, Alianza.

MARCHESI, A. y PÉREZ, : "La comprensión del fracaso escolar". En A. Marchesi y C. Hernández Gil, C. (2003): *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional.* Madrid, Alianza, pp. 25-50.

MARTÍN, E. y MAURI, T. (Coords.) (1996): *La atención a la diversidad en Educación Secundaria.* Barcelona, Horsori.

MARTÍN, E. (2004): Calidad, equidad y evaluación: una relación compleja. *Actas de las Jornadas sobre Educación, Desarrollo y Cambio Social.* Madrid, Entreculturas, 2 y 3 noviembre 2004.

OCDE (2004): *Informe del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos 2003.* París, OCDE.

PUIG ROVIRA, J. (2003): Educación en valores y fracaso escolar. En A. Marchesi y C. Hernández Gil (2003): *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional.* Madrid, Alianza, pp. 83-100.

REIMERS, F. (Coord.) (2002): *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en América Latina.* Madrid, La Muralla.

UNESCO (1996): *La educación encierra un tesoro. Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI.* Madrid, Santillana, Ediciones UNESCO.

UNESCO (2004): *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para todos: el imperativo de la calidad.* París, UNESCO.

VÉLAZ DE MEDRANO, C. (2003): *Intervención educativa y orientadora para la inclusión social de menores en riesgo.* Madrid, UNED.

(2005): *Retos de la Educación Básica en América Latina.* Fundación Carolina. En prensa.

02 La educación básica en el contexto internacional

Cristina Manzanedo: Departamento de Estudios e Incidencia, Entreculturas.


CAPITALISM
HISTORY
Christian Aid
Vote for Trade Justice
MAKE POVERTY HISTORY
TRADE JUSTICE
DROP THE DEBT
MORE & BETTER AID
Mirror
DROP THE DEBT
MAKE POVERTY HISTORY
SCIAF
MAKE POVERTY HISTORY
SCIAF
MAKE POVERTY HISTORY
STOP BUSH'S REIGN OF TERROR
BREAD NOT BOMBS
DROP THE DEBT
TRADE JUSTICE
MAKE
POVERTY
HISTORY
SNUFF

© Alboán

2.1 La iniciativa Educación Para Todos y los Objetivos del Milenio

La comunidad internacional, a instancias de Naciones Unidas, puso en marcha en la década de los 90 una dinámica de conferencias y cumbres internacionales en las que se analizaron los principales retos del desarrollo a nivel mundial[4]. A través de estas Conferencias se gestó un marco doctrinal desde el que abordar los problemas del desarrollo y se consensuaron los compromisos internacionales actuales en la materia[5].

En educación, destacan la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990) y sobre todo, el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000), que retoma y amplía el contenido de Jomtien. Ambas Conferencias han marcado unos objetivos, unas estrategias y un calendario que comprometen las acciones de los gobiernos, de los organismos internacionales y de la sociedad civil.

2.1.1 La Conferencia de Jomtien (Tailandia, 1990)[6]

La Conferencia situó por primera vez en la agenda internacional la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población, reafirmando el compromiso con una "educación básica de calidad" como derecho humano fundamental.

Además, se redefinió con amplitud el término "educación básica" (aquella destinada a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje), que incorpora desde entonces los siguientes elementos:

• Acceso universal a la educación primaria o a cualquier nivel educativo considerado "básico" para el año 2000, con especial atención a los grupos más desfavorecidos (pobres, niñas y mujeres, población rural, minorías étnicas y culturales, discapacitados, refugiados y desplazados).

• Calidad de la educación básica: individualizada, flexible y adaptada a las necesidades, culturas y contextos de los destinatarios (para que sea significativa y útil para ellos).

• Son "necesidades básicas de aprendizaje" tanto las técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas), como los contenidos básicos (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que las personas puedan desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

• El derecho a la "educación básica" se extiende a toda la población: infantil, joven y adulta.

• Evaluación global de la educación: no sólo de las tasas de acceso, sino de los logros en el aprendizaje (tasa de finalización, porcentaje de aprobados, calidad de los aprendizajes).

• Fortalecimiento de las identidades culturales mediante la educación intercultural bilingüe.

4 Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990); Conferencia sobre Medioambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994); IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995); V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo, 1997); Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil (Oslo, 1997). A estos foros mundiales habría que sumar los celebrados con carácter regional.
5 Aunque su cumplimiento en la práctica es muy deficiente, dichos compromisos tienen un triple valor: (i) evidencian el reconocimiento de la comunidad internacional de que no es posible la gobernabilidad de un mundo crecientemente integrado en el que, sin embargo, persisten desigualdades muy profundas, (ii) expresan el compromiso colectivo de la comunidad internacional para afrontar los problemas asociados al desarrollo y (iii) permiten a la sociedad civil exigir a los Gobiernos e instituciones internacionales el cumplimiento de dichos compromisos.
6 Convocada por una comisión formada por representantes de UNESCO, PNUD, UNICEF y Banco Mundial, en ella participaron 155 gobiernos y más de 150 ONG.

2.1.2 El Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000)[7]

En Dakar se presentó el informe sobre la *"Evaluación de la Década de Educación Básica para Todos"*[8]. Los resultados de ese informe pusieron de manifiesto que, pese a producirse algunos avances, el progreso en educación había sido más lento e insatisfactorio de lo comprometido. Buena muestra de ello es que sólo seis años después de Jomtien, la comunidad internacional (en la formulación de los objetivos de desarrollo internacionales fijados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE[9], confirmados más tarde en Dakar), había retrasado en quince años la universalización de la educación básica y en cinco años la eliminación de las disparidades entre géneros (cuya consecución estaba prevista en Jomtien para el año 2000).

Durante la celebración de la Conferencia se adoptó un *Marco de Acción* para alcanzar una educación básica de calidad para todos en el año 2015, en el que, junto a los gobiernos y las agencias, tuvieron un papel decisivo las ONG y asociaciones de profesores agrupadas en torno al movimiento de la Campaña Mundial por la Educación iniciada un año antes. Los participantes se comprometieron a lograr 6 objetivos:

Los 6 objetivos de Dakar: 2000-2015

1. Extender y mejorar el cuidado infantil y la educación inicial integrales, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y en desventaja.

2. Asegurar que, para el año 2015, todos los niños, y especialmente las niñas y los niños en circunstancias difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.

3. Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de preparación para la vida activa.

4. Mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de adultos para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas.

5. Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el año 2005, y lograr la igualdad de géneros en la educación para el 2015, en particular asegurando a las niñas acceso a una educación básica de buena calidad y rendimientos plenos e igualitarios.

6. Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar la excelencia de todos, de modo que todos logren resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en lectura, escritura, cálculo y las habilidades esenciales para la vida.

Fuente: UNESCO http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

7 Al Foro de Dakar asistieron representaciones de 164 países, así como del Banco Mundial y las distintas agencias de la ONU. Participaron 150 organizaciones no gubernamentales.
8 Se evaluaron los 6 objetivos propuestos en Jomtien, así como 18 indicadores del estado de la educación básica.
9 OCDE (1996): El papel de la Cooperación al Desarrollo en los albores del siglo XXI.

En Dakar se señaló que la clave para lograr avances sustanciales es la colaboración mutua entre países. Para ello, el Marco de Acción establece las siguientes estrategias de actuación basadas en la **corresponsabilidad en el desarrollo:**

—— Elaboración de planes nacionales de educación por los países

Los países del Sur se comprometieron a elaborar o fortalecer planes nacionales de educación. Estos planes deben integrarse en un marco más amplio de reducción de la pobreza y de desarrollo y han de elaborarse mediante un proceso transparente y democrático en el que participe la sociedad civil[10]. Los planes nacionales deben abordar (i) los problemas crónicos de financiación insuficiente de la educación básica, estableciendo prioridades presupuestarias que reflejen el compromiso del 2015, (ii) la ineficiente gestión de los recursos públicos y (iii) estrategias dirigidas específicamente a quienes se encuentran excluidos de las oportunidades educativas, con un claro compromiso con los sectores que sufren pobreza y exclusión.

—— Compromiso financiero de los donantes que respalde las estrategias nacionales

Pero el éxito de los planes nacionales requiere, además de voluntad política, recursos. Dakar reconoció que en la actualidad muchos países no cuentan con los recursos necesarios y declaró que "*ningún país comprometido con la educación básica se verá amenazado para conseguir dicho objetivo por la falta de recursos*". Esto instaura un compromiso explícito de financiación por parte de los países donantes y los organismos financieros multilaterales. El Marco de Acción de Dakar explicita que la financiación internacional de la educación, además de un aumento de recursos, requiere nuevas prácticas de cooperación.

¿Qué pide Dakar a los países donantes?

- **Adoptar** una posición firme en pro de la educación básica.
- **Aumentar** la financiación externa de la educación, y en particular de la educación básica.
- **Lograr** que pueda preverse plurianualmente el flujo de la ayuda externa.
- **Mejorar** la coordinación entre los donantes.
- **Consolidar** los enfoques sectoriales (por encima de los proyectos aislados).
- **Medidas** encaminadas a reducir la deuda externa o a suprimirla, según los casos.
- **Una asistencia técnica** que fortalezca las capacidades de los destinatarios (instituciones y estructuras básicas de los sistemas educativos), pero que no las reemplace ni genere dependencias.
- **Seguimiento** de los avances realizados en el cumplimiento de las finalidades y objetivos de la Educación para Todos, recurriendo a evaluaciones periódicas, entre otros medios.

Fuente: Marco de Acción de Dakar.

10 Asociaciones de padres, comunidades educativas, organizaciones de base, ONGs, sindicatos de docentes, universidades. Se contempla la creación e impulso de foros nacionales educativos para articular la participación de la sociedad civil y favorecer la formulación colectiva de propuestas.

Para hacer realidad los compromisos de Jomtien, reafirmados una década más tarde en Dakar se ha creado la **Iniciativa Educación Para Todos** ("EFA" en sus siglas inglesas) coordinada por UNESCO. Este organismo, en colaboración con otras agencias del sistema de Naciones Unidas y donantes bilaterales, ha puesto en marcha programas específicos dirigidos a conseguir dichos objetivos.

2.1.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)

Ese mismo año 2000, se establecieron los *Objetivos de Desarrollo del Milenio,* dos de los cuales –la enseñanza primaria universal y la igualdad de los sexos en educación– se tomaron de Dakar por considerarse especialmente relevantes para acabar con la pobreza extrema.

Las Conferencias de Jomtien y Dakar señalaron que la prioridad educativa para lograr un desarrollo humano es invertir en educación básica, pero sin olvidar que es sólo un primer paso en el derecho a una educación de calidad para todos y todas a lo largo de toda la vida, tal como recoge el capítulo 1 de este informe. Sin embargo, en la práctica, el aprendizaje permanente como criterio rector de la política educativa responde más a la realidad de los países que ya están capacitados para proporcionar una enseñanza extensiva y numerosas oportunidades de aprendizaje, pero es aún un sueño para los países que todavía luchan por erradicar el analfabetismo e incluir a todos los niños y niñas en la escuela.

La Agenda del Milenio es una agenda de mínimos que permite afrontar mediante intervenciones básicas multisectoriales las situaciones de pobreza extrema pero, por lo mismo, reduce sustancialmente el ámbito de actuación en educación respecto a Dakar. La Agenda del Milenio es positiva pero no puede tomarse como el horizonte de desarrollo de los países, sino como el suelo sin cuya existencia no es posible caminar. No se puede reducir el "desarrollo" a "alivio de la pobreza" y éste a "eliminación de la pobreza extrema". La educación básica (Educación Para Todos-EPT) se convertiría entonces en educación primaria y ésta en sólo cuatro años de escolaridad (Objetivos de Desarrollo del Milenio).

Necesitamos la visión sistémica de la educación que recoge Dakar, reconociendo, también para "los pobres y excluidos", el derecho a aprender a lo largo de toda la vida y, con ello, a participar en los procesos de toma de decisiones políticas de sus países, ya sea como sociedad civil o, en su caso, mediante el acceso al propio poder político en los países.

2.1.4 La Estrategia de la Unión Europea

La Unión Europea ha recogido los compromisos de Dakar en la Comunicación de la Comisión de 2002 sobre la *contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza*[11], que fue respaldada por el Consejo de Ministros en ese mismo año[12]. Ambos documentos recogen el compromiso de la Unión Europea de priorizar los objetivos de Dakar en su cooperación educativa y explicitan la necesidad de promover para ello cambios en las políticas de cooperación de la Unión Europea y los Estados miembros en el sentido recogido en Dakar, además de un aumento de la AOD en educación.

11 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de marzo de 2002, sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza [COM(2002) 116 final].
12 Resolución del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 30 de mayo de 2002 sobre la Comunicación COM(2002) 116 final de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre educación y formación en el contexto de reducción de la pobreza en los países en desarrollo.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de marzo de 2002, sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza.

La universalización de la educación primaria deberá ser la primera prioridad de las estrategias de cooperación al desarrollo en materia educativa de la Comunidad y sus estados miembros con espacial énfasis en:

• Acabar con las diferencias de acceso y permanencia de las niñas.

• Mejorar la calidad, el acceso y la permanencia dentro del ciclo escolar.

• Proteger y restaurar la educación en periodos de conflicto y post-conflicto.

• Ser conscientes del impacto del VIH/SIDA en el sistema educativo y del papel que la educación puede jugar para acabar con la pandemia.

• Dar apoyo preferencial a los Estados que se comprometan de manera más clara con el Marco de Acción de una educación para todos y todas y la consecución de los ODM. Se apoyará de manera decidida a los países que desarrollen e implementen planes nacionales de educación y pondrán especial atención a los países en riesgo de no alcanzar los objetivos de la educación para todos y todas en 2015.

• Recordar las conclusiones de la Conferencia de Naciones Unidas de Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, acordada por la UE en el Consejo de Barcelona de marzo de 2002, donde los estados miembros se comprometían colectivamente, como primer paso, a incrementar significativamente el volumen total de la AOD en los cuatro próximos años[13]. Para ello el incremento del volumen de la AOD en materia educativa deberá encuadrarse dentro del apoyo adicional a los ODM y los de Marco de Acción de la Educación Para Todos (EPT).

Además de apoyar la comunicación de la Comisión, la citada resolución del Consejo de mayo de ese año reconoce que "en materia de educación, los donantes, incluidos la Comunidad y los estados miembros, no han aumentado suficientemente su ayuda a los países en vías de desarrollo para lograr en este sector los Objetivos de Desarrollo del nuevo Milenio".

13 El compromiso de los países miembros de la Unión Europea en Monterrey, se fijó días antes en el Consejo Europeo celebrado en Barcelona y consiste en destinar colectivamente un 0,39% del PNB de la UE a AOD para el año 2006, y al menos el 0,33% en cada país miembro en esa fecha.

2.2 ¿Qué progresos ha habido en los últimos años?[14]

Dakar estableció seis objetivos que se consideraron esenciales, alcanzables y asequibles para alcanzar la EPT en el año 2015, a condición de que se pusiese en ellos un empeño internacional firme en cumplirlos. Para determinar los avances en estos cinco años, examinaremos el progreso de los países en cada objetivo y, posteriormente, en el conjunto de los seis objetivos.

El progreso para la consecución de los objetivos es insuficiente. Casi una tercera parte de los habitantes del planeta vive en 28 países que corren grave riesgo de no alcanzar ninguno de los objetivos de la EPT. Los países de riesgo elevado se encuentran fundamentalmente en África Subsahariana, India y Pakistán, Estados Árabes y África del Norte. Aquí es donde se plantea el mayor reto a la EPT. Otro tercio de la población mundial vive en 43 países que han hecho progresos en el decenio de 1990, pero que es probable que no alcancen, por lo menos, un objetivo en 2015. En total, más de 70 países (2/3 de la población mundial) no van por el camino de lograr los objetivos de la EPT de aquí al año límite de 2015[15].

------Objetivo 1: Atención y educación de la primera infancia

Está demostrado que los resultados de la educación primaria mejoran de forma significativa si van precedidos de un aprendizaje durante los primeros años de vida. Sin embargo, la extensión de la atención y educación de la primera infancia (AEPI) es muy diferente en las distintas regiones del mundo y su distribución muy desigual dentro de cada país. Mientras que la educación infantil es casi universal en la mitad de las naciones más ricas del mundo, una tercera parte de los países presentan tasas de educación infantil inferiores al 30% del grupo de edad. Predomina la financiación y gestión privadas y las disparidades entre la oferta en zona urbana y rural son especialmente pronunciadas. En muchos países en desarrollo, el personal

14 En la revisión del progreso de la educación desde 1998, se han considerado especialmente los Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo de UNESCO 2002, 2003/4 y 2005 (www.unesco.org). A pesar de las limitaciones es posible formular juicios bien fundados. Los informes señalan las carencias estadísticas a nivel mundial y la necesidad de mayores inversiones en el acopio y análisis de datos y en investigaciones y evaluaciones de las políticas. Los datos más utilizados para estos informes son los datos administrativos que los gobiernos suministran regularmente cada año al Instituto de Estadística de la UNESCO.
15 Los datos globales permiten una imagen general pero hay que tomarlos con cuidado porque ocultan enormes variaciones entre países de una misma región y dentro de cada país.

docente de los programas de AEPI está poco cualificado. Cuando se trata de familias con pocos recursos lo más probable es que esta educación, si existe, no esté siquiera dentro del sistema educativo sino que consista sólo en alguna forma de atención doméstica o comunitaria.

Se trata de un ámbito de la educación muy diverso del que no existen datos comparativos fiables ni indicadores ampliamente aceptados, lo que dificulta la medición de los avances. En el último decenio, se observa una tendencia al lento incremento de la participación de la infancia en programas de AEPI, sobre todo en América Latina y el Caribe. Sin embargo, en Asia Central y Europa Central y Oriental se registró un retroceso, unido a la reducción del gasto público educativo en valor real.

------Objetivo 2: La enseñanza primaria universal (EPU)

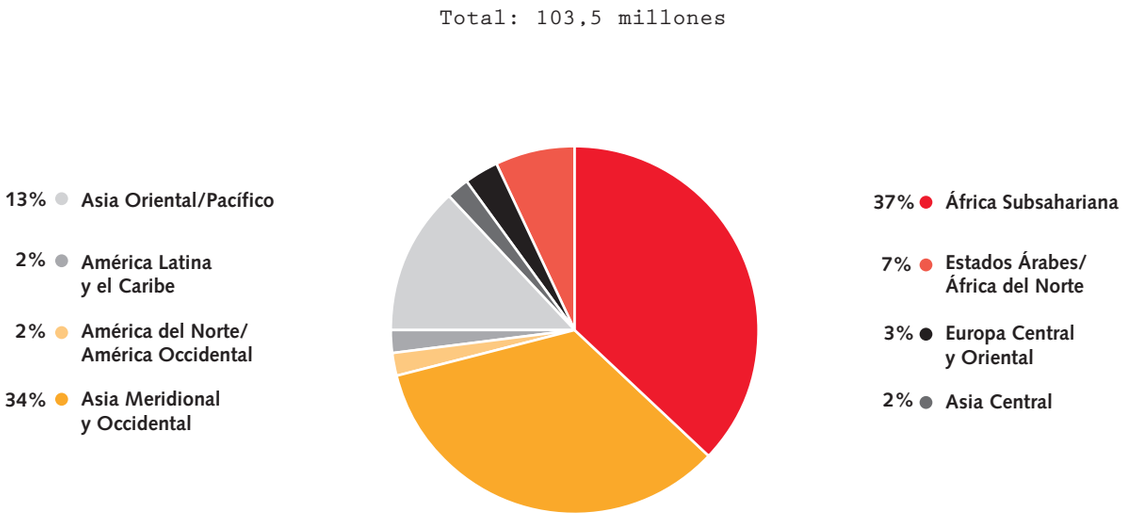
Para el 2015, todos los niños deben poder matricularse en la enseñanza primaria y concluir esos estudios posteriormente. Además, la enseñanza primaria debe ser obligatoria, gratuita y de buena calidad. Para alcanzar un nivel básico de educación son necesarios por lo menos cinco o seis años de enseñanza primaria de buena calidad a tiempo completo. El indicador principal de la enseñanza primaria universal (EPU) es el logro de tasas netas de escolarización (TNE) próximas al 100%[16]. Del cálculo de la TNE se excluye al alumnado mayor y menor de la edad escolar oficial establecida en el país.

En el decenio de 1990 el número total de niños matriculados en primaria aumentó un 8,7% (648 millones de niños escolarizados en 2000) pero los niveles de escolarización varían considerablemente según los países. Ha habido un aumento rápido de las matriculaciones en muchas regiones del mundo, entre ellas América Latina y Caribe –con TNE en primaria próximas al 97%–, Asia Meridional y Occidental y África del Norte. En algunos casos los avances han sido sustanciales gracias a la supresión o reducción de los derechos de matrícula y cargas escolares. Sin embargo, dicho aumento no debe ocultar la disminución real que se ha producido en algunos países como Arabia Saudita, Argelia, Congo, Irán, Omán, Sudán, Tailandia y Tanzania.

16 La Tasa neta de escolarización (TNE) es el número de alumnos del grupo de edad oficial de escolarización, expresado en porcentaje del total de la población de ese grupo de edad.

Globalmente, el ritmo de avance es demasiado lento para lograr la EPU de aquí al 2015. Todavía hay 103,5 millones de niños en edad escolar que no asisten a la escuela, el 57% de ellos niñas. Los problemas más agudos de matriculación se dan en África Subsahariana y en algunos Estados Árabes, con TNE inferiores al 70% y que en algunos casos están avanzando en una dirección que les aleja todavía más de la EPU.

Gráfico 1: Niños no escolarizados: distribución regional 2002.



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo. UNESCO.

La pobreza es el principal obstáculo para la escolarización. Allí donde existen derechos de matrícula en la educación primaria, deben suprimirse. Todavía se sigue imponiendo el pago de derechos en 26 de los 35 países que probablemente no alcanzarán en 2005 ninguno de los objetivos de la EPT.

Cuando los gobiernos instauran la gratuidad de la primaria se produce un aumento espectacular de las matriculaciones, pero la experiencia muestra que no es suficiente abolir los costes de la educación. Un estudio en 5 países africanos (Kenya, Tanzania, Uganda, Malawi, Zambia) en los que se proclamó la gratuidad de la enseñanza en los últimos 10 años es revelador:

Hacer gratuita la primaria ...

• En Kenya, la gratuidad duplicó las matriculaciones en muchas escuelas de Nairobi en muy poco tiempo.

• El contenido de la gratuidad varía de un país a otro: en Tanzania, por ejemplo, el coste del uniforme y los libros sigue siendo un freno para la asistencia regular a clase.

• Los niveles de deserción escolar en Uganda son muy altos.

• Hay una escasez preocupante de maestros en Malawi.

• Para paliar las consecuencias del aumento del número de niños y niñas escolarizados, es preciso construir nuevas aulas y formar docentes, respaldando estas tareas con ayuda internacional.

• Los cinco gobiernos de los países estudiados aumentaron la porción del presupuesto nacional para la educación (hasta un 55% o más) pero, debido al gran aumento de alumnos, el gasto por alumno disminuyó sustancialmente. En esas circunstancias, mantener la calidad de la educación es difícil y dependerá en gran medida de la financiación externa. Las previsiones para estos países muestran que se necesitará más del doble de AOD a la educación en valor real para mantener el ritmo de avance hacia la EPU hasta el 2015.

Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2004, UNESCO.

Pero la pobreza no es el único factor que explica la falta de escolarización. La baja calidad de la enseñanza y su alejamiento de la realidad social también explica por qué los padres no llevan a sus hijos a la escuela. **Adaptar las materias que se imparten a la realidad social y cultural es clave para extender la escolarización y la alfabetización** ya que ello permite a los padres ver la escuela como algo útil y contribuye, también, a frenar el fracaso escolar.

La falta de adaptación de los contenidos escolares a cada realidad social explica en gran parte el hecho de que *la terminación de los estudios de enseñanza primaria en casi todos los países en desarrollo constituye un motivo de preocupación* considerable ya que las escolarizaciones tardías son muy corrientes, las tasas de supervivencia en el último grado de primaria son bajas (menos del 75% en un tercio de los países) y las repeticiones de curso son muy frecuentes. En algunos países del África Subsahariana, los alumnos repetidores representan la cuarta parte de los matriculados. En América Latina, las tasas de supervivencia[17] se sitúan con frecuencia por debajo del 80% y son un obstáculo para lograr la EPU. La consecuencia de todo esto es que todavía son víctimas del analfabetismo en el mundo 800 millones de adultos (Objetivo 4).

17 Porcentaje del alumnado que finaliza el ciclo educativo de que se trate.

------Objetivo 3: Preparación de jóvenes y adultos para la vida activa

Este objetivo está estrechamente vinculado al Objetivo 4 –la educación básica de adultos– porque hoy está ampliamente extendido que es ineficaz el enfoque clásico de la alfabetización, que aislaba el aprendizaje de la lectura, escritura y cálculo elemental de la adquisición de otras competencias básicas. De hecho, muchos programas vinculan la alfabetización con la preparación para la vida activa de jóvenes y adultos mediante el aprendizaje de las competencias básicas para la vida cotidiana y el trabajo. La evolución de los progresos en este ámbito es, sin embargo, difícil de medir ya que comprende una amplia gama de actividades educativas por lo que los progresos realizados a escala mundial son difíciles de evaluar.

© Alberto Begué

------Objetivo 4: Educación Básica de adultos

El significado de alfabetización ha cambiado radicalmente desde la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos celebrada en Jomtien en 1990. Hoy ya no se reduce a saber leer y escribir, sino que comprende la satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje (ver epígrafe 2.1.1 anterior). La evolución conceptual no ha ido sin embargo, acompañada de una prioridad en recursos y políticas. También es necesario elaborar un nuevo indicador más amplio que la tasa de analfabetismo.

La tasa mundial de analfabetismo se ha ido reduciendo constantemente en los últimos años pero los progresos en valores absolutos son modestos debido a las altas tasas de crecimiento demográfico en los últimos veinte años. En 2002 había en el mundo unos 800 millones de adultos analfabetos[18]. El 61% de ellos vive en cuatro de los países más poblados del mundo –India, China, Bangladesh y Pakistán–. Dos tercios de los adultos sin educación básica son mujeres debido a la desigualdad entre los sexos y a que las mujeres viven más tiempo que los hombres.

El actual Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2012) representa una oportunidad para centrarse en la educación básica de adultos, contribuir a una mayor sensibilización y mejorar las políticas, su evaluación y seguimiento.

18 El resultado es considerablemente inferior a las cifras del 2000 basándose en las últimas revisiones de datos. China arroja, por ejemplo, una reducción del número de analfabetos adultos superior a 50 millones.

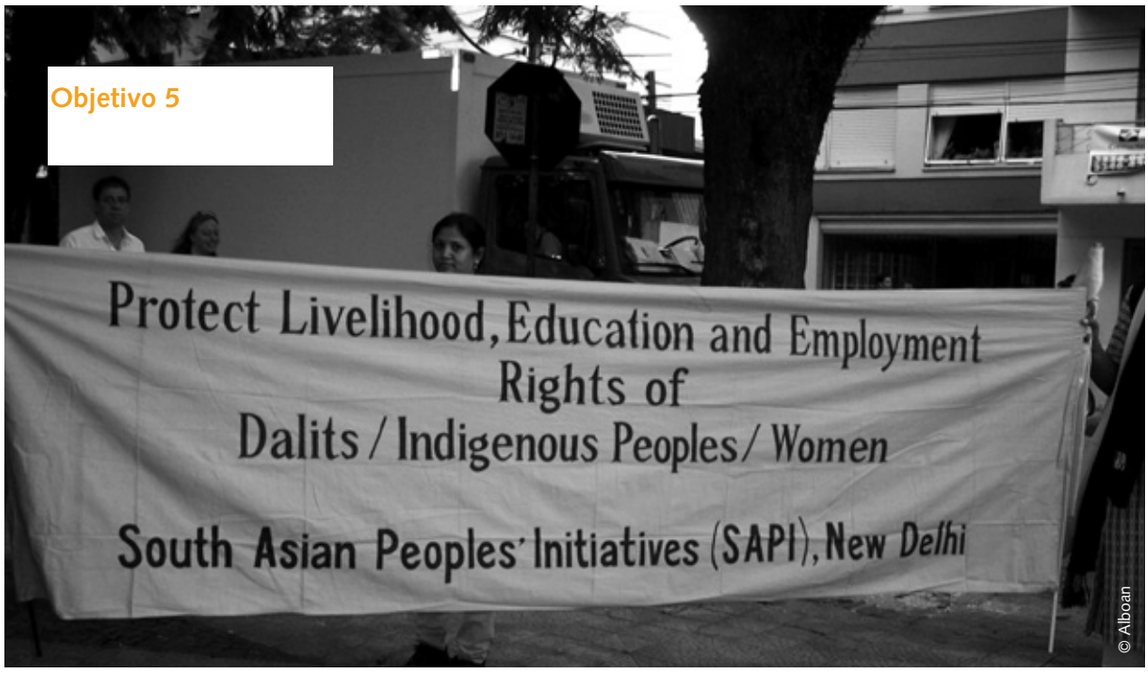
Cuadro 2: Estimación del número de adultos analfabetos -población de 15 años o más- en 1990, 2000 y 2015.

ADULTOS ANALFABETOS

	1990		2000		2015		Variación de porcentaje	
	Total (en miles)	% M*	Total (en miles)	% M*	Total (en miles)	% M*	De 1990 a 2000	De 2000 a 2015
Mundo	879.130	63	861.966	64	799.152	63	-2.0	-7.3
Países Desarrollados y en transición**	21.970	70	14.895	67	7.521	61	-32.2	-49.5
Total de los países en desarrollo	857.159	63	847.070	64	791.631	64	-1.2	-6.5
Desglosados como sigue:								
África Subsahariana	131.380	61	135.980	61	132.844	61	3.5	-2.3
Estados Árabes	62.400	63	67.473	64	70.803	64	8.1	4.9
Asia Oriental y el Pacífico	232.904	69	186.404	71	114.123	73	-20.0	-38.8
Asia Meridional y Occidental	382.151	60	412.242	61	436.704	62	7.9	5.9
América Latina y el Caribe	41.932	56	39.254	56	30.055	54	-6.4	-15.8

** Mujeres*
*** "Países en transición" son aquellos que están abandonando la economía planificada para pasar a una economía de mercado.*

Fuente: Resumen del Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2003-2004, UNESCO.



------Objetivo 5: Igualdad entre los sexos

Este es un objetivo en dos fases: se trataba de alcanzar la paridad entre niños y niñas en enseñanza primaria y secundaria para el 2005. El paso siguiente será lograr la igualdad entre los sexos un decenio después, en el 2015. La paridad es un concepto exclusivamente numérico: alcanzar la paridad entre los sexos significa que igual proporción de niñas y niños ingresan en el sistema educativo y participan en los ciclos de primaria y secundaria. La paridad la mide el Índice de Paridad entre los Sexos (IPS)[19]. Es obvio que el logro de la paridad va indisolublemente unido a la universalización de la enseñanza primaria, que es el otro Objetivo del Milenio en educación y el Objetivo 2 de Dakar.

Este año 2005 tendría que haberse alcanzado este objetivo en materia de escolarización. Sin embargo, las niñas siguen sufriendo una fuerte discriminación. Un 60% de los países sigue sin alcanzar la paridad de sexo en la educación primaria o secundaria, o en ambas. Globalmente, las niñas representan el 57% de los casi 104 millones de los menores sin acceso a la escuela. Las disparidades entre los sexos son más acusadas en la enseñanza secundaria –la mitad de los países en desarrollo han alcanzado la paridad en primaria, pero menos de una quinta parte la consigue en secundaria– y aún más en la educación superior –sólo cuatro países la alcanzan–. Además, casi dos tercios de los adultos analfabetos (64%) son mujeres.

Aunque muchos países han realizado progresos importantes hacia la paridad entre los sexos en primaria en el último decenio, siguen existiendo diferencias muy importantes, especialmente en los Estados Árabes, África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental. Especialmente grave es el caso de países con un IPS inferior a 0,75 –Benin, Burkina Faso, Chad, Guinea-Bissau, Malí, Níger y Pakistán–. En algunos países de América Latina el IPS es favorable a las niñas.

Los estudios arrojan dos conclusiones:

- Se observa que las naciones donde mayor es la disparidad tienden a figurar entre los países más pobres. La pobreza es el principal obstáculo a la escolarización y las niñas tienen más posibilidades de salir perjudicadas cuando hay que decidir a qué hijos se envían a la escuela y durante cuánto tiempo.

19 El Índice de Paridad entre los Sexos es la relación entre las tasas de escolarización de los niños y las niñas. La paridad es 1.

• Sin embargo, hay otras razones que explican por qué se mantiene la disparidad de género en educación. Siguen existiendo creencias arraigadas en la sociedad sobre el papel tradicional de las mujeres y también son relevantes otras razones como el embarazo y el matrimonio a temprana edad, o la responsabilidad doméstica de las niñas en el hogar.

• Los países con menor porcentaje de maestras de primaria son aquellos en los que se dan mayores disparidades entre los sexos.

El objetivo de alcanzar la paridad en el 2005 era sólo un primer paso, ya que el compromiso de Dakar y de los Objetivos del Milenio es alcanzar en 2015 la igualdad en educación. Esto significa que no se trata sólo de escolarizar a las niñas. La discriminación también está presente dentro del sistema educativo. El sistema educativo no trata por igual a los hombres y a las mujeres, ni siquiera en la educación mixta. Las diferentes expectativas en relación a cada sexo pueden observarse en los libros de texto, en las interacciones escolares, en todo eso que se ha llamado el "currículo oculto", que son las pautas de comportamiento y los valores no explicitados que transmite la práctica educativa. La identidad social de la mujer y la del hombre se construyen en gran medida desde la educación. A pesar de que la igualdad de sexos suele estar reconocida por ley, la discriminación de niñas y mujeres es una realidad en todos los países, en diferentes grados. Esta se manifiesta en la vida cotidiana y comprende el acceso y control de recursos, la participación en todos sus niveles y la toma de decisiones.

Lograr la igualdad entre los sexos para el 2015 engloba un acceso igual para todos a una educación básica de buena calidad, un proceso de aprendizaje que ofrezca a niños y niñas, mujeres y hombres las mismas oportunidades para desarrollar sus talentos y unos resultados que redunden en la participación activa de todos en la vida política y económica, así como en las actividades de reproducción y cuidado del individuo (alimentación salud, higiene). Como vemos, la igualdad entre los sexos es un concepto más amplio que la paridad, más complejo y, por tanto, mucho más difícil de medir.

------Objetivo 6: Calidad

Este es un objetivo transversal a todos los anteriores y tiene por objeto que se preste a la calidad de la educación la atención que muchos estiman que no recibió durante el decenio de 1990.

Los países que más distan de alcanzar los objetivos 1 a 5 son los que se hallan también más lejos del objetivo 6. UNESCO utiliza cinco indicadores para medir los progresos en este ámbito:

• El **gasto público educativo** es insuficiente. En general, en los países ricos, la inversión en educación representa un porcentaje superior del PIB –hasta un 8% en algunos países– que en los países pobres. Pero además de destinar un trozo más pequeño de un pastel más pequeño, resulta que es precisamente en estos países donde las necesidades son mayores puesto que es necesario financiar en muchos casos expansiones masivas de la cobertura del sistema educativo. A pesar de todo, muchos países en desarrollo de Asia Oriental y de América Latina aumentaron su gasto en educación en el transcurso del decenio.

• La **formación y condición de los docentes** es el factor clave de calidad. En todas las regiones en desarrollo hay países donde no hay docentes suficientes y, para poder cubrir las vacantes, los Gobiernos contratan como maestros a personas que tienen un nivel de estudios igual al que imparten. Además, la mayoría tampoco tiene formación pedagógica. En África, la pandemia del VIH/SIDA hace peligrar la oferta de una educación de calidad y contribuye considerablemente al absentismo de los docentes. La estimación de los docentes adicionales necesarios en todo el mundo para universalizar la educación primaria en 2015 varían entre 15 y 35 millones. Pero existe una tensión entre la cantidad y la calidad. En muchos países de bajos ingresos, hay una tendencia –a menudo impuesta por limitaciones financieras– a contratar a un número creciente de docentes a un sueldo bajo pero sin capacitación profesional ni graduación suficiente, lo cual tiene graves consecuencias para la calidad y la equidad de la docencia, ya que los peor formados/pagados suelen ir a las zonas rurales, las más deprimidas, que son las que, sin embargo, necesitarían los mejores docentes.

• Los altos niveles de **repetición y deserción escolar** denotan bajos niveles de calidad de la enseñanza. En más del 50% de los países de África Subsahariana, un niño de cada diez repite al menos un curso en primaria. Además, los estudios muestran que el alumnado no aprende con la repetición y sigue en el mismo curso o bien abandona la escuela.

• El **número de alumnos por docente** es demasiado elevado, sobre todo en África Subsahariana, donde el número de escolares por docente es superior a 70 en algunos países. El promedio regional ha aumentado en los últimos años a 44 escolares en primaria por docente.

• Los tests regionales e internacionales sobre resultados de la educación ponen de manifiesto que en la mayoría de las regiones en desarrollo el **aprovechamiento escolar** es insuficiente.

Un nuevo índice: el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE)

En un intento por presentar un índice que mida los avances globales por países hacia la EPT, UNESCO ha elaborado el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE), que se publicó por primera vez en el 2004 en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003-2004*[20].

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos permite determinar en que medida los países están alcanzando los objetivos de la EPT. Ante las dificultades para medir los avances en la educación infantil y en la preparación de jóvenes y adultos para la vida activa, el IDE se construye a partir de los datos sobre educación primaria universal, paridad entre los sexos, alfabetización y calidad. Los indicadores utilizados para construir el índice son los siguientes:

Objetivo	Indicador
∘ Educación primaria universal	∘ Tasa neta de matriculación en primaria
∘ Alfabetización de adultos	∘ Tasa de alfabetización de la población mayor de 15 años
∘Igualdad de género en educación	∘ Promedio del Indice de Paridad de Sexos (IPS) en educación primaria y secundaria y en la tasa de alfabetización de adultos
∘ Calidad	∘ Índice de supervivencia en la escuela en el 5º grado de primaria[21]

Varios países –incluidos algunos de los más pobres– han mejorado manifiestamente sus niveles de consecución de la EPT en el periodo de 1998-2001. Esto prueba que la pobreza no es un obstáculo insuperable para realizar progresos rápidos hacia el logro de la EPT. En cambio, sigue existiendo un déficit educativo masivo en África Subsahariana, los Estados Árabes y Asia Meridional y Occidental.

• Cuarenta y un países –es decir, un tercio de aquellos en los que es posible calcular el IDE– han alcanzado los objetivos o están a punto de alcanzarlos. La mayoría de ellos pertenecen a la región de América del Norte y Europa Occidental y a la de Europa Central y Oriental.

• En cincuenta y un países los valores del IDE oscilan entre 0,80 y 0,94[22]. En casi la mitad de estos países –la mayoría pertenecientes a América Latina– los progresos hacia el objetivo de calidad de la educación son los más rezagados.

• Treinta y cinco países distan mucho de alcanzar los objetivos y reflejan valores del IDE inferiores a 0,80. En este grupo figuran veintidós naciones del África Subsahariana y tres países muy poblados del Asia Meridional: Bangladesh, India y Pakistán.

20 El Informe calcula el IDE correspondiente a 94 países en el año 2000.
21 Proporción de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado.
22 El valor del IDE oscila entre 0 y 1. Cuanto más se aproxima un país al valor máximo del IDE tanto más cerca se halla del cumplimiento de sus objetivos y tanto mejores son sus logros en la realización de la EPT.

2.3 Recursos necesarios

En Dakar se acordó que ningún país resuelto a establecer la EPT vería frustrado este empeño por falta de recursos. Y es que, efectivamente, el cumplimiento de la EPT vendrá en gran parte determinado por los recursos nacionales e internacionales disponibles para hacerla viable.

UNESCO y Banco Mundial han calculado el coste de la EPT estimando el coste de universalizar la primaria y de eliminar las disparidades entre niñas y niños, por tratarse de dos objetivos vinculados entre sí y fáciles de medir, a diferencia de otros objetivos donde los datos son muy incompletos. Además, aunque es una estimación parcial, recoge la parte más onerosa de los objetivos EPT.

La estimación del Banco Mundial alcanza los 8.400 millones de dólares anuales adicionales durante quince años, con un déficit medio anual de financiación de 2.500 millones que tendría que ser cubierto por la ayuda externa. África Subsahariana recibiría el 85% de dicha ayuda. Los cálculos del Banco Mundial se basan en la capacidad de los países para generar recursos mediante el crecimiento y la reforma fiscal. Algunas de sus hipótesis parecen optimistas. Si así fuera, UNESCO cree que el déficit de financiación para el 2015 podría incluso duplicar la estimación del Banco Mundial.

Pero aún en el caso de cumplirse dichas previsiones, UNESCO señala que se ha subestimado el coste de la consecución de la EPT. Según el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002 *("Educación para Todos, ¿Va el mundo por el buen camino?"),* el déficit anual de financiación para universalizar la primaria y conseguir la igualdad de género en 2015 es de **5.600 millones de dólares anuales adicionales.** Este aumento de coste se debe a la inclusión de las siguientes partidas:

- Intervenciones sobre la demanda mediante programas de incentivos destinados a las niñas y, en general, a los niños de las familias más pobres;

- La consideración del elevado coste que suponen para los sistemas educativos el VIH-SIDA y las situaciones de conflicto/catástrofes humanitarias que obligarán a restaurar infraestructura, suministros y recursos humanos.

2.4 La respuesta de los países del Sur: estrategias nacionales

2.4.1 Reformas Educativas

La planificación de la Educación para Todos en los países del Sur adopta diversas modalidades, que no se corresponden directamente con el llamamiento de Dakar para que se elaboren y pongan en práctica Planes Nacionales de EPT. Una minoría de países (22) ha formulado planes de acción nacionales detallados y globales. Un grupo mucho más amplio de países ha revisado sus Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) o realizan planes sectoriales de educación. En estos dos últimos casos se observa que la prioridad de los planes es la universalización de la primaria, seguida de la eliminación de las disparidades de género en primaria y secundaria. Las posibilidades de aprendizaje de jóvenes y adultos figuran en tercer lugar y el resto de los objetivos de Dakar reciben menor atención.

Los documentos de planificación (sean planes EPT, planes sectoriales o DELP) contienen el diagnóstico de la situación y los objetivos a lograr pero suelen ser más débiles en cuanto a las actividades previstas para lograr dichos objetivos. De hecho, es relativamente raro que los planes incluyan los *costes detallados* de las medidas a adoptar en favor de la educación. En otras ocasiones, hay gobiernos que han aprobado propuestas de reforma y sus costes pero que carecen de la *capacidad técnica* necesaria para poner en práctica dichas reformas. Por último, a veces lo que ha faltado es *apoyo político* al más alto nivel, factor también clave para sacar adelante las reformas. Todos estos aspectos han dado frecuentemente como resultado fuertes discrepancias entre los planes y su ejecución.

2.4.2 Participación de la sociedad civil

En Jomtien y en Dakar se señaló la importancia de involucrar a la sociedad civil en el desarrollo de la educación. En los últimos años se ha producido un aumento de las consultas formales puntuales, pero en muchos países resulta menos claro que esta *relación con la sociedad civil* vaya extendiéndose hacia espacios más estables y oportunidades más amplias de diálogo y de participación real de la sociedad civil en la planificación educativa. Por su parte, la sociedad civil tiene el reto de mejorar las asociaciones entre sus miembros y la articulación de posiciones colectivas. Los movimientos educativos y ONGs dedicadas a educación son muy heterogéneos, trabajan como proveedores de servicios y no disponen en muchas ocasiones de recursos para participar en un diálogo sobre políticas que lleva mucho tiempo. Los Foros Nacionales Educativos fueron concebidos en Dakar como los espacios para articular una agenda nacional común de las OSC y la coordinación con los gobiernos. Su funcionamiento ha sido muy desigual según los países y han servido frecuentemente como espacio de intercambio de experiencias y de información más que como interlocutor político. Una buena vía para que la cooperación internacional apoye la EPT en los países es reforzar la participación de la sociedad civil, a base de mejorar las competencias profesionales y políticas de sus miembros y fomentar la colaboración entre las mismas en el seguimiento de las políticas públicas.

A escala internacional, destaca la Campaña Mundial por la Educación[23], que ha sabido agrupar a ONGs, sindicatos y movimientos sociales de todos los continentes e influir en las deliberaciones sobre políticas de desarrollo y educación mantenidas por los principales donantes internacionales (G-8, el Banco Mundial y la Unión Europea).

2.4.3 Países con más dificultades

La pandemia del VIH-SIDA y los países en crisis o que se encuentran en fase de reconstrucción tras la crisis encuentran dificultades adicionales para planificar estrategias viables para alcanzar la EPT en 2015. La EPT debe tomar en cuenta las graves consecuencias en educación del VIH-SIDA y a su vez, esta epidemia no podrá atajarse sin avances hacia la EPT. Los países víctimas de catástrofes naturales se enfrentan al reto adicional de rehabilitar los centros educativos y su equipamiento y los países en conflicto tienen además la necesidad adicional de inculcar competencias para la resolución de conflictos y extender una cultura de la paz que fomente el entendimiento y la reconciliación.

2.4.4 Las demandas de los donantes

El proceso de planificación de los países se ve distorsionado por las demandas de los organismos internacionales y donantes bilaterales. Los distintos donantes tienen distintas prioridades. La UNESCO promueve la EPT. El Banco Mundial da preferencia a la educación primaria y ha lanzado la Iniciativa Acelerada en educación o FTI (ver epígrafe 2.6 posterior). Algunos donantes bilaterales priorizan los Objetivos del Milenio en educación sobre los Objetivos de Dakar. Unos pocos ni siquiera han alineado su cooperación con los compromisos internacionales. Esta *falta de consenso internacional* hace que los gobiernos tengan que fragmentar su política educativa y elaborar planes parciales para distintas finalidades, lo que duplica tareas e impide apoyar la educación en el país de forma firme y consensuada entre los donantes y el propio país de que se trate.

2.4.5 Otras medidas políticas y sociales

Los objetivos de la EPT no se conseguirán sólo con reformas educativas sino que hacen falta otras medidas sociales y políticas que exceden el ámbito de los Ministerios de Educación. El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4* señala cómo países muy diferentes que han conseguido avances notables en educación –Argelia, Bangladesh, Camboya, Chile, China, Ecuador,

23 www.campaignforeducation.org

Mauritania– tienen en común el que sus reformas de la educación se han integrado claramente en el marco de reformas más amplias encaminadas a promover la reducción de la pobreza y la democratización.

La evidencia empírica muestra algunos factores que inciden especialmente en la educación:

• Los altos niveles de endeudamiento tienen una repercusión negativa en el IDE.

• La obligación de abonar derechos de matrícula tiene una incidencia negativa en el IDE, con una repercusión significativamente mayor en los estados autoritarios, lo que indica que los gobiernos democráticos encuentran medios de atenuar ese efecto, por ejemplo recurriendo a subsidios específicos.

• En los países más pobres, la gratuidad de la educación no guarda una relación positiva con el IDE. Esto parece indicar que la legislación sólo es beneficiosa en la medida que haya recursos para garantizar la oferta educativa.

• Prácticamente todos los países democráticos tienen niveles altos o medios del IDE y dedican al menos el 4% del PIB a la educación. La inversión en educación disminuye sensiblemente a medida que pasamos a regímenes autoritarios.

2.4.6 Magnitud del desafío planteado

Las estrategias de avance hacia la EPT deben situarse en el marco de las circunstancias de cada país. En algunos casos, la envergadura numérica del reto educativo es el factor determinante. Quince países se reparten aproximadamente el 40% de la población mundial de niños sin escolarizar y un número similar de analfabetos. En Níger, los niños sin escolarizar y los adultos analfabetos representan el 54% de la población total, en Etiopía el 42,1%, en Pakistán el 38,6% y en Mozambique el 37,7%. En todos los países con TNE inferior al 60%, las reformas fragmentarias y los proyectos aislados sirven de poco porque lo que hace falta es una *expansión masiva de la educación básica.*

Los países con TNE relativamente altas (85% o más) se enfrentan al reto de *atender las necesidades de los grupos más vulnerables* debido a la pobreza urbana y rural, la etnia, la geografía, la lengua o la orfandad. En estos países, índices nacionales relativamente altos esconden la grave desigualdad educativa que sufren las víctimas de la pobreza y la exclusión por lo que son precisas estrategias concretas dirigidas a estos grupos.

Cuadro 3: Magnitud del desafío planteado (2000).

	Niños en edad de cursar primaria no escolarizados	Adultos analfabetos 15 años o más (en miles)	Porcentaje de niños sin escolarizar y analfabetos en la población total
China	8.054	141.903	11,8
Pakistán	7.785	46.702	38,6
Etiopía	5,499	21.005	42,1
Rep. Unida de Tanzania	3.618	4.827	24,0
Rep. Islámica del Irán	2.436	10.552	18,5
Sudán	2.405	7.881	33,0
Indonesia	2.046	19.377	10,1
Bangladesh	1.957	50.558	38,2
Kenya	1.909	3.049	16,2
Arabia Saudita	1.438	2.760	20,6
Ghana	1.290	3.239	23,5
Níger	1.287	4.564	54,0
Mozambique	1.153	5.741	37,7
Yemen	1.098	4.914	32,8
Angola	1.010	n.c	n.c

Fuente:Resumen del Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2003-2004, UNESCO.

2.5 La respuesta de la Comunidad Internacional de donantes

2.5.1 AOD General

La movilización de ayuda externa para la educación básica debe situarse en el contexto más amplio de los *flujos generales de ayuda oficial al desarrollo* (AOD) en los últimos años. Entre 1991 y 2000, se produjo una reducción alarmante de los valores reales de la AOD total y en educación, cuyas consecuencias fueron particularmente graves para África Subsahariana.

El valor de la AOD durante el decenio se redujo en algo más de una sexta parte, de 60.600 a 50.000 millones de dólares anuales. En 2001, el 69% de dicha ayuda fue bilateral y el 31% multilateral. De esta última, casi dos tercios (64%) procedieron de la Unión Europea y del Banco Mundial. África Subsahariana recibió casi un 25% de los fondos, seguida de Asia Oriental y Pacífico (17%) y Asia Meridional y Occidental (10%).

A pesar de la disminución de los flujos de ayuda en la década de 1990, hay indicios de que el nuevo milenio va a traer un cambio de tendencia ya que se registra un *ligero aumento* de la AOD total desde 1997, aunque las cifras (52.400 millones de dólares en el 2001) están aún muy por debajo de los valores de 1990 (60.600 millones).

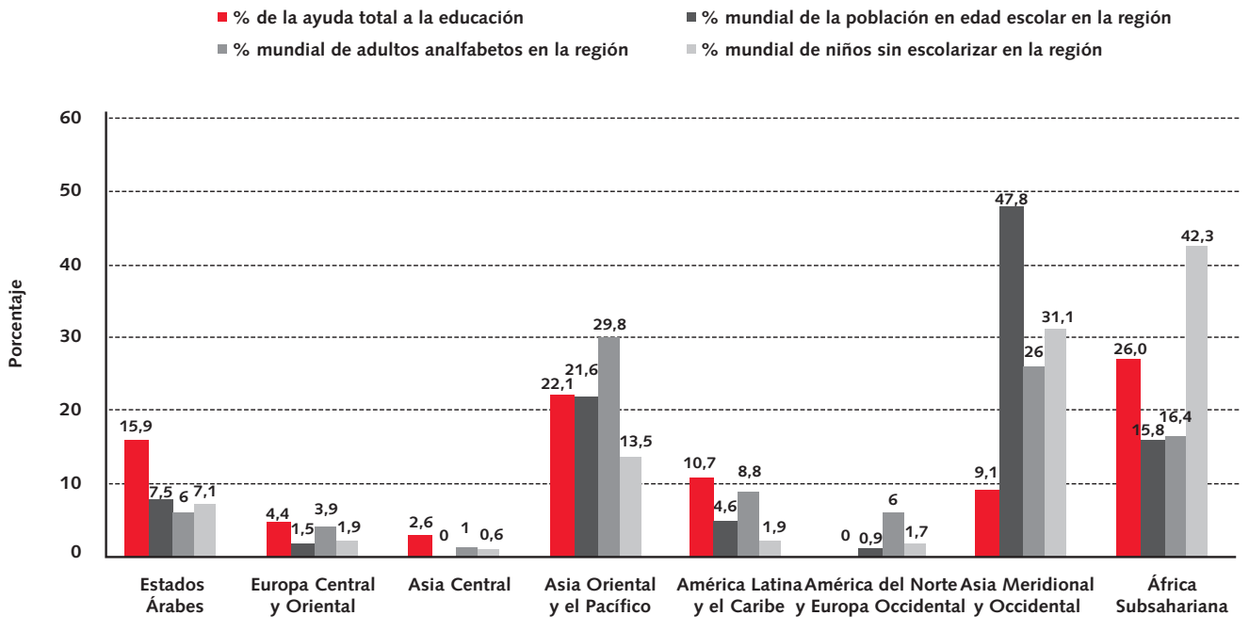
2.5.2 AOD en educación

La AOD en educación también experimentó un descenso. Entre 1990 y 2001, los *flujos bilaterales* de ayuda a la educación descendieron de 5.000 a algo menos de 4.000 millones de dólares anuales (8% de la AOD) en 2001. En el período 2000-2001, seis países representaron más de las tres cuartas partes de la ayuda bilateral a la educación: Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido –a pesar de que Alemania, Francia y Japón han reducido su AOD en los últimos años–. La AOD *multilateral* en educación experimentó un descenso aún mayor que la bilateral. Los

préstamos concesionales del Banco Mundial se han reducido en un 50% desde mediados del decenio de 1990, cayendo a 400 millones de dólares en 2001. El apoyo a la educación de los Bancos Regionales de Desarrollo también disminuyó de 1998 a 2001.

África Subsahariana recibe el 27% de la AOD bilateral a la educación, seguida por Asia Oriental y el Pacífico con un 22% y los Estados Árabes con un 16%. Otras regiones como Asia Meridional y Occidental –en las que vive un tercio de la población infantil mundial sin escolarizar– afrontan dificultades parecidas pero reciben una ayuda a la educación mucho menor (10%). Incluso América Latina y el Caribe recibió más ayuda (un 10,7%).

Gráfico 2: Porcentaje del promedio (2000-2001) de la ayuda bilateral a la educación por región, porcentaje de adultos analfabetos, porcentaje de población en edad escolar y porcentaje de niños sin escolarizar (2000).



Nota. La ayuda total a la educación no totaliza 100% a causa de las asignaciones "no especificadas"

Fuente: Resumen del Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo, 2003-2004. UNESCO.

A pesar del descenso general de la ayuda a la educación antes mencionado, la *educación básica ha ido ocupando porcentajes crecientes* dentro de la ayuda a la educación, sobre todo en la ayuda multilateral, reflejando el alineamiento con los compromisos internacionales.

Cuadro 4: Composición de la AOD en educación (2001).

Organismo donante	AOD Ed. Básica/AOD Educación
AOD bilateral	24%
Banco Mundial	40%
Unión Europea	65%

Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2002. Elaboración propia.

En resumen, la ayuda bilateral y multilateral a la educación disminuyó globalmente entre 1998-2001, aunque la ayuda a la educación básica registró un aumento. Predominan los flujos bilaterales. Sin embargo, el nivel actual de apoyo a la educación básica –1.500 millones de dólares anuales– sigue siendo muy bajo si se compara con la ayuda externa adicional –unos 5.600 millones de dólares anuales– que se necesita hasta el 2015 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la EPT, como se explicaba en el apartado 2.4 anterior. Es preciso pues aumentar considerablemente la ayuda a la educación básica –cuadruplicarla al menos–, y debe concentrarse prioritariamente en África Subsahariana. Para ello, habrá que reorientar parte de la ayuda destinada a otros sectores educativos –actualmente la educación básica sólo recibe el 30% del total del conjunto de la AOD en educación– pero, aún así, harán falta más recursos.

La *tendencia al reciente aumento de la AOD en los últimos años,* las declaraciones políticas apoyando firmemente la educación y recalcando su importancia para la reducción de la pobreza y los nuevos instrumentos de apoyo –sobre todo el apoyo sectorial a largo plazo– ofrecen posibilidades de influir realmente en el logro de los objetivos EPT. Según las estimaciones de la Comisión África, si todos los donantes mantienen sus promesas de incrementar la AOD en educación básica, podría producirse un aumento de 665 millones de dólares en 2005, lo que implicaría una significativa mejora respecto de los niveles actuales, aunque aún insuficiente para alcanzar la universalización de la educación primaria[24].

La última reunión del G8 en Escocia (junio 2005) anunció la voluntad de los líderes mundiales de actuar decididamente en el ámbito de la Ayuda Oficial al Desarrollo, el comercio, la deuda y las estrategias de reducción de la pobreza. Desgraciadamente, los débiles resultados de la Cumbre Mundial del Milenio celebrada en septiembre 2005 en Nueva York no han hecho posible avances en esta línea. El documento final de la Cumbre confirma el Marco de Acción de Dakar y la importancia de la iniciativa Educación para Todos. Hay un compromiso explícito con la *"educación primaria gratuita, obligatoria y de calidad"* y figura también el compromiso de movilizar *"mayores recursos a través de la Iniciativa Acelerada en Educación para Todos* (FTI por sus siglas en inglés)" Respecto a la igualdad de género en la educación –y aunque no se menciona que el calendario de alcanzar la paridad en primaria y secundaria para el 2005 se ha incumplido– se recoge la voluntad de *"eliminar la desigualdad de género en primaria y secundaria a la fecha más breve posible y en*

24 Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la UE se comprometieron en Barcelona en marzo del 2002, con motivo de la Cumbre de Monterrey a alcanzar una media entre los estados de 0,39% del PNB para Ayuda al Desarrollo para el 2006, como paso para alcanzar el 0,7%. Canadá prometió en 2002 cuadruplicar su AOD en educación básica entre 2000 y 2005 y lo está cumpliendo. Francia prometió en 2002 aumentar su AOD hasta el 0,7% de su PIB dentro de 10 años. Los Países Bajos, que ya cumplen el compromiso del 0,7, anunciaron en 2004 su intención de asignar 2.500 millones de euros a educación básica a lo largo de cinco años. El Reino Unido ha prometido aumentar la AOD hasta el 0,7% para 2013 y 0,47 para 2007. Estados Unidos ha triplicado su AOD en educación básica desde 2001, aunque su AOD aún está muy lejos del 0,7% de su PNB. Además, ha anunciado su intención de duplicar la ayuda a la educación básica en tres años (de 2004 a 2006) a través de la Millenium Challenge Account.

todos los niveles educativos para el 2015". Sin embargo, estas declaraciones positivas contrastan con la falta de compromisos concretos en materia de Ayuda, Deuda y Comercio, sin los cuales no serán posible progresos sociales significativos.

2.6 Un esfuerzo común: la iniciativa acelerada en educación (FTI)

La FTI representa un paso adelante significativo porque se trata de un esfuerzo internacional coordinado para cumplir los Objetivos de Dakar y del Milenio. Por ello, el éxito o fracaso de la FTI se interpretará también como la capacidad de la comunidad internacional para cumplir los retos en materia de desarrollo que ella misma se ha puesto y que vienen reflejados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La "Fast Track Initiative" o Iniciativa Acelerada para la Educación para Todos ("FTI") nació en 2002 como un mecanismo concreto para asegurar la educación básica de calidad para todos y todas en el año 2015 y hacer así realidad los compromisos internacionales en la materia. Han transcurrido tres años desde entonces y si bien los avances han sido lentos y con vacilaciones, la FTI se ha consolidado como la principal iniciativa global de lucha contra la pobreza inserta en los ODM (junto con el Fondo Global para la lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis).

Todos los países de renta baja que demuestren un compromiso serio para universalizar la educación básica pueden unirse a la FTI. Para recibir el respaldo de la FTI, un país debe cumplir con los siguientes dos requisitos:

-------1. Una estrategia nacional de reducción de pobreza o equivalente.

-------2. Un plan sectorial de educación que incluya la universalización de la educación básica en el 2015. Dicho plan debe ser respaldado por los donantes en el país.

La FTI es una alianza global de educación que pretende apoyar y promover:

- Planes nacionales de educación sólidos
- Mejor coordinación entre donantes
- Programas dirigidos por los países
- Ayuda predecible y transparencia presupuestaria
- Resultados medibles y mejores prácticas

Los principales donantes en educación apoyan esta iniciativa. En concreto, más de 30 agencias y bancos de desarrollo bilaterales, regionales e internacionales, incluyendo a Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión Europea Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Rusia, Suecia y Suiza. Así como a las agencias multilaterales: BAFD, BAD, BID, UNAIDS, UNICEF, PNUD, UNESCO y el Banco Mundial.

2.6.1 Elaboración de planes nacionales

Los planes nacionales de educación deben incluir:

- Las necesidades presupuestarias para universalizar la educación básica en el 2015 a más tardar.
- Acciones para mejorar la calidad, equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal de la educación.

• Una estrategia para hacer frente a temas de HIV/SIDA, igualdad de género y otros aspectos clave.

• Dificultades identificadas para la implantación del plan y estrategias para superarlas.

• Objetivos anuales para poder medir los progreso alcanzados, incluyendo los indicadores de la FTI adaptados localmente.

• Indicaciones de cómo se va a realizar el seguimiento y evaluación del plan.

Los donantes con presencia significativa en el país deben respaldar el plan sectorial de educación del Gobierno, utilizando para ello el Marco Indicativo y otras directrices de la FTI. Una vez aprobado, se procede a instrumentar el apoyo exterior de los donantes.

2.6.2 Identificación y cobertura de las necesidades externas de financiación de cada plan

Los planes nacionales deben especificar qué parte de su coste puede cubrirse con recursos del propio país y qué parte no y necesita, por tanto, ayuda de la cooperación internacional. Una vez consensuadas dichas necesidades externas de financiación con los donantes, estos se comprometen a cubrir dichos déficits mediante el apoyo bilateral coordinado de diversos donantes.

Además del apoyo bilateral, los donantes también pueden financiar la FTI realizando contribuciones a dos fondos, el Fondo Catalítico y el Fondo para el Desarrollo de Programas Educativos. Ambos fondos son administrados por el Banco Mundial, bajo la dirección de los donantes que financian dichos Fondos.

—— El Fondo Catalítico

El Fondo Catalítico (FC) se creó en diciembre de 2003 para ayudar a financiar planes educativos aprobados por la FTI que, sin embargo, encuentran dificultades de financiación por la reducida presencia de donantes en el país. El FC provee financiación transitoria durante un máximo de dos o tres años mientras se trabaja para atraer financiación exterior directa a largo plazo. Dado su carácter transitorio, se espera que el Fondo Catalítico mantenga un tamaño reducido comparado con el apoyo bilateral a los países. No obstante, el FC cumple la importante función de asegurar la financiación en todos los países que cumplan los requisitos FTI con independencia de la mayor o menor presencia de donantes en el país.

—— El Fondo de Desarrollo de Programas de Educación

Los donantes han creado el Fondo para el Desarrollo de Programas Educativos (FDPE) con el fin de permitir a un mayor número de países acceder a la FTI, ayudando a desarrollar planes de educación a países que carecen de la capacidad necesaria para ello.

Las actividades elegibles para apoyo del fondo son:

• Asistencia técnica para el desarrollo de políticas y planes nacionales de educación, incluyendo, pero sin estar limitada a, análisis estratégicos de la situación del sector, los costes de los planes nacionales de educación, la evaluación de su impacto fiscal y el apoyo a la generación de consensos sobre asuntos complejos de política educativa y asignación de gastos.

• Servicios técnicos para planificación estratégica en niveles educativos distintos de la educación básica, siempre y cuando forme parte de la preparación de un plan de sector amplio que apoye la educación básica como objetivo prioritario. Lo anterior reconoce el impacto de los diferentes niveles del sistema educativo en la consecución de los ODM.

2.6.3 Situación actual

Los países FTI son países con sólidos planes educativos pero sin recursos suficientes para financiarlos.

Hasta la fecha, hay 16 países que cuentan con planes apoyados por la FTI:

Burkina Faso	Honduras	Nicaragua
Etiopía	Kenia	Níger
Gambia	Madagascar	Vietnam
Ghana	Mauritania	Yemen
Guayana	Moldavia	
Guinea Conakry	Mozambique	

Hay 22 países adicionales cuyos planes de educación podrían ser respaldados en los próximos dos años. La expansión de la FTI requerirá compromisos financieros mayores por parte de los donantes y mayores reformas en los países receptores. Los 22 países en proceso de incorporarse a la FTI son: Albania, Bangladesh, Benin, Bhután, Bolivia, Camboya, Camerún, Chad, Djibouti, India, Lesotho, Malawi, Malí, Nepal, República Democrática del Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Tanzania, Timor Oriental, Uganda y Zambia.

Sin embargo, actualmente no existe un mecanismo que asegure que las necesidades de financiación externa de los países FTI vayan a cubrirse. De hecho, los cálculos del Banco Mundial en abril 2005 eran que se necesitaba un mínimo de 600 millones de dólares para apoyar en 2005 a los 13 países cuyos planes nacionales de educación estaban aprobados en esa fecha. Sin embargo, estimaba que los donantes sólo van a aportar alrededor de 350 millones de dólares este año, lo que supone un *déficit de unos 250 millones de dólares en 2005.*

El Banco Mundial calculaba que si los 25 países con posibilidades de incorporarse a la FTI obtienen la aprobación de sus planes en 2005 o 2006[25], la *financiación adicional externa requerida sería de al menos 2.000 millones de dólares*[26].

Es necesario pues un incremento considerable de los recursos de la cooperación internacional para ayudar a los países de renta baja a alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio en educación, especialmente si la FTI se expande a estos nuevos países.

El funcionamiento interno de la FTI ha ido mejorando en estos años. Se han establecido indicadores comunes que coinciden con los de las estrategias de reducción de la pobreza para evaluar la solidez de los planes nacionales (directrices de evaluación/Marco Indicativo), se ha mejorado la planificación financiera en los presupuestos domésticos y ha mejorado la coordinación entre gobiernos y donantes. Sin duda, la FTI continúa presentando debilidades que es necesario revisar y corregir, pero para ello es imprescindible la participación activa de todos los donantes y receptores.

2.6.4 Estructura de Gobierno

• *El Comité para el Desarrollo del Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional* dicta la orientación política de la iniciativa.

• *Gobiernos donantes.*

• *Representantes de los donantes en los países FTI.* Son los principales interlocutores de los gobiernos receptores en las cuestiones operativas, ya que evalúan los planes nacionales y adoptan decisiones sobre la financiación externa de dichos planes, buscando la coordinación y complementariedad entre los donantes.

• *Presidentes:* la dirección política de la FTI corresponde a dos copresidentes con un mandato de un año. Uno es el presidente del G-8 y el otro corresponde a un país no miembro de este grupo.

• *Comité Directivo,* encargado de orientar las políticas generales de la FTI con el apoyo de la Secretaría. Está formado por 5 miembros permanentes: Los 2 co-presidentes en ejercicio, UNESCO, Banco Mundial (BM) y el último co-presidente saliente.

• *Secretaría de la FTI-EPT,* formada por personal del BM. El BM se ocupa de administrarla, bajo la dirección del Comité Directivo. Sus principales funciones son el seguimiento de la ejecución de la iniciativa y la administración del Fondo Catalizador.

• *Fondo Catalizador.*

• *Grupos de Trabajo* en Armonización, Finanzas, Comunicaciones y el Fondo de Desarrollo de Programas Educativos.

La estructura de gobierno de la FTI contrasta con su objetivo de funcionar con los países del Sur "en asociación y mutua rendición de cuentas". La rendición de cuentas mutua significa que los donantes se comprometen a suministrar apoyo financiero y técnico coordinado, creciente y predecible y los países receptores se comprometen a poner la educación básica a la cabeza de sus esfuerzos domésticos desarrollando planes nacionales de educación sólidos y demostrando altos niveles de rendición de cuentas y transparencia presupuestaria. Sin embargo, tal y como ocurre en otras

25 A la fecha de redacción de este capítulo (octubre 2005) tres de esos países ya se han incorporado a la FTI.
26 Fuente: Secretariado de la FTI basado en datos de Bruns et al. "A chance for every child".

estructuras internacionales, los países del Sur no están incluidos en la estructura de Gobierno de la FTI, donde sólo hay participación de los financiadores.

2.6.5 España y la FTI

El nuevo Plan Director 2005-2008 apuesta por los Objetivos del Milenio y por la cantidad, calidad y coherencia de la AOD española. En este sentido, señala la prioridad de la educación básica y recoge la FTI como un instrumento importante dentro de la cooperación internacional en educación. También menciona el reto para la cooperación española de expandirse a nuevas regiones (África Subsaharina, Sudeste asiático) y la oportunidad que la AECI tiene de coordinar las políticas de cooperación al desarrollo de la pluralidad de actores estatales, autonómicos y locales.

Entre los países con planes FTI ya aprobados, hay cinco países prioritarios para la cooperación española *(Honduras, Nicaragua, Mauritania, Mozambique y Vietnam)* y un país de atención especial *(Etiopía),* de acuerdo con la clasificación del Plan Director.

Dos cuestiones clave diferencian a la FTI de otras iniciativas de cooperación: el ser una iniciativa para promover cambios globales en educación (frente a soluciones parciales) y la coordinación internacional entre los donantes, no sólo para orientar las políticas de cooperación sino en el propio desembolso de los fondos. La participación activa de la cooperación española en la FTI puede, sin duda, ofrecer aprendizajes muy valiosos a todos los actores españoles en cuanto a apoyo sectorial y coordinación internacional con otros donantes.

España anunció en abril de 2005 su incorporación a la FTI con un compromiso inicial de 5 millones de euros para dicho año, destinados al Fondo Catalítico. Aunque la cantidad es muy modesta, es significativa por tratarse del primer paso. Queda pendiente ver si, como cabe esperar, se produce una mayor implicación de España en la FTI en los años sucesivos, tanto en recursos financieros como en la capacidad de la cooperación española para participar activamente en los procesos de deliberación y toma de decisiones.

2.7 Bibliografía

BANCO MUNDIAL, Secretaría de la Fast Track Initiative-EFA.
http://www1.worldbank.org/education/efafti/overview.asp

CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN. *"Fallando el Objetivo: Informe sobre la Contribución de los países ricos a la enseñanza primaria universal en 2015".* Campaña Mundial por la Educación, abril de 2005.
http://www.campaignforeducation.org/schoolreport/part1_overview_sp.pdf

EUROPEAID
Informe anual 2003 de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior en 2002.
http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/com_2003_0527_es.pdf

Evaluación de la ayuda europea a la educación en los países ACP. Mayo 2002.
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm UNESCO. 2000. Marco de Acción.

"Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes". Foro Mundial de Educación. Dakar-Senegal. http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

UNESCO, 2000. *Informe sobre la educación en el mundo.* "El derecho a la educación: Hacia una educación para todos a lo largo de la vida". Madrid: Ediciones UNESCO/Grupo Santillana.

UNESCO. 2003. *¿Educación para Todos: ¿Va el mundo por buen camino?.* Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2000. Paris: UNESCO.

UNESCO. 2003. *Educación para Todos: Hacia la igualdad de los sexos. Resumen del Informe.* París: Ediciones UNESCO.

UNESCO. 2004. *Education Today.* Nº 10 "The price of school fees". Julio-Septiembre 2004. http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=32498&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO. 2004. *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo. "El imperativo de la calidad"* (Resumen). París.

UNESCO. 2005. *Global Education Digest 2005.* Paris.

UNESCO.2005. In Focus. *Education for All in Africa: Paving the Way for Action.* Executive Summary. Paris. 15 de Junio 2005.

UNESCO-OREALC. 2004. *Informe Regional de Monitoreo de EPT 2003.* Educación para Todos en América Latina: Un objetivo a nuestro alcance. Santiago. http://www.unesco.cl/esp/ept/focoest/1.act

UNESCO-OREALC. 2004. *La conclusión final de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?.* Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados a la Educación. Santiago.

03 Análisis de la AOD bilateral española en educación 1999-2003

Mª Luz Ortega: Profesora Titular del Área de Economía Aplicada en ETEA.
Mercedes Torres: Profesora Titular del Área de Economía Aplicada en ETEA.
Ana Hernández: Profesora Adjunta del Área de Economía Aplicada en ETEA.
ETEA es un Instituto Universitario de la Compañía de Jesús.

© Olga Regueira

El principal objetivo de este capítulo es ofrecer una visión sobre las actuaciones que España ha llevado a cabo durante los últimos años con el propósito de mejorar la cooperación al desarrollo española en educación. Para ello, se analizará la importancia cuantitativa de la AOD española en el sector educativo así como la evolución de dicha importancia, quiénes son los principales actores que participan tanto en la aportación como en la canalización y ejecución de la ayuda, la distribución geográfica de la misma, su reparto por sectores o etapas educativas y los instrumentos utilizados.

Los datos sobre la AOD española que se han tomado como base para esta investigación proceden de los listados de proyectos de la AOD registrados anualmente por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El período analizado comprende desde 1999 hasta el año 2003.

Justificación y metodología

Tras haber realizado en los capítulos anteriores un análisis de los elementos esenciales de la educación como motor de desarrollo, así como de los compromisos internacionales en esta materia, pasamos, en este capítulo, a analizar la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral española en educación.

No existe hasta la fecha ningún análisis dinámico sobre la AOD española en educación, tan sólo estudios parciales relativos a años concretos. La ausencia de datos fiables, fundamentalmente los relativos a la cooperación descentralizada[27] y la correspondiente dificultad en el tratamiento de los mismos, explica este vacío en los estudios realizados hasta el momento.

El principal objetivo de este capítulo es ofrecer una visión más completa sobre las actuaciones que España ha llevado a cabo durante los últimos años con el propósito de mejorar la cooperación al desarrollo española en educación. Para ello, se analizará la importancia cuantitativa de la AOD española en el sector educativo así como la evolución de dicha importancia, quiénes son los principales actores que participan tanto en la aportación como en la canalización y ejecución de la ayuda, la distribución geográfica de la misma, su reparto por sectores o etapas educativas y los instrumentos utilizados.

Los datos sobre la AOD española que se han tomado como base para esta investigación proceden de los listados de proyectos de la AOD registrados anualmente por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (antigua Oficina de Planificación y Evaluación) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Dichos listados se encuentran disponibles en línea[28] entre los documentos de la SECI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) y constituyen la fuente sobre la cual se elaboran anualmente los Seguimientos de los PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional[29]).

El período analizado comprende desde 1999 hasta el año 2003, última fecha disponible en el momento de realizar esta investigación. Para realizar el análisis se unificaron los listados de proyectos anuales de estos cinco años en una única base de datos. En dicha base de datos los proyectos han sido clasificados según el sector de destino en el país receptor de la ayuda, siguiendo la clasificación del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). Una vez agrupados todos los proyectos, se seleccionaron aquellos casos pertenecientes al sector educación, quedando un total de 3.797 proyectos, que constituyen los casos objeto de este estudio[30].

27 La cooperación descentralizada es la que realizan las administraciones autonómicas y locales; por el contrario, la cooperación centralizada es la que realiza la administración central.
28 Los listados de proyectos pueden ser descargados de la página web de la AECI (http://www.aeci.es/ope/index.htm) en Publicaciones y Documentos, Seguimientos del Plan Anual de Cooperación Internacional 1998-2003.
29 Hemos de advertir que dichos datos no coinciden, de forma exacta, en algunos de los años contemplados en el análisis, con las cifras publicadas en los Seguimientos del PACI del quinquenio analizado. Por ejemplo en el año 2003 la AOD reembolsable en educación de los listados no coincide con la de los Seguimientos. Tampoco coincide la AOD educativa del listado de proyectos del año 1999 con la del Seguimiento de dicho año, debido a que el listado de proyectos del 99 incluía, por error, AOD destinada a países de nivel de renta más elevado (6 y 7), que fueron excluidos de nuestro análisis (ya que en estos casos se trataría de Ayuda Oficial pero no al Desarrollo).
30 En el Anexo metodológico aparece recogida una definición exhaustiva de las variables objeto de estudio.

3.1 La Ayuda Oficial al Desarrollo en el sector educativo: hacia la configuración de un sector estratégico en la normativa de la cooperación española.

Como hemos señalado en capítulos anteriores, será a lo largo de la década de los 90 cuando en el contexto internacional se produzcan los actuales compromisos internacionales en el ámbito de la educación y el desarrollo. Estos compromisos, asumidos por los distintos gobiernos de España, tendrán desigual reflejo en la legislación sobre cooperación. Habrá que esperar a la Ley de Cooperación al Desarrollo de 7 de julio de 1998, para considerar a la educación un sector estratégico en la lucha contra la pobreza[31]. El artículo 7 de la citada ley dispone que:

> "La política española de cooperación internacional para el desarrollo, en su objetivo de luchar contra la pobreza en todas sus manifestaciones, se orientará especialmente a las siguientes prioridades sectoriales: a) Servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos [...]".

A su vez, la Proposición no de ley de 15 de octubre de 1999, aprobada por la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, instaba al Gobierno a destinar el 20% de la AOD bilateral a la cobertura de las necesidades sociales básicas, el 25% de la AOD bilateral a educación y un 8%, como mínimo, a educación básica (de acuerdo con la Cumbre de Copenhague de 1995 y con los compromisos internacionales encaminados a conseguir la educación universal para niños y niñas en el año 2015) ya que estos compromisos fueran así recogidos en el Plan Director de la Cooperación Española, plan que en un horizonte cuatrienal recogería las líneas básicas de la cooperación española.

Aunque la ley se promulgó en 1998, no habrá un Plan Director hasta el año 2001. Hasta dicho momento, los distintos planes anuales no detallan compromisos específicos en el ámbito educativo y será en los planes de seguimiento donde podremos encontrar un análisis sobre la ayuda concedida por la cooperación española a este sector.

El primer Plan Director de la Cooperación Española, formulado para el período 2001-2004, estableció como sector prioritario la educación, sector que a su vez será distribuido entre el capítulo de las *Necesidades Sociales Básicas* (NSB) (que incluye la educación básica) y el denominado *Inversión en el ser humano* (donde están incluidos, entre otros, el fortalecimiento institucional de los organismos educativos, la mejora de la calidad de la enseñanza, la formación profesional, la educación superior, la educación técnica y las nuevas tecnologías de la información). Pero el Plan Director sólo recogió parcialmente el compromiso referido a la cobertura de las necesidades sociales básicas, pues aunque respetó el porcentaje (el 20%), lo restringió al montante de la AOD bilateral no reembolsable en vez de aplicarlo sobre el total de la AOD bilateral, tal y como había expresado la Cámara en 1999.

La elaboración del Plan Director 2001-2004 permitió que los Planes Anuales emanaran de un Marco ya establecido. Estos planes, al igual que el Plan Director, establecieron la educación como un área prioritaria, pero sin comprometer cantidades. Así el **Plan Anual 2001** señaló entre sus objetivos en educación:

31 La parquedad de este compromiso y la ausencia de una política clara queda de manifiesto en las escasas referencias normativas existentes con anterioridad a la ley. Por ejemplo, en el Informe al Congreso sobre la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo de 1992 tan sólo se recoge como sector de la cooperación la educación, sin especificar qué entendemos por educación y qué acciones recoge (Informe Congreso, 1992:6). En 1994 en el Informe del Senado se valora la educación como un medio para aliviar la pobreza: La política de cooperación para el desarrollo debe apoyar acciones bien dirigidas que alivien determinadas formas de miseria, y que compensen los costes sociales producidos por las políticas de reforma y de reestructuración de las economías. En este sentido, deberá darse prioridad a todo aquello que contribuya al desarrollo humano, especialmente, los servicios básicos de salud y educación (Informe Senado 94:13).

"Los servicios sociales básicos, especialmente en salud, saneamiento, educación, seguridad alimentaria y formación de recursos humanos y... Apoyo a la mejora de la educación, especialmente la básica (objetivo de NNUU-educación primaria universal), y la formación profesional. En educación superior se continuará con el sistema de becas y la cooperación interuniversitaria". (PACI 2001, 31).

Esta formulación supuso, en la práctica, un retroceso en la cooperación al desarrollo española en educación. Es tradicional en la cooperación española el predominio de las actividades relacionadas con la educación superior respecto a la formación básica o media, en particular a través del programa de becas desplegado en América Latina. En el año 2000, como se verá en el apartado 3.3.4, se reorientó parte del programa de becas, que pasó a ser gestionado por la Fundación Carolina destinando sus recursos a la formación de las élites latinoamericanas. Semejante cambio de rumbo no sólo distanció la ayuda de los sectores que más la necesitaban, sino que provocó una ruptura en el clima de cooperación precedente entre las universidades españolas y el sistema de cooperación. De hecho, la decisión, adoptada unilateralmente por la AECI, de suspender parcialmente el programa de becas fue unánimemente contestada por las universidades públicas españolas.

En la formulación del PACI 2002 la educación pasa a ser, junto con la democracia y el Estado de Derecho, uno de los ejes prioritarios de la política de cooperación española:

"La educación es una de las bases para la participación política y la defensa de derechos individuales y colectivos. Desde el punto de vista económico, es un factor de incremento de la productividad y la especialización. Fomenta la iniciativa individual y la actividad empresarial. Un buen sistema educativo es también necesario para los procesos de concertación social que permiten la modernización económica y social y la consolidación de la democracia. La Cooperación Española tiene una amplia experiencia en programas educativos en sus diversos niveles de educación básica, secundaria, formación profesional y universitaria. A lo largo de 2002 se procederá a la reforma del sistema de becas para adaptarlo mejor a las necesidades de la Cooperación para el Desarrollo. También, a través de las becas, se atenderá, con criterios de calidad, a la formación de personas capaces de impulsar procesos de reforma jurí-

dica, económica y política en los PVD. Por último, se dará prioridad a la elaboración de una Estrategia Sectorial en Educación, como elemento integrante de la lucha contra la pobreza, que permita coordinar todas las acciones de cooperación en este terreno". (PACI 2002, 6-7)

Esta concepción economicista de la educación justifica la prioridad y orientación de la cooperación centralizada hacia la educación superior. Tal y como anunciaba el Plan Anual, se procedió a la reforma de la política de becas, aunque la anunciada estrategia de educación no se formulará hasta el año 2003 y entrará en vigor en 2004.

La política expresada en los distintos planes anuales favoreció la concentración de la cooperación centralizada en la formación profesional y la educación universitaria, en detrimento del resto de subsectores educativos que recibirían cada vez menos financiación en términos relativos, como se observa en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Principales sectores y subsectores receptores de la AOD centralizada en educación (%).

AÑO	Servicios e instalaciones educativas	Educación básica (1)	Formación profesional	Educación universitaria	TOTAL (euros corrientes)
1999	5,6	20,6	9,4	48,3	57.562.242,12
2000	37,1	9,7	7,6	34,3	79.816.426,15
2001	42,5	6,5	6,9	35,3	123.392.398,58
2002	20,8	9,1	26,2	33,4	124.186.033,50
2003	4,2	11,4	25,1	46,6	101.552.965,24

(1) El CAD permite contabilizar como Educación Básica la educación primaria, capacitación básica de jóvenes y adultos y educación primera infancia.

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

No obstante, el PACI 2003 no lo valoró así, de hecho el texto recoge la siguiente afirmación: "Hasta ahora, la Cooperación Española ha centrado una buena parte de sus intervenciones en la atención directa a las necesidades de los más pobres" y como consecuencia, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se consideraba que

"… En el futuro habrá que estudiar otras líneas de acción que aborden también la reducción de la pobreza a través de acciones indirectas pero de gran repercusión en la equidad social y el crecimiento económico, como lo son todas las que afectan a la reforma de las instituciones del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la educación superior en los países en desarrollo, y las que contribuyen a fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico. Así, los instrumentos de la cooperación universitaria pueden tener gran utilidad para reforzar los conocimientos y la investigación española en Cooperación al Desarrollo. En el marco de la estrategia de educación, se estudiará la mejor forma de utilizar los instrumentos de que se dispone, especialmente el Programa de Cooperación Interuniversitaria y el Programa de Becas, para facilitar la contribución de las universidades españolas a una mejora de la calidad de nuestra cooperación y al fortalecimiento de las estructuras universitarias en los países en desarrollo".

El Cuadro 5 muestra que esto no ha sido así. Como veremos más adelante, las intervenciones de la cooperación centralizada, al menos en el ámbito educativo, no se han centrado en las necesidades de los más pobres, y por tanto en las primeras etapas educativas, sino que nuestra cooperación educativa se ha concentrado en actuaciones encaminadas a los niveles superiores de enseñanza. Tal y como veremos en los apartados siguientes, es la cooperación descentralizada la que realmente se concentra en los niveles básicos de educación.

A principios de 2004 se publicó la *Estrategia de la Cooperación Española en Educación.* La estrategia fue fruto de un proceso de consulta de casi un año de duración entre diversos actores de la cooperación en materia educativa; ministerios, comunidades autónomas, ONGD, empresas, sindicatos y universidades. Supuso un valioso esfuerzo de reflexión y planificación del que salieron algunos planteamientos útiles para reorientar la cooperación educativa, pero la falta de voluntad política para introducir cambios significativos en la estructura actual de la cooperación en educación así como la ausencia de un marco presupuestario restó eficacia a dicho documento. A la fecha de elaboración de este informe, está prevista la próxima revisión de dicha estrategia.

3.2 La Educación en la Cooperación Bilateral Española (1999-2003).

Como se ha comentado en la introducción, los datos que se manejarán para analizar la AOD bilateral española destinada al sector educativo se han obtenido de los listados de proyectos de la AOD registrados anualmente por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo[32].

3.2.1 Importancia cuantitativa que la AOD española concede al sector educativo

En el período 1999-03 la AOD bilateral bruta[33] española ascendió a la cifra de 5.464 millones de euros, de los cuales 683 millones (el 12,5%) se destinaron al sector educativo[34]. Como muestra el Cuadro 6, Educación es el segundo sector que más fondos recibe, después del sector Actividades relacionadas con la deuda[35]. El tercer lugar lo ocupa el sector Otros servicios e infraestructuras sociales (que comprende empleo, vivienda, seguridad social y otros servicios sociales); seguido del sector Sin especificación (que incluye ayuda a sectores no especificados y actividades para el fomento de la sensibilización al desarrollo en el país donante) y el sector Otros multisectorial (que incluye, entre otros, el desarrollo y gestión urbanos y el desarrollo rural). Sin embargo, en el mismo Cuadro podemos observar que si sólo se tienen en cuenta las contribuciones distribuibles por sectores (códigos 100, 200, 300 y 400), el sector educación pasaría a ocupar el primer puesto, con un 18,83% de la AOD del período.

32 Hemos de advertir que dichos datos no coinciden, de forma exacta, en algunos de los años contemplados en el análisis, con las cifras publicadas en los Seguimientos del PACI del quinquenio analizado. Por ejemplo en el año 2003 la AOD reembolsable en educación de los listados no coincide con la de los Seguimientos. Tampoco coincide la AOD educativa del listado de proyectos del año 1999 con la del Seguimiento de dicho año, debido a que el listado de proyectos del 99 incluía, por error, AOD destinada a países de nivel de renta más elevado (6 y 7), que fueron excluidos de nuestro análisis (ya que en estos casos se trataría de Ayuda Oficial pero no al Desarrollo).

33 La AOD bilateral bruta es la ayuda total concedida en cada período sin deducir las devoluciones que puedan tener lugar en dicho período de ayudas con carácter reembolsable concedidas en períodos anteriores. La AOD neta sería la resultante de restar a la AOD bruta el importe de las devoluciones de AOD producidas en cada período.

34 En el caso de la AOD en el sector educativo, no existen, o al menos no se han computado dentro del sector de educación, devoluciones por la AOD reembolsable que se concedió a dicho sector durante los años 2001 a 2003. Por lo tanto, cuando hagamos referencia a la AOD bilateral española en el sector educativo, no tiene sentido hacer distinción alguna entre bruta y neta.

35 En el año 2001, se produce una condonación de deuda a Nicaragua por un importe de más de 417 millones de euros, conocida como operación Celgusa. Desde el principio de los años 80 España mantenía un contencioso con Guatemala a raíz de un crédito comercial concedido, entre otros, por la Compañía Española de Créditos a la Exportación (CESCE) que sirvió para financiar la construcción de la papelera Celgusa, que se declaró en quiebra a las pocas semanas de entrar en funcionamiento. Este conflicto se solucionó en el año 2001 mediante una operación triangular de cancelación de deuda. España asumió una deuda que Nicaragua tenía contraída con Guatemala a cambio de cancelar la deuda comercial de Celgusa. Este mismo año, el Ministerio de Economía español decidió cancelar la nueva deuda de la que era acreedor con Nicaragua. A pesar de que esta operación no generó dinámicas de desarrollo en el país, se contabilizó como AOD.

Cuadro 6: Distribución sectorial de la AOD bilateral bruta española durante el período 1999-2003.

Código CAD	Descripción sector código CAD	AOD 99-03 (euros)	% sobre AOD total	% sobre contrib. distribuibles
100	INFRAESTRUCTURAS SOCIALES Y SERVICIOS	2.115.191,03	38,71	58,30
110	Educación	683.285,51	12,50	18,83
120	Salud	344.175,54	6,30	9,49
130	Progr./Políticas sobre pobl. y salud repr.	34.722,26	0,64	0,96
140	Abastecimiento y depuración de aguas	184.256,71	3,37	5,08
150	Gobierno y Sociedad Civil	325.548,84	5,96	8,97
160	Otros Servicios e Infraestructuras Sociales	543.202,18	9,94	14,97
200	INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS	592.120,08	10,84	16,32
210	Transporte y Almacenamiento	276.968,81	5,07	7,63
220	Comunicaciones	26.086,51	0,48	0,72
230	Generación y Suministro de Energía	184.936,78	3,38	5,10
240	Servicios Bancarios y Financieros	95.010,52	1,74	2,62
250	Empresas y Otros Servicios	9.117,45	0,17	0,25
300	SECTORES PRODUCTIVOS	332.543,93	6,09	9,17
311	Agricultura	165.162,01	3,02	4,55
312	Silvicultura	5.754,23	0,11	0,16
313	Pesca	42.163,43	0,77	1,16
321	Industria	103.371,51	1,89	2,85
322	Recursos Minerales y Minería	671,70	0,01	0,02
323	Construcción	2.255,66	0,04	0,06
331	Comercio	3.174,54	0,06	0,09
332	Turismo	9.990,86	0,18	0,28
400	MULTISECTORIAL	588.270,48	10,77	16,21
410	Protección General Medio Ambiente	108.356,60	1,98	2,99
420	Mujer y Desarrollo	45.173,39	0,83	1,25
430	Otros Multisectorial	434.740,48	7,96	11,98
	TOTAL CONTRIBUCIONES DISTRIBUIBLES	3.628.125,52	66,40	100,00
500	Ayuda en forma de sumin. de bienes y progr. generales de ayuda	37.253,43	0,68	
600	Actividades relacionadas con la deuda	729.126,90	13,34	
700	Ayuda de emergencia	260.311,43	4,76	
910	Costes administrativos donantes	274.941,01	5,03	
920	Apoyo a ONGD	22.981,92	0,42	
998	Sin especificación	511.548,67	9,36	
	TOTAL CONTRIBUCIONES NO DISTRIBUIBLES	1.836.163,36	33,60	
	TOTAL AOD BRUTA BILATERAL	5.464.288,88	100,00	

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

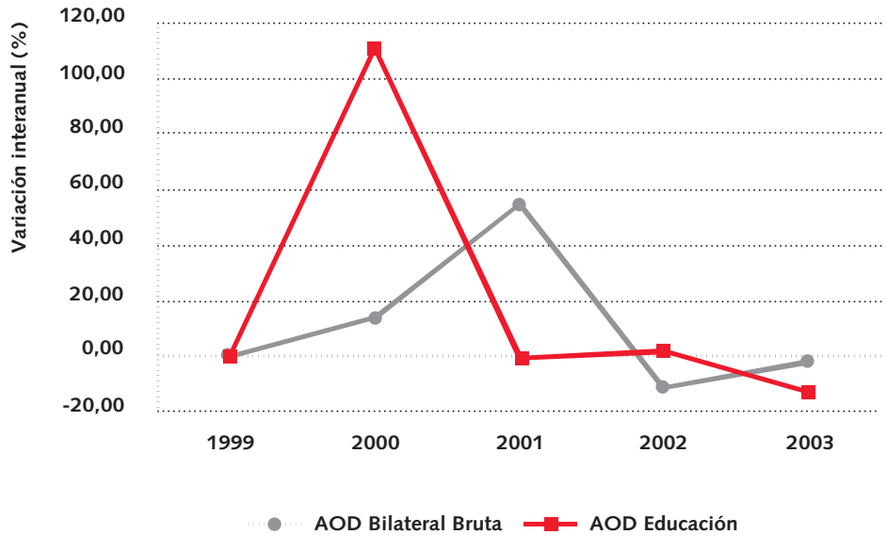
La evolución que ha seguido la AOD destinada a educación a lo largo del período 1999-2003 ha sido muy diferente a la de la AOD bruta bilateral. En primer lugar, el Cuadro 7 muestra que, en términos relativos, el incremento que han experimentado los fondos de AOD destinados a educación ha sido muy superior al experimentado por la AOD bilateral bruta (un 86%, frente a un 54%). En segundo lugar, la variación interanual de ambos tipos de AOD tampoco sigue un mismo patrón (véase Gráfico 3).

Cuadro 7: Evolución de la AOD bilateral bruta española y de la AOD en educación en el período 1999-2003 (en millones de euros).

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003
AOD Bilateral Bruta	778,46	887,23	1.377,59	1.222,40	1.198,61
AOD en educación	74,15	156,44	155,43	159,12	138,15
% AOD en educación vs AOD Bilateral Bruta	9,5	17,6	11,3	13,0	11,5

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999 a 2003. Elaboración propia.

Gráfico 3: Comparación de la tasa de evolución interanual de la AOD bilateral total y la AOD bilateral en educación.

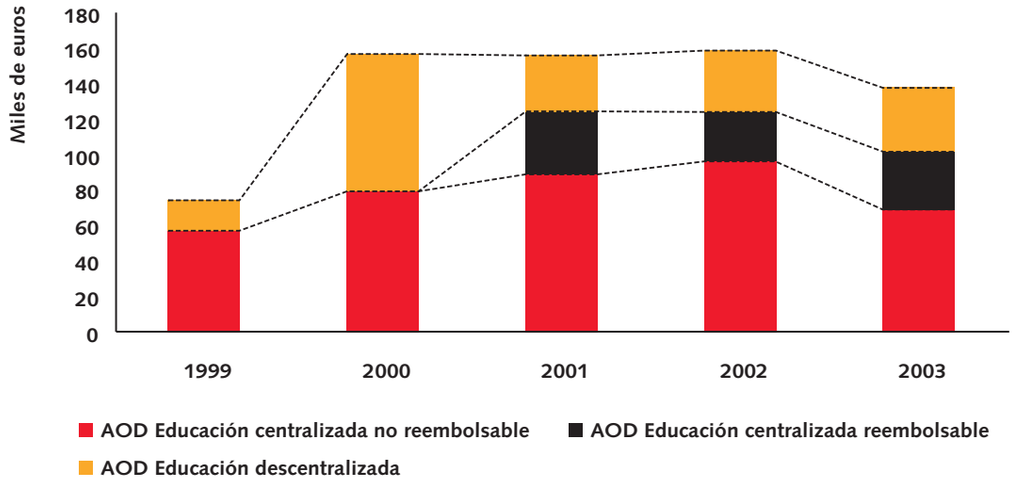


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

En el año 2000 la AOD en educación experimenta un incremento de más de 82 millones de euros con respecto al año 1999, lo que supone una subida de un 111%, mientras que el incremento experimentado por la AOD bruta total es de sólo un 14%. Por ese motivo, en este año el peso de la AOD en educación sobre la AOD bilateral bruta total alcanza el nivel más alto de todo el período analizado (el 17,6%). En el año 2001, en cambio, mientras que los fondos destinados a educación disminuyen ligeramente, la AOD bruta bilateral total aumenta en un 55%. En el año 2002, baja de forma significativa la AOD bilateral bruta (en un 11%) y en el año 2003, la que disminuye es la AOD destinada al sector educativo (en un 13%).

El enorme crecimiento de la AOD española en educación en el año 2000 se debe al aumento de la AOD descentralizada (véase el Gráfico 4), que en ese año aportó 60 millones de euros más que en el anterior, con lo que la AOD descentralizada llegó a suponer casi el 50% del total de AOD destinada al sector educativo. En el año 2001 y 2002 el porcentaje de AOD descentralizada en educación se sitúa en torno al 21%. La AOD centralizada reembolsable, que aparece por primera vez en 2001, toma el relevo en estos años. Por último, en el año 2003, a pesar del incremento que experimenta la ayuda centralizada reembolsable y, en menor medida, la descentralizada, la reducción de más de 28 millones de la AOD centralizada no reembolsable, provoca, como ya se ha comentado anteriormente, una caída en la cifra total de ayuda al sector educación de casi 21 millones de euros con respecto al año anterior. Como veremos con más detalle en el apartado 3.2.4, esta reducción de la AOD centralizada no reembolsable, se explica porque este año dejan de computarse como AOD, acertadamente, la mayor parte de los gastos derivados de los Colegios de España en Marruecos. Así, mientras en el año 2002 la cifra contabilizada como AOD por este concepto ascendió a 19,4 millones de euros, en el año 2003 sólo se contabilizaron 656.000 euros.

Gráfico 4: Composición según tipo de financiación de la AOD en educación en el período 1999-2003.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

3.2.2 Actores de la AOD bilateral española en el sector educativo: origen y ejecución de los fondos

En el conjunto de los actores que intervienen en la cooperación bilateral (ya sea aportando fondos, canalizándolos, y/o ejecutando proyectos), debemos distinguir entre los que actúan desde el país donante y los que lo hacen desde el país receptor. Sin embargo, la falta de información sobre lo que ocurre en el país que recibe la ayuda nos impide analizar a los actores correspondientes, por lo que el presente estudio se ceñirá exclusivamente al análisis del papel desempeñado por los agentes de la cooperación que actúan desde España en las fases de financiación y canalización de fondos[36].

—— Entidades financiadoras

Los actores que destinan AOD al sector educativo son múltiples. Los organismos dependientes de la Administración Central aportan en el quinquenio 1999-2003 el 71% de la AOD española destinada a educación y los organismos dependientes de las Administraciones Autonómicas y Locales aportan el resto. En el cuadro 8 se puede ver la cuantía aportada por los diferentes actores implicados. El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la AECI, constituye el principal origen de los fondos destinados a la AOD en educación, con un 41,4% del total de la AOD concedida para este concepto. A continuación se sitúan el Ministerio de Economía (14%) y las Comunidades Autónomas, que proveen el 15,4% de los fondos. También ocupan un lugar destacado las Entidades Locales, con el 13% de la AOD del período y el Ministerio de Educación (12,6%).

Cuadro 8: Origen de los fondos de la AOD bilateral española en educación durante el período 1999-2003.

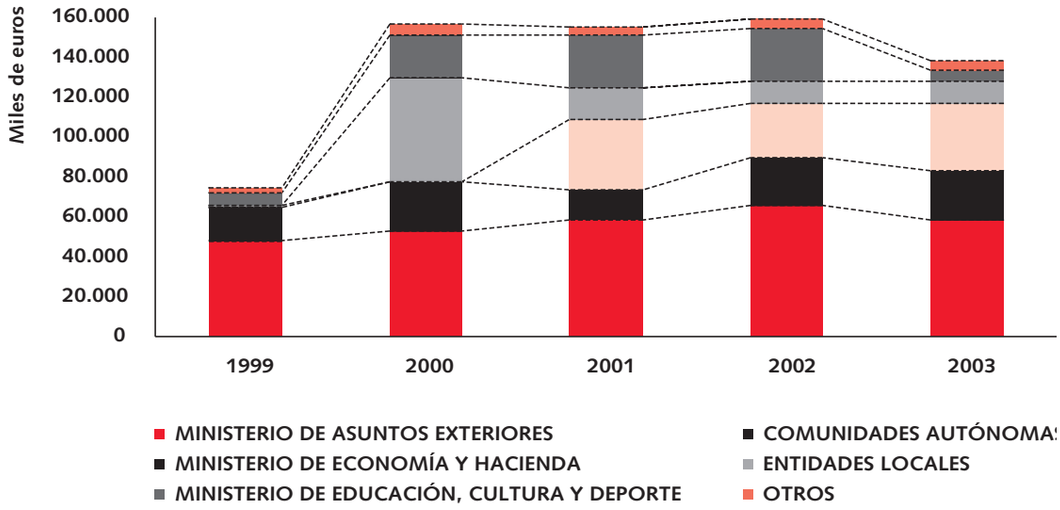
Origen de los fondos	AOD-Educación (Euros)	Proporción
AOD CENTRALIZADA	486.510.065,60	71,20
Ministerio de Asuntos Exteriores	283.206.678,90	41,45
Ministerio de Economía y Hacienda	96.756.578,78	14,16
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	86.464.808,66	12,65
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	11.730.420,60	1,72
Universidad	3.515.352,82	0,51
Ministerio de Fomento	1.736.184,32	0,25
Ministerio del Interior	1.245.408,98	0,18
Otras Entidades Públicas	684.065,19	0,10
Ministerio de Medio Ambiente	603.574,24	0,09
Ministerio de Administraciones Públicas	333.383,03	0,05
Ministerio de Ciencia y Tecnología	233.610,10	0,03
AOD DESCENTRALIZADA	196.775.442,64	28,80
Comunidades Autónomas	105.543.650,46	15,45
Entidades Locales	91.231.792,18	13,35
TOTAL	683.285.508,24	100,00

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

36 La cooperación oficial española considera a las ONGD como ejecutoras de la AOD, no obstante muchas ONGD son a su vez financiadoras de organizaciones locales que son las que ejecutan sobre el terreno los proyectos y actuaciones. Puesto que con los datos disponibles no podemos saber el papel que, en la práctica, asumen las ONGD adoptaremos la consideración dada por la cooperación española (Ortega, M.L; 1994:106).

Si analizamos la AOD centralizada en educación vemos que el Ministerio de Educación y Cultura, con un 12,6% de los fondos, no es el principal organismo implicado, tras el Ministerio de Asuntos Exteriores[37], sino que se encuentra por detrás del Ministerio de Economía, que es el segundo agente en importancia cuantitativa del período, con un 14% de los fondos. Este actor ya alerta de la existencia, dentro del sector educativo, de uno de los instrumentos más controvertidos de la cooperación española, que son los créditos FAD, tal y como señalaremos en el apartado 3.2.6.

Gráfico 5: Evolución de la AOD bilateral bruta española destinada a educación durante el período 1999-2003 según la entidad origen de los fondos.



NOTA: En la partida Otros se han agrupado los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Fomento, Interior, Medio Ambiente, Administraciones Públicas, Ciencia y Tecnología y también Universidad y Otras Entidades Públicas.

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El Gráfico 5 muestra la evolución anual de la cuantía dedicada por cada actor de la cooperación al sector educativo. Podemos observar que el Ministerio de Asuntos Exteriores mantiene prácticamente constante su participación a lo largo del período contemplado y que es la aparición de nuevos actores (Administraciones Locales), junto con el incremento de fondos provenientes de otros (Ministerio de Economía y Ministerio de Educación), lo que permite duplicar los fondos destinados a educación en el quinquenio analizado.

Dentro del sector educativo, los subsectores que financian la cooperación centralizada y la descentralizada son diferentes (véase Cuadro 9). En el quinquenio 1999-2003, la cooperación centralizada ha dedicado a cada subsector de educación los siguientes porcentajes de sus fondos: 42,4% a *educación postsecundaria,* el 30% a *educación, nivel no especificado,* el 17,3% a *educación secundaria*

37 Desde el año 2004 el Ministerio de Asuntos Exteriores se denomina Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, dado que el ámbito de este estudio termina en 2003, hemos preferido mantener la denominación que ha recibido dicho ministerio durante el periódo analizado.

y sólo el 10,4% a *educación básica.* En cambio, la distribución sectorial de los fondos de la AOD descentralizada ha sido la siguiente: 49% a *educación, nivel no especificado*, 23% a *educación básica,* 21% a *educación secundaria* y sólo el 6,6% a *educación postsecundaria.*

Cuadro 9: Evolución en el período 1999-2003 de la AOD en educación centralizada y descentralizada, por sectores CAD.

AOD CENTRALIZADA

Descripción sector	1999		2000		2001		2002		2003	
	Millones euros	%	Millones euros	%	Millones euros	%	Millones euros	%	Millones euros	%
Educación, nivel no especificado	7,52	13,1	32,91	41,2	58,22	47,2	33,09	26,6	13,69	13,5
Educación básica	11,86	20,6	7,76	9,7	8,03	6,5	11,27	9,1	11,59	11,4
Educación secundaria	6,19	10,8	7,01	8,8	9,42	7,6	33,76	27,2	27,76	27,3
Educación post-secundaria	31,99	55,6	32,13	40,3	47,73	38,7	46,06	37,1	48,51	47,8
Total AOD centralizada	57,56	100,0	79,82	100,0	123,39	100,0	124,19	100,0	101,55	100,0

AOD DESCENTRALIZADA

Descripción sector	1999		2000		2001		2002		2003	
	Millones euros	%	Millones euros	%	Millones euros	%	Millones euros	%	Millones euros	%
Educación, nivel no especificado	9,73	58,7	63,39	82,7	10,73	33,5	5,46	15,6	7,19	19,7
Educación básica	1,78	10,7	3,89	5,1	9,78	30,5	15,66	44,8	14,44	39,5
Educación secundaria	4,29	25,9	3,98	5,2	10,51	32,8	10,29	29,4	12,64	34,5
Educación post-secundaria	0,78	4,7	5,37	7,0	1,02	3,2	3,53	10,1	2,32	6,3
Total AOD descentralizada	16,59	100,0	76,63	100,0	32,04	100,0	34,93	100,0	36,59	100,0

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

—— Entidades ejecutoras

Los proyectos de AOD bilateral pueden ser ejecutados por las propias entidades que aportan los fondos (lo que se denomina ejecución directa), o por otras entidades (ONGD, universidades u otras instituciones) distintas a éstas (será lo que denominaremos ejecución indirecta). En la cooperación centralizada la mayor parte de los proyectos son de ejecución directa, al contrario de lo que ocurre en la AOD descentralizada, en la que las ONGD son las principales ejecutoras de los proyectos.

El Cuadro 10 recoge el porcentaje de ayuda que ejecutan directamente las entidades financiadoras de la AOD en educación en el período analizado, la que se ejecuta vía ONGD y la que se ejecuta vía universidad, de acuerdo con la información disponible en los listados de proyectos de los Seguimientos PACI. Hemos de advertir que el porcentaje de ejecución vía universidad que figura en este Cuadro no da una imagen fiel de la realidad, puesto que los programas de la cooperación centralizada en educación superior (los Programas de Cooperación Interuniversitaria o los Programas

de Becas y Lectorados) son en realidad ejecutados por las universidades, aunque en los listados de proyectos aparecen como de ejecución directa y no figura el nombre de las universidades. Tampoco es real el porcentaje de ejecución directa del Ministerio de Economía y Hacienda ya que los créditos FAD se ejecutan con la participación de empresas españolas, aunque tampoco figura su nombre en el Listado de Proyectos de la cooperación española.

Cuadro 10: Modalidad de ejecución de los proyectos de la AOD en educación, según entidad financiadora.

Entidad financiadora	AOD TOTAL (Euros)	% ejecución directa	% ejecución ONGD	% ejecución universidad
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	283.206.678,90	73,01	26,99	0,00
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA	96.756.578,78	99,75	0,25	0,00
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	86.464.808,66	100,00	0,00	0,00
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	11.730.420,60	99,64	0,36	0,00
MINISTERIO DE FOMENTO	1.736.184,32	100,00	0,00	0,00
MINISTERIO DEL INTERIOR	1.245.408,98	100,00	0,00	0,00
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE	603.574,24	95,06	4,94	0,00
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	333.383,03	100,00	0,00	0,00
MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	233.610,10	100,00	0,00	0,00
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	105.543.650,46	16,41	82,91	0,68
ENTIDADES LOCALES	91.231.792,18	0,39	99,58	0,04
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	684.065,19	2,69	97,31	0,00
UNIVERSIDAD	3.515.352,82	82,66	17,34	
Total	683.285.508,24	61,94	37,52	0,53

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El Cuadro anterior muestra que la mayoría de los Ministerios ejecutan directamente toda la AOD que financian, con la excepción del MAE, en el que la AECI ejecuta, aproximadamente, un 25% de sus proyectos de forma indirecta y el Ministerio de Medio Ambiente (la Secretaría General de Medio Ambiente), que ejecuta indirectamente el 5% de los fondos que aporta este ministerio.

De media, el 83,5% de los proyectos financiados por las CCAA españolas son ejecutados indirectamente (vía ONGD, fundamentalmente). En algunas comunidades la ejecución directa adquiere mayor relevancia, como el caso de la Generalitat de Cataluña, que ejecuta directamente el 63% de sus fondos y el de la Junta de Extremadura que ejecuta el 41% de su aportación.

La mayoría de las universidades públicas ejecutan directamente los proyectos que ellas mismas financian, excepto algunas que lo hacen vía ONGD como es el caso de las universidades catalanas (excluyendo la Universidad Autónoma de Barcelona), que ejecutan el 100% de sus proyectos vía ONGD y la Universidad de las Islas Baleares (que delega la ejecución del 63% de sus fondos a ONGD). Dichas ONGD dependen en numerosos casos de la propia universidad.

Con respecto a las entidades locales, prácticamente la totalidad de sus fondos son ejecutados por ONGD.

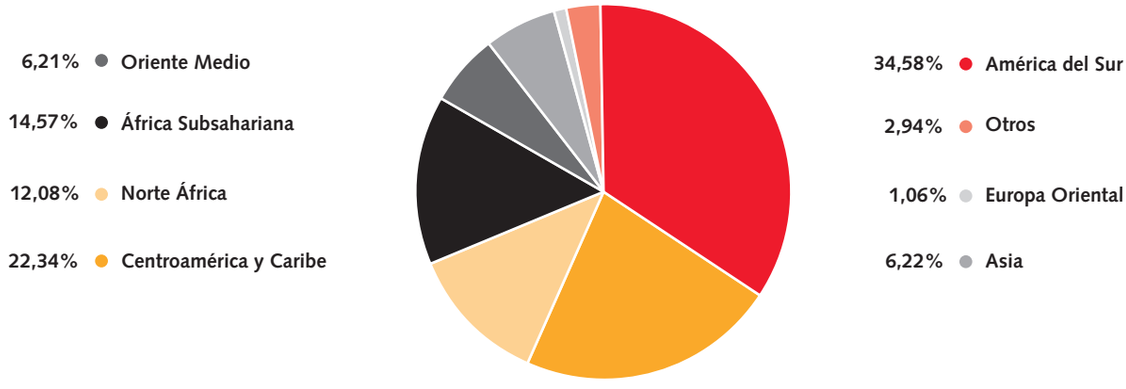
Por lo tanto, podemos concluir que los ejecutores de la AOD centralizada son, principalmente las propias entidades que aportan los fondos, es decir los distintos ministerios del gobierno central y, en el caso de la AOD descentralizada, las ONGD.

3.2.3 El destino geográfico de la AOD en educación

Aunque hay 113 países receptores de AOD en el ámbito educativo, un análisis por zonas geográficas nos muestra una considerable concentración de la ayuda regional y por países.

América Latina recibe el 60% del total de AOD, seguida de África Subsahariana y el Norte de África (Gráfico 6). No obstante, el país que concentra la mayor parte de la ayuda no se encuentra en América Latina, sino en el Norte de África. Se trata de Marruecos, que percibe el 10,35% de la ayuda (más del doble que Colombia, el siguiente país por orden de importancia cuantitativa).

Gráfico 6: Distribución por áreas geográficas de la AOD bilateral española en educación 1999-2003.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Casi un 18% de la cooperación española no especifica el país receptor de la AOD sino que señala solamente el área geográfica (15% del total de la AOD). En casi un 3% de la AOD concedida, el destino geográfico es algo tan genérico como "País en vías de desarrollo".

Pese al elevado número de países receptores, el Cuadro 11 muestra el importante grado de concentración de la ayuda en términos cuantitativos. 26 países acaparan el 70% de los fondos de AOD en educación. El Cuadro incluye los datos referidos al Índice de Desarrollo Humano (IDH) y al Índice de Desarrollo Educativo (IDE) del país receptor, así como el gasto público en educación de estos países. Con la excepción de Mozambique y Angola, nuestra cooperación se concentra en países con IDH medio y con un nivel medio en cuanto al IDE se refiere. No obstante, es probable que buena parte de las actuaciones se realicen en territorios concretos de los países receptores en los que tanto el IDH como el IDE sean más bajos, aunque los datos disponibles no detallan dicha información. Sólo podemos afirmar que, de los 113 países que han recibido AOD en educación, los que presentan niveles más reducidos de IDH e IDE han concentrado apenas el 2,16% de dicha ayuda, tal y como aparece recogido en el Cuadro 11.

Cuadro 11: Principales países receptores de la AOD bilateral española en educación durante el período 1999-2003 (euros corrientes).

PAÍS	IDH(1)	IDE(2)	Gto. Público en Educación % PIB	AOD (99-03)	%	% Acumulado
MARRUECOS	0,653	0,53	5,1	70.700.724,24	10,35%	10,35%
COLOMBIA	0,773	0,84	4,4	33.181.809,95	4,86%	15,20%
PERÚ	0,752	0,86	3,3	30.260.050,49	4,43%	19,63%
VENEZUELA	0,778	0,86	..	29.911.197,17	4,38%	24,01%
BOLIVIA	0,681	0,86	6	26.258.311,21	3,84%	27,85%
ECUADOR	0,735		1	25.657.102,58	3,75%	31,61%
NICARAGUA	0,667	0,73	..	24.764.258,77	3,62%	35,23%
GUINEA ECUATORIAL	0,703	0,76	0,5	24.180.360,82	3,54%	38,77%
JORDANIA	0,75	0,86	4,6	22.895.229,23	3,35%	42,12%
HONDURAS	0,672	0,74	..	20.301.780,77	2,97%	45,09%
EL SALVADOR	0,653	0,62	2,5	18.985.952,95	2,78%	47,87%
MÉXICO	0,802	0,85	5,1	16.209.440,31	2,37%	50,24%
CHINA	0,745	0,83	..	14.767.438,19	2,16%	52,40%
GUATEMALA	0,649	0,65	1,7	13.683.518,21	2,00%	54,41%
REPÚBLICA DOMINICANA	0,738	0,82	2,4	12.709.704,17	1,86%	56,27%
BRASIL	0,775	0,88	4	12.419.388,56	1,82%	58,08%
MOZAMBIQUE	0,354	0,45	2,4	12.105.617,42	1,77%	59,86%
CUBA	0,809	0,91	8,5	11.077.241,73	1,62%	61,48%
TERRITORIOS ADMINISTRADOS POR LA AUTORIDAD NACIONAL PALESTINA	0,726	0,86	..	10.090.522,65	1,48%	62,95%
PARAGUAY	0,751	0,85	4,7	9.585.784,49	1,40%	64,36%
ARGENTINA	0,853	0,9	4,6	8.896.585,84	1,30%	65,66%
MALASIA	0,793	0,83	7,9	7.306.695,29	1,07%	66,73%
ANGOLA	0,381	0,38	2,8	6.865.649,66	1,00%	67,73%
INDIA	0,595	0,59	4,1	6.202.010,23	0,91%	68,64%
PANAMÁ	0,791	0,86	4,3	5.683.529,84	0,83%	69,47%
COSTA DE MARFIL				5.598.524,25	0,82%	70,29%
TOTAL AOD en educación				683.285.508,24		

Cuadro 12: Países receptores de AOD bilateral española en educación durante el período 1999-2003 con menor Índice de Desarrollo Educativo.

PAÍS	IDH(1)	IDE(2)	Gto. Público en Educación % PIB	AOD (99-03)	%	% Acumulado
BURKINA FASO	0,302	0,16	..	2.032.797,17	0,298	0,298
NIGER	0,292	0,18	2,3	207.272,03	0,030	0,328
MALI	0,326	0,21	2,8	1.581.099,76	0,231	0,559
ANGOLA	0,381	0,38	2,8	6.865.649,66	1,005	1,564
SENEGAL	0,437	0,39	3,2	1.672.239,43	0,245	1,809
ETIOPÍA	0,359	0,39	4,8	1.026.258,58	0,150	1,959
GUINEA-BISSAU	0,35	0,39	2,1	782.553,15	0,115	2,073
PAKISTÁN	0,497	0,4	1,8	631.210,10	0,092	2,166
SUBTOTAL PAÍSES				14.799.079,88		
TOTAL AOD				683.285.508,24		

Fuentes: Informe de Desarrollo Humano PNUD 2004. Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

(1) Índice de Desarrollo Humano
(2) Índice de Desarrollo Educativo

Ambos índices se han obtenido del Human Development Report 2004. Los datos hacen referencia al año 2002, el más actual disponible. El índice de desarrollo humano (IDH) es una media ponderada entre tres índices que consideran tres aspectos del desarrollo humano: la posibilidad de desarrollar una vida prolongada y sana, el nivel de conocimiento de la población y la consecución de un nivel de vida estándar decente. Si el índice es inferior a 0,5 se considera bajo; si es superior o igual a 0,5 y menor de 0,8 medio y si es superior o igual a 0,8 alto desarrollo.

El Índice de Desarrollo Educativo (IDE) recoge el alcance de "privación" educativa en tres aspectos: matriculación, igualdad entre sexos en la matriculación y terminación de estudios. El IDE calcula la diferencia media que separa a un país del resultado ideal (100% de matriculación y terminación, y 0% en diferencia entre sexos), lo cual significa que los países con un IDE más bajo son aquellos que presentan unos mejores resultados. Se ha establecido una "línea de privación extrema", por debajo de la cual se sitúan los países que tienen un déficit superior al 33% (más de un tercio de los niños fuera del colegio, menos de esa proporción lo terminan y la diferencia entre niños y niñas es también superior al 33%).

Como podemos observar en el Cuadro 13, el 71% de la AOD en educación se concentra en los países prioritarios para la cooperación española, países de renta media[38].

Cuadro 13: Principales países receptores de AOD bilateral española en educación durante el período 1999-2003.

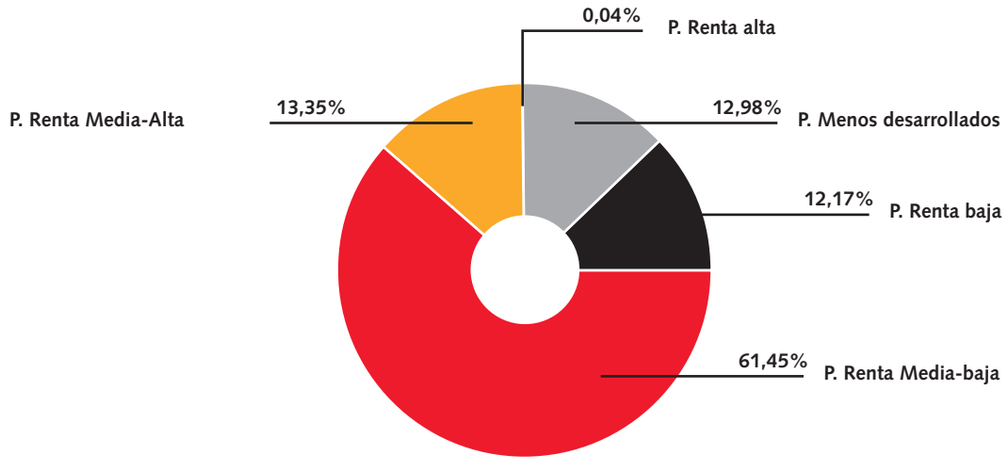
TOTAL PAÍSES PRIORITARIOS Y PREFERENTES				
Zona	País	Total AOD (euros)	IDH	IDE
IBEROAMÉRICA	Iberoamérica	69.611.339,25		
CENTROAMÉRICA Y CARIBE	América Central y Caribe	16.071.381,04		
	Cuba	11.077.241,73	0,90	0,83
	El Salvador	18.985.952,95	0,62	0,65
	Guatemala	13.683.518,21	0,65	0,65
	Honduras	20.301.780,77	0,74	0,67
	Nicaragua	24.764.258,77	0,73	0,67
	Rep. Dominicana	12.709.704,17	0,82	0,74
AMÉRICA DEL SUR	Bolivia	26.258.311,21	0,86	0,68
	Colombia	33.181.809,95	0,84	0,77
	Ecuador	25.657.102,58	0,91	0,81
	Paraguay	9.585.784,49	0,85	0,75
	Perú	30.260.050,49	0,86	0,75
MAGREB Y ORIENTE MEDIO	Egipto	3.106.014,06	0,85	0,74
	Población Saharaui	1.541.902,88		
	Argelia	3.012.021,43	0,69	0,70
	Marruecos	70.700.724,24	0,53	0,62
	Mauritania	1.977.372,24	0,42	0,47
	Territorios Palestinos	10.090.522,65	0,86	0,73
	Túnez	2.537.247,69	0,74	0,75
AFRICA SUBSAHRIANA	África Subsahariana S.E.	6.429.919,85		
	Angola	6.865.649,66	0,38	0,38
	Cabo Verde	2.010.225,35	0,75	0,72
	Guinea Bissau	782.553,15	0,76	0,70
	Guinea Ecuatorial	24.180.360,82	0,39	0,35
	Mozambique	12.105.617,42	0,45	0,35
	Namibia	469.646,37	0,79	0,61
	Santo Tomé y Príncipe	63.533,92	0,76	0,65
	Senegal	1.672.239,43	0,39	0,44
	Sudáfrica	718.923,43	0,83	0,67
ASIA	Filipinas	4.950.829,52	0,89	0,75
	China	14.767.438,19	0,83	0,75
	Vietnam	336.814,98	0,82	0,69
BALCANES	Bosnia i Herzegovina	1.391.103,68	0,84	0,78
	Albania	3.268.751,56	0,89	0,78
	República Federal de Yugoslavia	1.258.769,46		
	Prioritarios	486.386.417,62		
	No Prioritarios	196.899.090,62		
	TOTAL AOD EDUCACION	683.285.508,24		
	% AOD Países prioritarios	71,18%		

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

38 El CAD distingue cinco niveles de países, a los que canalizar cooperación al desarrollo, en función de los niveles de renta: países menos desarrollados (nivel 1), países de renta baja (nivel 2), países de renta media-baja (nivel 3), países de renta media-alta (nivel 4) y países de renta alta (nivel 5). Esta clasificación, con los niveles que el CAD determina cada año, son los que utiliza la cooperación española.

Los países de renta media-baja (nivel 3) reciben más del 60% de la AOD total en educación del período analizado, a continuación se encuentran los países con nivel de renta media-alta (nivel 4) y prácticamente con el mismo peso los países con nivel de renta más baja (niveles 1 y 2) que juntos apenas suponen el 25% del total de AOD en educación (Gráfico 7).

Gráfico 7: Distribución por niveles de renta de los países receptores de la AOD bilateral española en educación. Período 1999-2003.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Si comparamos el destino de la AOD en educación por niveles de renta según los fondos provengan del gobierno central o no (véase Cuadro 14), comprobamos que, aunque el mayor porcentaje de AOD en ambos casos se destina a los países con nivel de renta 3, existen las siguientes diferencias:

• Los países de nivel de renta 1, los menos desarrollados, reciben una proporción (que no una cuantía) mayor de la AOD descentralizada (21%) que de la centralizada (9%).

• La AOD descentralizada destina menos proporción de fondos a los países de nivel de renta 4 (un 7% frente a un 16% de la centralizada) y nada a los países de renta alta, nivel 5.

Tras analizar la distribución geográfica de la AOD en educación, consideramos necesario aumentar la cuantía de la misma y orientar los nuevos fondos hacia los países más pobres. También creemos conveniente reorientar la AOD, en los países de renta media, hacia los sectores más vulnerables, pues, como veremos en los apartados siguientes, el tipo de programas ejecutados nos permite cuestionar si con ellos se cubren las necesidades educativas de las clases populares. En América Latina sería necesario un carácter más regional de la cooperación dentro de cada país, acorde con las enormes desigualdades que viven estos países. En todos los casos, debe ser una cooperación más contextualizada, anclada en los niveles de pobreza de cada país y, a partir de ahí, intentar armonizar los esfuerzos con el resto de donantes[39].

39 En el mismo sentido se ha expresado la CONGDE en el documento Ayuda y educación: un reto para la cooperación española, 2004.

Cuadro 14: Distribución de la AOD bilateral española según nivel de renta y tipo de cooperación durante el período 1999-2003 (en euros).

Nivel de renta	Centralizada	Descentralizada	Total
Nivel 1	45.720.054,88	42.987.447,31	88.707.502,19
Nivel 2	57.601.318,77	25.565.303,02	83.166.621,79
Nivel 3	306.214.104,80	113.693.940,34	419.908.045,14
Nivel 4	76.701.732,71	14.528.751,96	91.230.484,67
Nivel 5	272.854,44	0,00	272.854,4
TOTAL	486.510.065,60	196.775.442,64	683.285.508,24

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

3.2.4 El sector educativo según la clasificación sectorial del CAD/CRS

España, como miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, está obligada a utilizar su sistema de cómputo. Este sistema distingue entre sectores de la Cooperación (identificados con tres dígitos, llamados códigos CAD) y subsectores dentro de un mismo sector (identificados por cinco dígitos, denominados Códigos CRS). En el caso de la AOD en educación se distinguen los siguientes sectores y subsectores:

• *Educación, nivel no especificado* (código 111): política educativa y gestión administrativa, servicios e instalaciones educativas, formación de profesores e investigación educativa. Los códigos de esta categoría se deben aplicar únicamente cuando no se especifique el nivel educativo correspondiente para un determinado proyecto.

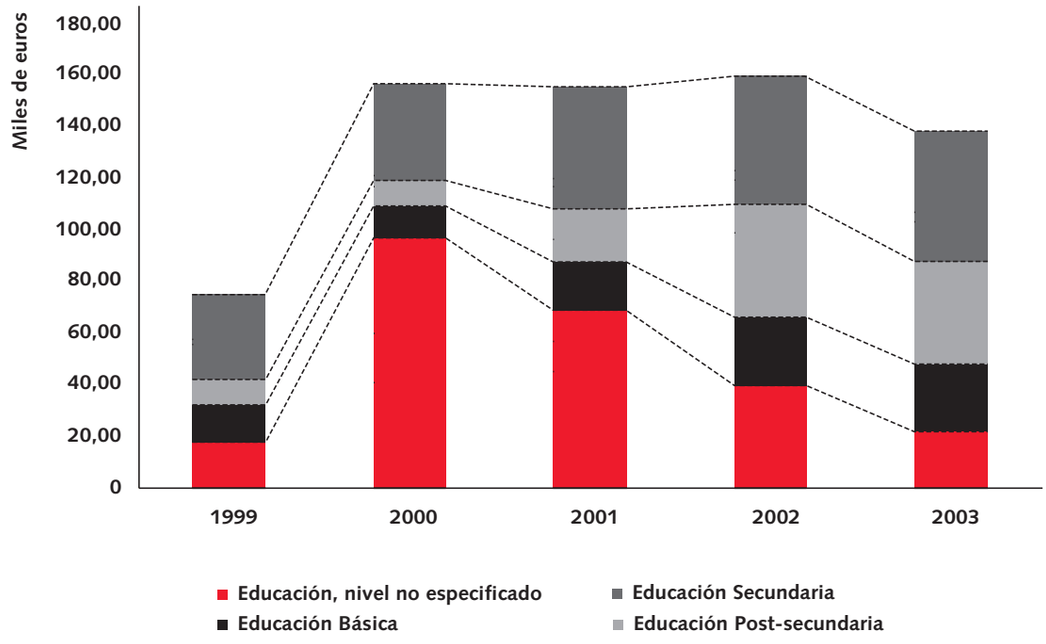
• *Educación básica* (código 112): primera infancia, primaria y capacitación básica de jóvenes y adultos.

• *Educación secundaria* (código 113): educación secundaria y formación profesional.

• *Educación post-secundaria* (código 114): educación universitaria y formación superior técnica y de dirección.

El Gráfico 8 muestra que los sectores a los que se han destinado más fondos han sido el de *Educación, nivel no especificado y Educación post-secundaria.*

Gráfico 8: Evolución de la AOD en educación por sectores CAD. Período 1999-2003.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

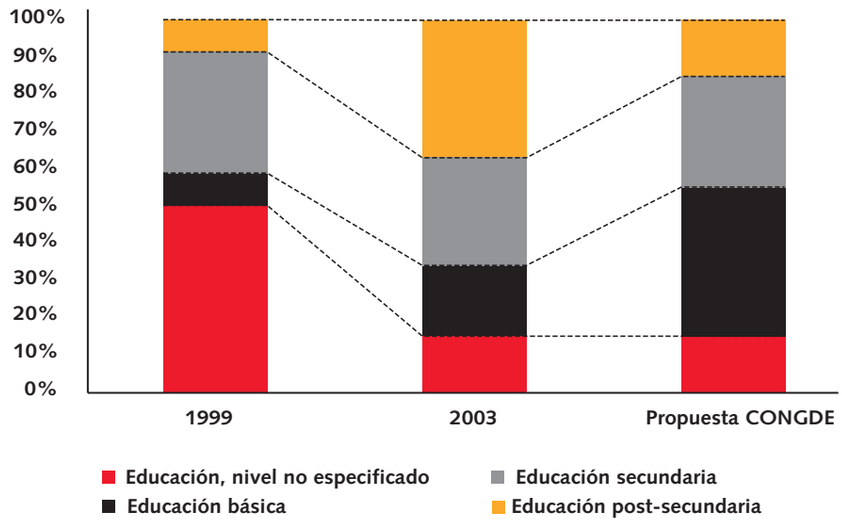
Dentro del sector *Educación nivel no especificado*, el 61% de los fondos están dedicados a servicios e instalaciones educativos, frente a un 7,3% dedicado a formación de profesores. Destaca también el escaso peso de la educación básica (14% del total de AOD bilateral en educación, y tan sólo un 1,8% de la AOD bilateral española) superado por la cuantía dedicada a formación profesional (17%) y a educación universitaria (29%) en el total de AOD en el sector educativo.

Cuadro 15: Distribución por sectores CAD/CRS de la AOD bilateral bruta en educación 1999-2003

CÓDIGO CAD	CODIGO CRS	DESCRIPCIÓN SECTOR	Importe euros	% sobre Total AOD
111		Educación, nivel no especificado	241.930.136,69	35,41
	11110	Política educativa y gestión administrativa	75.643.689,75	11,07
	11120	Servicios e instalaciones educativos y formación	147.140.469,21	21,53
	11130	Formación de profesores	17.605.416,97	2,58
	11181	Investigación educativa	1.540.560,76	0,23
112		Educación básica	96.067.667,23	14,06
	11220	Educación primaria	53.533.353,70	7,83
	11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	37.623.774,70	5,51
	11240	Educación primera infancia	4.910.538,83	0,72
113		Educación secundaria	125.847.653,01	18,42
	11320	Educación secundaria	9.660.628,26	1,41
	11330	Formación profesional	116.187.024,75	17,00
114		Educación post-secundaria	219.440.051,30	32,12
	11420	Educación universitaria	197.458.883,96	28,90
	11430	Formación superior técnica y de dirección	21.981.167,34	3,22
		TOTAL AOD EDUCACIÓN	683.285.508,24	100,00

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Gráfico 9: Evolución de la AOD en educación 1999-2003 frente a propuesta de la CONGDE.

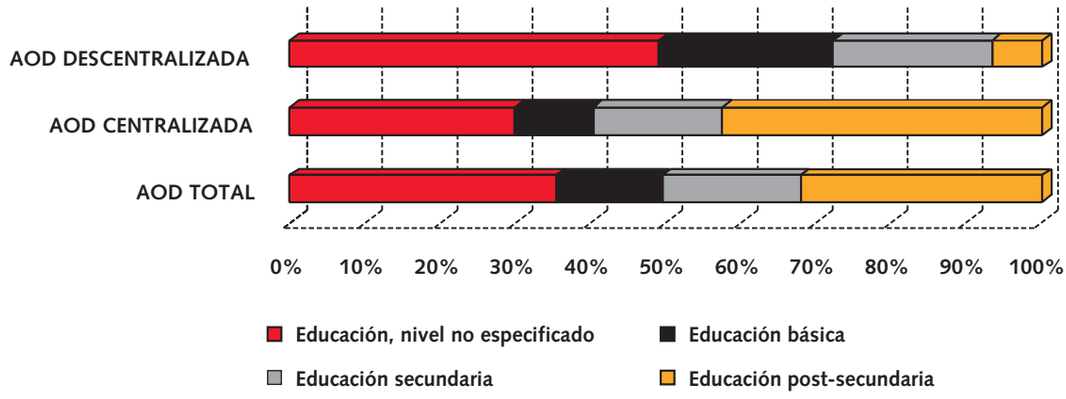


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003 y documento CONGDE. Elaboración propia.

Como aparece en el Gráfico 9, la AOD en educación ha ido disminuyendo su peso en el sector no especificado y aumentando el peso en educación básica, pero, sobre todo en educación post-secundaria, quedando en este sentido muy lejos de la propuesta realizada por la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo de España (CONGDE, 2004), que en su documento *AOD y Educación,* recoge una propuesta de distribución de la AOD en línea con los objetivos de Dakar.

Como ya se señaló anteriormente, los sectores a los que prioritariamente destina su ayuda la Administración Central no coinciden con los principales receptores de la ayuda aportada por las Administraciones Autonómicas y Locales. Como se observa en el Gráfico 10, si bien ambos tipos de AOD (centralizada y descentralizada) se encuentran lejos de orientarse hacia los objetivos de Dakar, la distancia es aún mayor en el caso de la centralizada.

Gráfico 10: Clasificación sectorial de la AOD bilateral española en educación según el código CAD: comparación AOD centralizada vs. descentralizada y total[40].



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Con respecto a la AOD descentralizada existe un alto porcentaje en el nivel no especificado (49%) procedente de las Comunidades Autónomas (34% del total de su AOD) pero, sobre todo, de las Entidades Locales (68% de su total) (Cuadro 16).

40 Las cifras de AOD total en educación: total, centralizada y descentralizada durante el período 1999 a 2003, sobre las que se han calculado los porcentajes, son iguales a 683,285; 486,510 y 196,775 millones de euros, respectivamente.

Cuadro 16: Peso de cada sector CAD sobre el total aportado por las CCAA al sector educativo en el período 1999-2003.

ORGANISMO	TOTAL (euros)	Educación, nivel no especificado	Educación básica	Educación secundaria	Educación post-secundaria	PROPORCIÓN CCAA
GOBIERNO VASCO	21.691.994,93	40,99%	19,48%	30,59%	8,94%	20,55%
GENERALITAT VALENCIANA	15.398.340,99	31,85%	21,33%	35,96%	10,86%	14,59%
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	10.549.652,92	45,29%	29,32%	21,99%	3,40%	10,00%
GENERALITAT DE CATALUÑA	10.122.142,53	25,16%	14,22%	9,50%	51,12%	9,59%
JUNTA DE ANDALUCÍA	9.316.354,98	34,76%	31,84%	28,10%	5,31%	8,83%
JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA	8.756.839,72	28,75%	45,41%	24,37%	1,47%	8,30%
COMUNIDAD DE MADRID	7.248.769,61	34,31%	36,12%	26,96%	2,61%	6,87%
GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	3.886.955,09	27,43%	38,13%	17,87%	16,57%	3,68%
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN	3.702.919,94	34,46%	26,25%	33,75%	5,54%	3,51%
JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN	2.983.272,20	48,50%	18,60%	31,81%	1,09%	2,83%
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA	2.564.689,51	22,74%	55,22%	22,04%	0,00%	2,43%
REGIÓN DE MURCIA	2.093.696,31	19,90%	32,31%	47,79%	0,00%	1,98%
JUNTA DE EXTREMADURA	1.460.069,95	24,31%	56,97%	18,72%	0,00%	1,38%
PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.444.066,85	19,15%	47,18%	31,50%	2,16%	1,37%
GOBIERNO DE CANARIAS	1.355.797,41	17,52%	62,64%	14,64%	5,20%	1,28%
XUNTA DE GALICIA	1.343.718,65	21,00%	57,44%	17,09%	4,47%	1,27%
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA	1.156.508,40	30,59%	36,08%	33,33%	0,00%	1,10%
VARIAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	467.860,48	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,44%
TOTAL CCAA	105.543.650,46	33,78%	28,67%	27,13%	10,42%	100,00%
TOTAL ENTIDADES LOCALES	91.231.792,17	66,70%	16,76%	14,33%	2,21%	100,00%

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Además, observamos que cuatro administraciones autonómicas (Gobierno Vasco, Generalitat Valenciana, Comunidad Foral de Navarra y la Generalitat de Cataluña) concentran más del 50% de los fondos. Sin embargo, como podemos comprobar, en ninguna de estas Comunidades Autónomas el sector educación básica es prioritario, siéndolo, sin embargo, para aquellas comunidades que destinan menos recursos a cooperación.

La escasa calidad de los datos aportados por las entidades locales invalida prácticamente cualquier análisis a este nivel, puesto que se desconoce el origen del 99% de los fondos aportados por Ayuntamientos o Corporaciones.

No obstante, no consideramos casual que el sector Educación nivel no especificado concentre la mayor parte de la actuación de las Corporaciones Locales (66,7%), (recordemos que en él se contabiliza la construcción y dotación de infraestructura cuando no se especifica un nivel educativo concreto). Dos son, en nuestra opinión, los motivos que justifican la elección de este tipo de proyectos: por un lado, la escasa formación técnica y especialización en cooperación al desarrollo que existe en las Corporaciones Locales, y por otro, el deseo de satisfacer la demanda de ayuda que hace la sociedad civil en cada territorio.

Pasemos a realizar un análisis pormenorizado de los diferentes proyectos en función de las partidas CRS.

—— Educación, nivel no especificado

En el *nivel no especificado* se deben registrar las actuaciones que atañen al conjunto de los niveles educativos. También se consignan en esta rúbrica aquellas actuaciones que, debido a una falta de claridad del donante, no pueden asignarse a un nivel educativo determinado.

Durante el período 1999-2003 se han destinado a este sector casi 242 millones de euros, lo que supone el 35,4% del total de AOD bilateral española en educación.

Cuatro son los subsectores que se consignan dentro del *nivel no especificado:*

• *Política y gestión administrativa:* proyectos sobre política educativa, programación y planificación; ayuda a ministerios de educación, administración y sistemas de gestión; asesoramiento y fortalecimiento institucional; desarrollo planes de estudio y materiales. Representa el 11% de la AOD bilateral en educación.

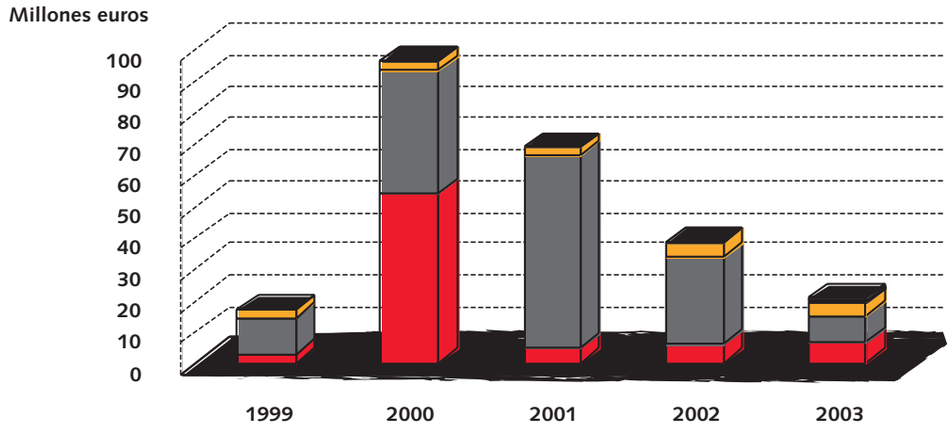
• *Servicios e instalaciones educativas:* edificios, equipos y materiales para la enseñanza en los que no se especifica el nivel educativo al que van destinados; los servicios complementarios para educación; formación en idiomas, coloquios, seminarios, conferencias, etc). Representa el 21,5% del total de AOD bilateral dedicada a educación.

• *Formación de profesores:* proyectos y programas que tienen como finalidad la formación de profesores, siempre que no se especifique la etapa educativa; formación continua y previa; desarrollo de materiales didácticos). Ha supuesto en el período contemplado un 2,6% del total de AOD bilateral en Educación.

• *Investigación educativa:* proyectos de investigación y estudios sobre eficacia, adecuación y calidad de la educación; evaluaciones). Ha supuesto tan sólo el 0,2% del total de AOD bilateral española destinada a educación.

En el siguiente Gráfico se observa la evolución anual de la cuantía destinada a cada uno de estos sectores CRS.

Gráfico 11: Evolución AOD bilateral en Educación en el nivel no especificado.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

La partida más importante, en términos cuantitativos, es la correspondiente a **servicios e instalaciones educativas.** El 46,13% del total destinado a este sector lo constituyen los costes administrativos y de mantenimiento de instalaciones de los colegios españoles en el exterior, (ubicados mayoritariamente en Marruecos, aunque también existen en Colombia, Guinea Ecuatorial, Brasil y Argentina), gestionados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. A partir de 2003, los gastos de profesorado de dichos colegios dejaron acertadamente de consignarse como AOD y sus gastos de mantenimiento pasaron a computarse dentro del subsector correspondiente (primaria o secundaria). Por este motivo, esta partida sufre una caída drástica en dicho año y, como veremos posteriormente, se produce un incremento en el año 2003 en la AOD de educación primaria y secundaria ejecutada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En este apartado también están consignados seis créditos FAD repartidos entre Bolivia (1), Colombia (2) y Jordania (3), por importe de 23 millones euros, lo que supone el 16% de la AOD de este subsector. Jordania acapara el 91,5% de éstos fondos, que se dedican a informatizar las escuelas públicas del país (es relevante señalar que dichos créditos constituyen la casi totalidad de la AOD educación que recibe este país).

La tragedia provocada por el huracán Mitch generó en 2000 un notable incremento de los proyectos destinados a la reconstrucción de infraestructuras sociales básicas, entre ellas las educativas. Ahora bien, la escasa calidad de los datos referidos a los proyectos, sobre todo en el caso de la cooperación descentralizada, ha provocado que estas actuaciones se registraran como **política educativa.** De hecho, esta partida, en el marco de la cooperación descentralizada, se multiplicó por 49 en 2000, incremento que se eliminó para volver prácticamente a la situación de partida en 2001, puesto que a partir de ese año la construcción de infraestructuras se consigna en el nivel educativo correspondiente.

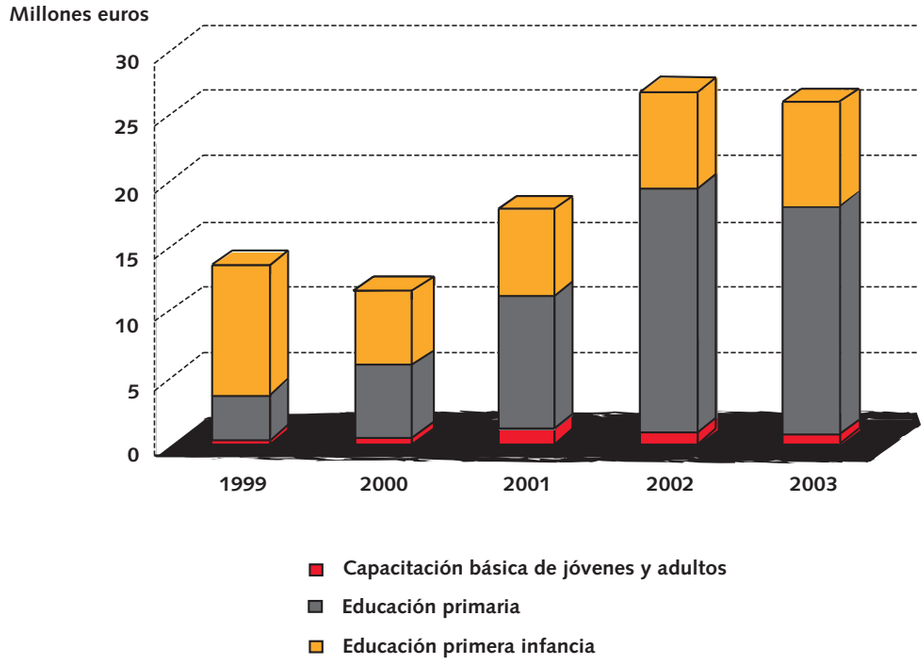
—— Educación Básica

Como hemos indicado en los capítulos 1 y 2 de este estudio, la Educación básica es aquella que satisface las necesidades elementales de aprendizaje y varía según los grupos de población y los contextos geográficos. Por lo tanto, es un concepto más amplio de lo que la perspectiva tradicional del CAD considera Educación básica (véase capítulo 1.1). No obstante, ya que la clasificación del CAD es la que debe utilizarse para registrar la AOD en general, y en educación en particular, seguimos dicha clasificación en nuestro estudio.

La *Educación básica* ha recibido en el período contemplado 96 millones de euros, lo que supone el 14% del total de AOD en educación y tan sólo un 1,8% de la AOD bilateral neta total española.

Los subsectores contemplados en *Educación básica* son tres: *educación primaria,* que ha canalizado el 7,8% del total de los fondos de AOD educación, *capacitación de jóvenes y adultos* (5,5%) y *educación primera infancia* (0,7%).

Gráfico 12: Evolución AOD bilateral en Educación Básica.

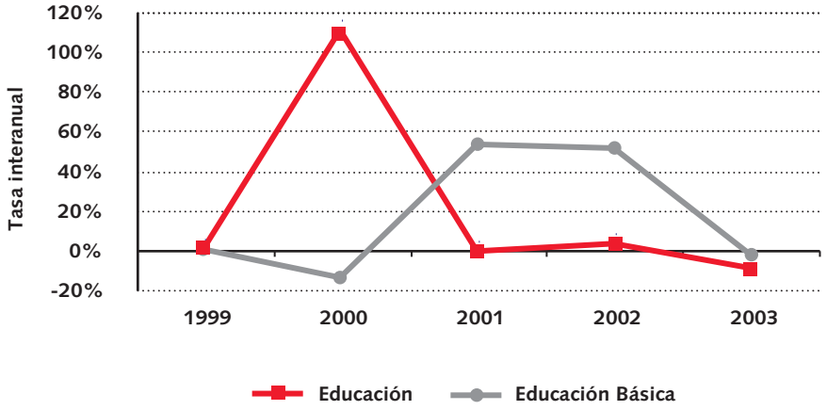


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

© Maribel Vázquez

El Gráfico 13 muestra como la evolución de tasa de crecimiento interanual de la AOD Educación básica no sigue el mismo patrón que la correspondiente a la AOD bilateral española en educación.

Gráfico 13: Evolución de la tasa de crecimiento de la AOD española en educación.

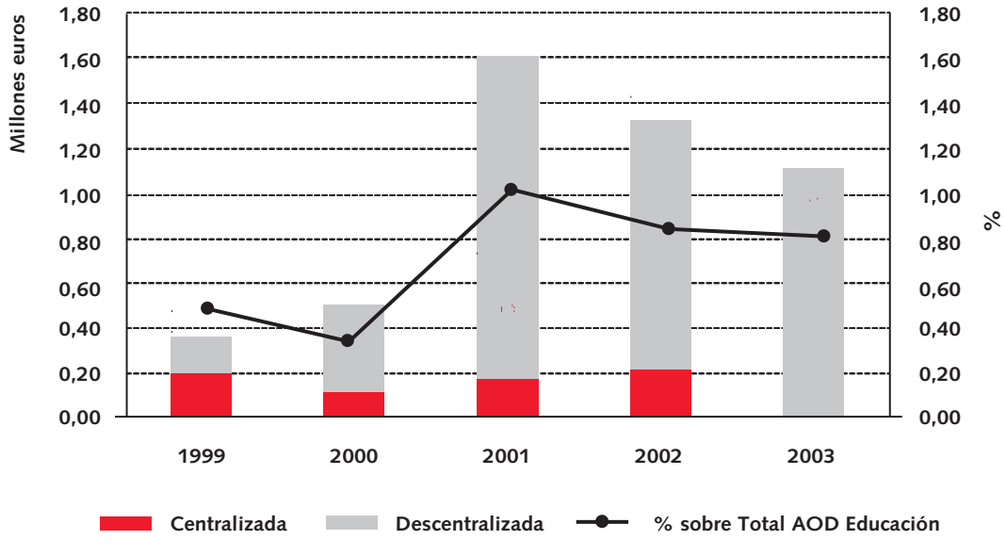


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

• *Educación Infantil*

La AOD española destinada a **educación infantil** ascendió en el período analizado a 4,9 millones de euros, lo que supone el 0,7% de la AOD en educación. En el Gráfico 14 se observa la evolución que han seguido los fondos destinados a esta etapa educativa, así como su peso sobre el total de la AOD en educación.

Gráfico 14: Evolución de la AOD en el subsector Educación Infantil.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

La cooperación descentralizada ha sido la principal financiadora de este subsector. Las CCAA (entre las que destacan Madrid, Valencia y Castilla-La Mancha) aportan el 46,5% del total de fondos y las Corporaciones Locales el 39%.

Prácticamente el único organismo central que aporta fondos a este subsector es el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la convocatoria de ONGD. El principal país beneficiario de estos fondos ha sido Marruecos, el cual recibió del MAE 543.000 euros en este período.

Cuadro 17: Distribución anual de la AOD aportada por las distintas entidades financiadoras a educación infantil (en euros).

Entidad origen de los fondos	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	202.184,32	111.777,19	165.865,88	214.633,90	6.494,97	700.956,26
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES		7.212,15	7.212,14			14.424,29
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	161.565,90	382.433,03	309.903,87	675.934,69	751.390,68	2.281.228,17
ENTIDADES LOCALES			1.115.798,19	441.734,11	356.397,81	1.913.930,11
Total	363.750,22	501.422,37	1.598.780,08	1.332.302,70	1.114.283,46	4.910.538,83

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El análisis del contenido de los proyectos de la cooperación descentralizada muestra que más del 80% de los fondos se destinan a la realización de infraestructuras y mantenimiento. La práctica totalidad es ejecutada por ONGD, al contrario de lo que ocurre en la cooperación centralizada, en donde sólo una ONGD recibe financiación para realizar este tipo de proyectos. Entre las ONGD, abundan las vinculadas a órdenes religiosas y las de carácter local y/o autonómico, lo que puede justificar el escaso grado de concentración de los fondos. No obstante, fallos de registro impiden conocer el nombre de ONGD que canalizan el 44% de la cooperación descentralizada.

En cuanto a los países beneficiarios de ayudas destinadas a educación infantil, algo más del 50% de los fondos se concentraron en cuatro países: Colombia, El Salvador, Marruecos[41] y Guatemala.

• *Educación Primaria*

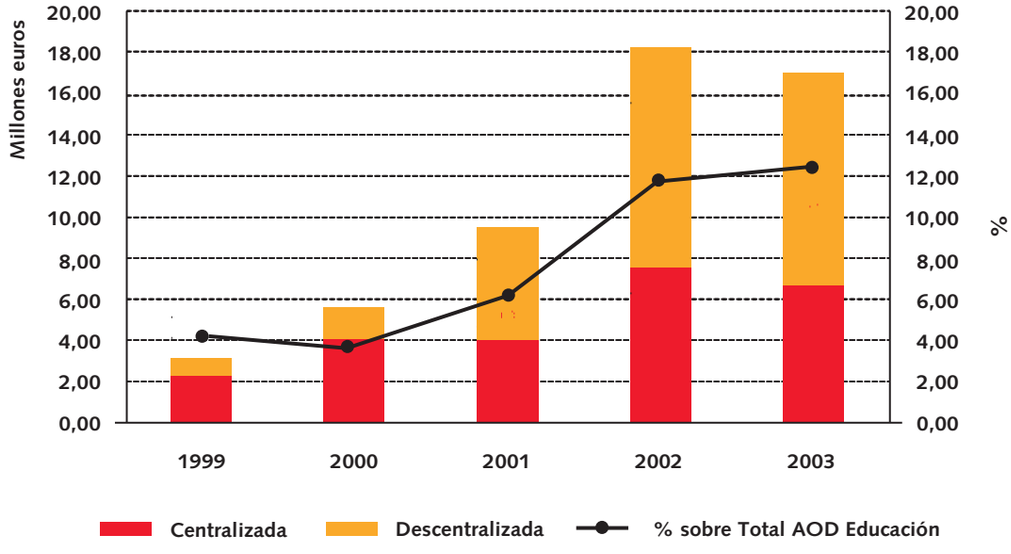
Como hemos indicado en anteriores capítulos, es la etapa que concentra los aprendizajes instrumentales (lectoescritura, cálculo y resolución de problemas) y actitudinales (valores, actitudes y normas) básicos. Quizá por ello, los avances más significativos de las políticas nacionales se concentran en esta etapa pero incluso en regiones como Latinoamérica, donde se han alcanzado altos niveles de escolarización, el acceso aún no es universal y dos millones de niños y niñas permanecen sin escolarizar, especialmente en el entorno rural y en las zonas remotas (especialmente de población indígena). Aunque con grandes diferencias entre países, los altos índices de absentismo, repetición y abandono reflejan problemas de calidad. Puesto que no podemos medir en este estudio la calidad de las intervenciones de la cooperación española, indicaremos las grandes tendencias de la AOD en educación primaria.

En el período 1999-2003, dentro del sector Educación básica, el subsector educación primaria es el que más fondos recibe de la cooperación española: 53,5 millones de euros, lo que supone el 7,8% de la AOD en educación en dicho período. Como podemos observar en el Gráfico 15, a partir del año 2001 tanto la cuantía total de fondos destinados a este subsector como su peso sobre el total

41 Casi la totalidad de los fondos recibidos por Marruecos fueron aportados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, lo cual supone el 77,5% de la ayuda destinada por este organismo a esta etapa educativa.

de la AOD en educación, han crecido enormemente, llegando a suponer en 2003 el 12,3% del total del sector educativo. Este crecimiento se explica, fundamentalmente, por el aumento de la cooperación descentralizada, la cual aporta el 54% del total de fondos.

Gráfico 15: Evolución de la AOD en el subsector Educación Primaria.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El Cuadro 18 recoge las entidades financiadoras del subsector educación primaria. Los fondos de la cooperación centralizada son aportados, casi en exclusiva, por el Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual ha mantenido una aportación creciente en términos cuantitativos, aunque decreciente en términos relativos (del 72% al 39%). Es relevante señalar que más del 50% de la AOD concedida por el MAE fue gestionado por la Unidad de ONGD de la AECI.

Respecto a la AOD descentralizada en educación primaria, las Comunidades Autónomas son las que dedican mayor cuantía (fundamentalmente Castilla-La Mancha, el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra y Andalucía).

Cuadro 18: Distribución anual de la AOD (en euros) aportada por las distintas entidades financiadoras a Educación Primaria.

Entidad origen de los fondos	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	2.269.064,04	3.997.797,63	3.978.765,39	7.454.572,75	6.282.266,78	23.982.466,59
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE					306.088,00	306.088,00
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	882.023,04	1.557.782,26	3.064.334,59	7.381.569,61	7.096.230,82	19.981.940,32
ENTIDADES LOCALES		3.005,06	2.575.526,77	3.383.403,52	3.300.923,44	9.262.858,79
Total	3.151.087,08	5.558.584,95	9.618.626,75	18.219.545,88	16.985.509,04	53.533.353,70

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Del total de fondos destinados a este subsector, el 82,6% (44 millones de euros) son ejecutados por ONGD. Aunque son los agentes ejecutores más importantes tanto en la cooperación centralizada como en la descentralizada, su peso (en términos absolutos y relativos) es mucho mayor en esta última.

En el caso de la cooperación centralizada, el porcentaje de ayuda ejecutada por ONGD es del 66,6% (16 millones de euros), aunque parece que en los últimos años el gobierno central ha tomado un papel más activo. Tres de las 21 ONGD que han recibido financiación del gobierno central concentran el 50% de los fondos (FERE, Ayuda en Acción y Fundación Española de Religiosas Sanitarias). Las que han tenido una presencia más continua en este sector han sido Cruz Roja Española, Ayuda en Acción, FERE, Fundación Benéfica del Valle y Fundación Promoción Social de la Cultura. Otras ONGD como Entreculturas-Fe y Alegría, y el Centro de Estudios y Solidaridad con América Latina (CESAL) aparecen únicamente los dos últimos años analizados (2002 y 2003). La ONGD Fundación Española de Religiosas Sanitarias, a pesar de que se sitúa en tercer lugar por importe de los fondos recibidos, sólo ha participado en la ejecución de un proyecto en 1999.

En cuanto a la AOD descentralizada en educación primaria, los fondos ejecutados por ONGD ascienden a algo más de 28 millones de euros (96% del total de ayuda descentralizada destinada a este subsector) y el número de ONGD que ejecutan los proyectos es muy superior al de la cooperación centralizada. Aunque no es posible identificar a ONGD que ejecutan el 32,6% de los fondos de la cooperación descentralizada en primaria (pues figuran en los listados de proyectos con la denominación "varias ONGD"), el número de las que sí figura su nombre asciende a 124. De ellas, destacan, por orden de importancia cuantitativa, Entreculturas-Fe y Alegría (que ejecuta 1,2 millones de euros), Intermón Oxfam (786.000 euros), INTERED (738.000 euros) y Asociación Proyde (658.000 euros), entre otras. Por otro lado, aproximadamente 40 ONGD han recibido una financiación cuya cuantía no ha superado los 30.000 euros.

En 1999, el número de ONGD que recibieron financiación descentralizada para educación primaria fue de 12, ascendiendo a 60 en el año 2003, lo que muestra un enorme crecimiento.

La distribución geográfica de la AOD en educación primaria muestra que:

— Los países de América Latina y Centroamérica-Caribe han ido concentrando de forma progresiva la AOD orientada a educación primaria.

— África Subsahariana ha ido perdiendo importancia a lo largo del período pese a ser la región con mayores carencias educativas. La ayuda está muy fragmentada en la zona, de tal manera que la mayor parte de los países no llega a percibir ni el 1% de la AOD destinada a educación primaria. Los países que perciben más AOD son Guinea Ecuatorial (12,3%) y Mozambique (2,9%).

— El 62,4% de AOD se ha dirigido hacia países de nivel de renta 3 frente a los países de nivel de renta 1 que han recibido el 25% de la AOD, la mitad de estos fondos fueron hacia Guinea Ecuatorial. La concentración por países también es manifiesta puesto que más del 50% de la AOD se ha concentrado en 6 países (Bolivia, Perú, Guinea Ecuatorial, Ecuador, Albania y Marruecos).

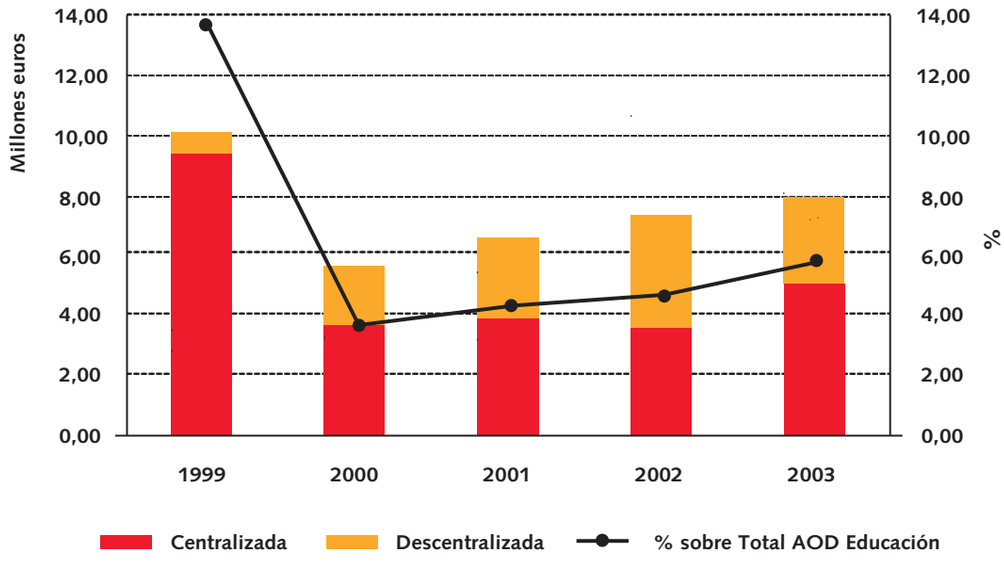
— El 5% de la AOD en este subsector va destinada a países con tasas netas de matriculación inferiores al 40%, y el 7% a países cuya tasa oscila entre el 41 y el 70%. Por lo tanto, más del 85% se destina a países con tasas de matriculación superiores al 70% (aunque eso no significa que en las regiones en las que se recibe la ayuda la tasa de matriculación sea de ese nivel, sino que puede ser más reducida). Sólo el 18% de la ayuda concedida a esta etapa va dirigida a países en los que la tasa de finalización del 5º grado de primaria es inferior al 60%.

• *Educación y Capacitación Básica de jóvenes y adultos*

El CAD incluye dentro de este subsector la enseñanza, formal y no formal, encaminada a la alfabetización y aprendizaje elemental de las personas adultas. Como hemos mencionado en el capítulo 2, existe una tendencia errónea a priorizar la educación primaria frente a ésta, pero no sólo en la orientación de la cooperación internacional al desarrollo sino también en el diseño de las prioridades nacionales educativas.

En el período 1999-03, la AOD destinada a capacitación básica de jóvenes y adultos ha supuesto un total de 37,6 millones de euros, es decir, un 5,5% del total de AOD en educación.

Gráfico 16: Evolución de la AOD bilateral en el subsector Capacitación Básica de jóvenes y adultos.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Como se observa en el Gráfico 16, fue en 1999 cuando se dedicó la mayor cuantía a este subsector, alcanzando un 13,7% del total de AOD en educación, para disminuir a casi la mitad en 2000, año en el que supuso tan sólo el 3,6%. Esta tendencia viene explicada por la evolución de los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), principal instrumento de la cooperación en este sector. La AOD descentralizada ha mantenido, salvo en 2003, una tendencia creciente en la cuantía de fondos destinada a este subsector.

El organismo que más fondos destina a capacitación básica de adultos es el Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual aporta la mitad de los fondos destinados a este subsector, tal como se observa en el Cuadro 19. Su aportación es más o menos estable a lo largo del período. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, financió en 1999 dos proyectos, uno de un centro educativo en Colombia por importe de 3,8 millones de euros y otro en Brasil por importe de 1,9 millones de euros; después de esto, su aportación disminuye drásticamente.

Cuadro 19: Distribución anual de la AOD (euros) aportada por las distintas entidades financiadoras a Educación Básica de jóvenes y adultos.

Entidad origen de los fondos	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	3.672.801,74	3.557.926,29	3.870.202,71	3.236.968,79	4.448.052,63	18.785.952,16
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	5.718.098,69	90.151,82		355.883,78	547.948,00	6.712.082,29
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	683.408,81	1.946.078,00	911.255,38	2.427.470,71	2.025.079,95	7.993.292,85
ENTIDADES LOCALES	55.013,64		1.804.498,68	1.348.443,70	909.800,26	4.117.756,28
UNIVERSIDADES			6.010,12	8.681,00		14.691,12
Total	10.129.322,89	5.594.156,11	6.591.966,89	7.377.447,98	7.930.880,84	37.623.774,70

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Las Comunidades Autónomas financian el 21,2% del total del subsector. Su participación ha sido irregular y con altibajos. Algo más de la mitad de los fondos son aportados por cuatro Comunidades Autónomas: País Vasco (1,6 millones de euros), Comunidad Valenciana (1,2 millones de euros), Andalucía (682.000 euros) y Castilla-La Mancha (644.000 euros). Las entidades locales aportan el 11% de los fondos a este subsector y las universidades apenas un 0,04%.

En el caso de la descentralizada, la financiación va destinada, mayoritariamente, a ONGD. No ocurre así con la cooperación centralizada, donde la participación de las ONGD ha sido baja hasta 2003, año en el que se incrementó hasta el 30%.

La distribución geográfica de la AOD en educación básica de personas adultas refleja que:

• Los países de América Latina y Caribe concentran más del 82% de la AOD en capacitación básica.

• La cooperación está centrada en los países donde se están realizando los programas de Alfabetización de Adultos (PAEBA).

El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA)

En junio de 1992, durante la II Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en España, los Ministros de Educación iberoamericanos decidieron elevar a la II Cumbre de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, que se celebraría en Madrid al mes siguiente, la petición de que la educación se convirtiera en objetivo prioritario de las políticas de sus Estados. Asimismo, solicitaban a esta Cumbre el impulso de una serie de programas de cooperación, entre los que figuraba *"un programa iberoamericano de solidaridad, cuyo objetivo será el apoyo a la escolarización básica en la infancia y alfabetización en la edad adulta en países en los que se produzcan mayores carencias al respecto"*. Como consecuencia de esta petición, la II Cumbre de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno aprueba y asume la realización de lo que se conocerá como el PAEBA. España se ofreció para hacerse cargo de los gastos principales del programa en una primera etapa de lanzamiento, cuya duración se estimó en tres años.

El **objetivo** principal de este programa es disminuir los índices de analfabetismo de los mayores de 15 años, de manera que éstos logren un nivel educativo equivalente al alcanzado con la educación primaria y también, ofrecer a los adultos alfabetizados la oportunidad de continuar sus estudios hasta alcanzar una capacitación profesional. Se preveía, con esta medida, una reducción de entre un 20 y un 25% del analfabetismo en cinco años.

Además de estos objetivos básicos, de forma general, se pretende el fortalecimiento institucional de las administraciones educativas de los países beneficiarios, mediante: la ampliación de la formación de los equipos técnicos y docentes; la contribución al proceso de Reforma Educativa de estos países; la elaboración y edición de materiales didácticos específicos; así como la incorporación de las Aulas Mentor (como un refuerzo a la formación del personal y al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación). Por otro lado, se pretende también el fomento de la participación y la coordinación con otras entidades tanto públicas como privadas.

Las **entidades** que participan en los PAEBA son:

• Ministerio de Educación y Ciencia, que aporta el codirector español y el apoyo técnico.

• Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que se encarga de la financiación y el seguimiento del programa a través de sus Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

• Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que gestiona y administra los fondos.

• Ministerios de Educación de los países en los que se ejecuta el programa, que aportan el codirector nacional, personal e infraestructuras.

• Comunidades Autónomas, que han intervenido en la financiación de acciones específicas o del programa en general (Junta de Extremadura, Gobierno de Aragón y Comunidad de Madrid).

Los PAEBA se integran dentro de las estructuras administrativas locales mediante la codirección que ostentan las autoridades educativas del país. La financiación inicial de los PAEBA corre a cargo de la cooperación española pero en cada Programa se establecen mecanismos progresivos por los cuales la financiación va siendo asumida por los Ministerios de Educación de los países beneficiarios de los Programas.

Los PAEBA que hasta el momento se han ejecutado o se están ejecutando son los siguientes[42]:

El **PAEBA-El Salvador**, aprobado en 1992. Durante la Primera Fase (1993-1996), los fondos fueron aportados por el Ministerio de Educación y Ciencia español. A partir de 1997 el Ministerio de Educación de El Salvador asumió el 50% del presupuesto y en 1999 el 100%.

En 1992 se aprobó también el **Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de República Dominicana (PRALEB).** La financiación de este programa sigue el mismo esquema que el de El Salvador. En 2001, da comienzo, como continuidad del PRALEB el Programa de Educación Básica y Bachillerato a Distancia (PREPARA) que permite a jóvenes y adultos finalizar su Educación Básica o cursar el Bachillerato, por la modalidad semipresencial o a distancia. Este Programa, que fue puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Educación de la República Dominicana, cuenta con el apoyo técnico y financiero de la AECI y del MEC español.

El **Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Honduras (PRALEBAH)** comenzó con la firma en 1996 del Acuerdo de Colaboración entre la Secretaría de Educación de Honduras, la Junta de Extremadura y la OEI, al que posteriormente se adhirieron la AECI y el MEC de España. La duración del PRALEBAH estaba prevista desde 1997 hasta 1999. Sin embargo, para contrarrestar los efectos del huracán Mitch, las instituciones donantes decidieron prolongar el Programa hasta diciembre de 2000. Ante los excelentes resultados que el Programa estaba obteniendo, se decidió ampliarlo a una Segunda Fase (2001-2003).

En la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en noviembre de 1996, se aprobó el **PAEBANIC (Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Nicaragua).** La Primera Fase de este programa (1998-2000) fue financiada exclusivamente por la AECI. En la Segunda Fase (2001-2003) el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Nicaragua, se fue haciendo cargo progresivamente del presupuesto total del programa, aportando el 25% (en 2001), 50% (en 2002) y 75% (en 2003).

El quinto de los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos fue el de **Paraguay (PRODEPA-KO´E PYAHU).** Comienza a funcionar en octubre de 2000 aunque el Memorando de Entendimiento no se firma hasta febrero de 2002. Presenta dos particularidades con respecto a los anteriores PAEBA. En primer lugar, este Programa es bilingüe, impartiéndose en castellano y en guaraní. En segundo lugar, no se desarrolla en dos fases, como los anteriores, sino que se institucionaliza desde su inicio, con el fin de implementar la Reforma de la Educación de Adultos que se estaba llevando a cabo en Paraguay desde el Programa.

El último de los PAEBA que se ha puesto en marcha es el de Perú, que comenzó en el año 2003. Su acción se focaliza en el distrito de Lima, donde se da la mayor concentración de población analfabeta y se espera su reducción significativa en el plazo de tres años.

En general, los PAEBA han contribuido exitosamente al descenso de los índices de analfabetismo en las zonas de influencia, superando en la mayoría de los casos las expectativas previstas. Los resultados cuantitativos de los programas reflejan un alto grado de retención de los alumnos, en la mayoría de los casos cercano al 80%.

Por otro lado, se ha conseguido el fortalecimiento de las Direcciones Generales responsables de la Educación de Adultos dentro de los Ministerios en cada uno de los países a través de acciones específicas de formación del personal, creación de Centros de Recursos, elaboración de materiales curri-

42 Una descripción detallada de estos PAEBA puede encontrarse en la página web del Ministerio de Educación y Ciencia español (http://www.mec.es/educa/coop-ib/index.html).

culares y didácticos, etc. La mayoría de los PAEBA se insertan dentro de los Planes de Educación de cada uno de los países en el marco de las reformas educativas que se están llevando a cabo.

El total de fondos aportados por la cooperación española a los PAEBA en el período 1999-03, ha sido de poco más de 15 millones de euros, lo que ha supuesto el 2,2% sobre el total de AOD bilateral española en educación.

Distribución de fondos destinados por la cooperación española a los PAEBA, por países receptores (en euros).

PAÍS	1999	2000	2001	2002	2003	SUMA
HONDURAS	494.668,07	1.412.378,45	1.277.150,72	960.644,15	773.052,00	4.917.893,39
NICARAGUA	1.803.036,31	1.964.125,59	1.424.399,00	1.172.180,94	521.616,00	6.885.357,84
PARAGUAY	0,00	90.151,82	733.234,77	912.421,35	944.126,00	2.679.933,94
PERÚ	0,00	0,00			594.010,00	594.010,00
REPÚBLICA DOMINICANA	85.423,82	186.313,75	165.307,64	117.870,42	599.527,00	1.154.442,63
TOTAL PAEBAS	2.383.128,21	3.652.969,60	3.600.092,13	3.163.116,86	3.432.331,00	16.231.637,80
% PAEBAS sobre AOD EDUCACIÓN	3,21	2,33	2,32	1,99	2,48	2,38

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

La entidad que más fondos aporta, como se observa en el siguiente Cuadro, es la Subdirección General de Cooperación con México, América Central y Caribe, que aporta fondos a los PAEBA de Honduras, Nicaragua y República Dominicana; le sigue la Subdirección General de Cooperación con Países de América del Sur, que aporta su ayuda a los PAEBA de Paraguay y Perú; el Ministerio de Educación Ciencia y Deporte, aporta fondos a todos los PAEBA; por último, la Junta de Extremadura aportó fondos al de Honduras.

Distribución de fondos destinados por la cooperación española a los PAEBA, por entidades financiadoras (en euros).

Entidad financiadora	1999	2000	2001	2002	2003	SUMA
SUBD. GRAL. DE COOPERACIÓN CON MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CARIBE	2.223.744,79	2.871.653,87	2.866.857,36	1.965.816,13	1.590.393,00	11.518.465,14
SUBD. GRAL. DE COOPERACIÓN CON PAISES DE AMÉRICA DEL SUR		90.151,82	733.234,77	841.416,95	1.293.990,00	2.958.793,54
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	159.383,42	90.151,82		355.883,78	547.948,00	1.153.367,02
JUNTA DE EXTREMADURA		601.012,10				601.012,10

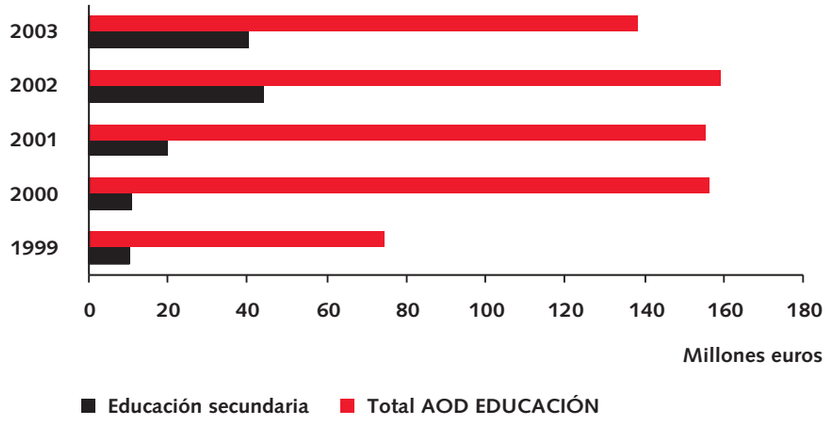
Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

—— Educación Secundaria

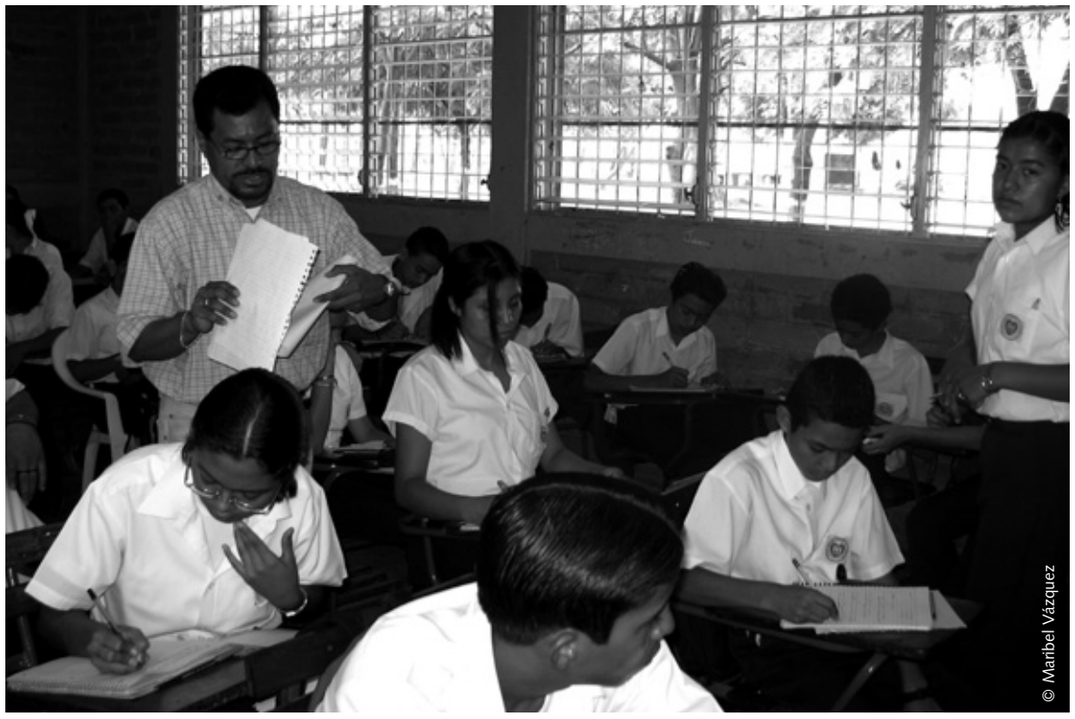
Como indicábamos en el Capítulo 1, es en el 2º ciclo de esta etapa educativa en el que podemos incluir una oferta de iniciación profesional básica. Además, la finalización de dicha etapa supone la posibilidad de acceder a la formación superior o a la capacitación profesional, en los ciclos técnicos de la educación postsecundaria no universitaria, que ofrecen oportunidades de acceso al empleo mínimamente cualificado, no sumergido y estable.

La AOD española dedica a esta etapa formativa el 18,4% del total de AOD educación. En el Gráfico 17 observamos que la cuantía destinada a secundaria ha ido ganando peso sobre el total de la AOD educación.

Gráfico 17: Evolución de la AOD en Educación Secundaria frente al total de AOD educación.

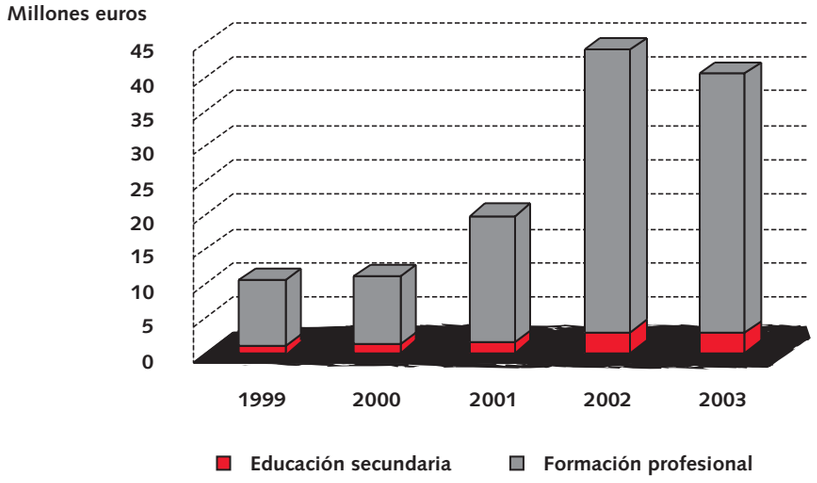


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.



Los subsectores encuadrados dentro del sector Educación Secundaria son educación secundaria, que tan sólo recibe el 8% de la AOD destinada a este sector, y formación profesional, que recibe el 92% restante.

Gráfico 18: Evolución por subsectores de la AOD bilateral en Educación Secundaria.

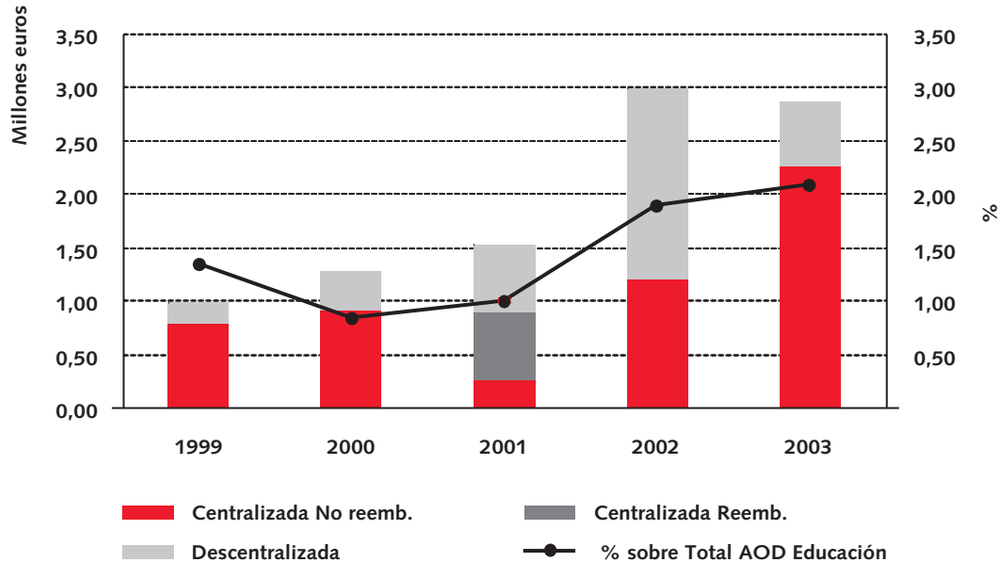


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

• *Educación Secundaria*

La AOD española en este subsector supuso en el período analizado 9,7 millones de euros, el 1,4% de la AOD en educación. Como muestra el Gráfico 19, a partir del año 2002, la AOD destinada a este subsector prácticamente se duplica. Aun así, la cuantía de los fondos que se le destinan es muy baja en el conjunto de la AOD en educación y, además, de baja calidad, como veremos a continuación.

Gráfico 19: Evolución de la AOD bilateral en el subsector Educación Secundaria.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Durante el período analizado, la AOD centralizada es la que dedica un mayor esfuerzo al subsector educación secundaria (el 63% de los fondos), con la excepción del año 2002, en el que la cooperación descentralizada prácticamente se triplica, para posteriormente, volver a la tendencia de los años anteriores.

Tres tipos de actuaciones explican la evolución de la AOD centralizada. La primera es un crédito FAD que se concede en 2001 a Panamá por un importe de 638.000 euros (el 42% de la AOD en educación secundaria de ese año). La segunda es que en 2003 los gastos de mantenimiento de las instalaciones de los colegios españoles en el exterior, que hasta entonces habían sido contabilizados en el sector *Educación, nivel no especificado,* pasan a ser consignados en este subsector. Así, los colegios de Marruecos y Colombia (financiados a través del Ministerio de Educación) consignan 500.000 euros y el colegio español de Malabo (financiado a través del Ministerio de Asuntos Exteriores), 615.500 euros. En conjunto, estos fondos suponen el 39% del total de la AOD del subsector educación secundaria del año 2003. Por último, también en 2003, con cargo a la convocatoria abierta y permanente de proyectos de la AECI, se financió a la ONGD CIPIE un proyecto de rehabilitación y equipamiento del colegio de educación secundaria de An Najaf en Irak, por un importe de 725.000 euros (el 25,29% de la AOD del subsector de este año).

Cuadro 20: Distribución anual de la AOD aportada por las distintas entidades financiadoras a Educación Secundaria (en euros).

Entidad origen de los fondos	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	788.215,35	916.955,63	262.833,17	1.174.760,03	1.769.158,90	4.911.923,09
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE				2.955,00	499.576,00	502.531,00
MINISTERIO DE ECONOMÍA			638.089,75			638.089,75
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS				29.870,17		29.870,17
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	203.182,59	373.316,46	282.409,05	1.182.309,37	412.323,99	2.453.541,46
ENTIDADES LOCALES			344.959,91	594.284,64	185.428,24	1.124.672,79
UNIVERSIDADES						0,00
Total	991.397,94	1.290.272,10	1.528.291,88	2.984.179,21	2.866.487,13	9.660.628,26

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Las Comunidades Autónomas destinan más del 70% de su AOD educación a educación secundaria. Destacan la Junta de Andalucía (32% de la AOD descentralizada autonómica) y el Gobierno Vasco (23%).

Las Corporaciones Locales dedican un millón de euros a este subsector, lo que supone el 11,6%, pero se desconoce la entidad financiadora del 97% de dicha cuantía.

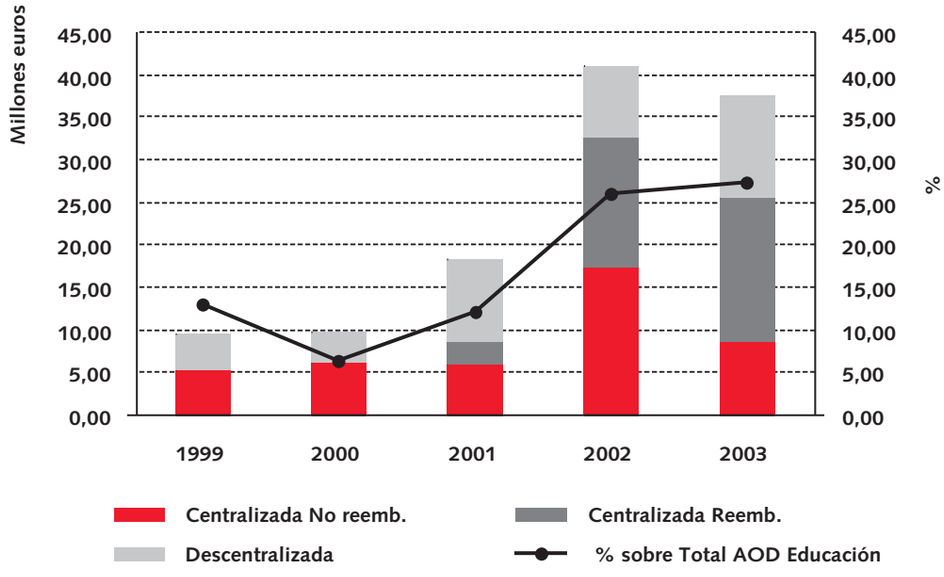
En ambos casos, la práctica totalidad de los proyectos son ejecutados por ONGD, como ocurre en otras etapas. Las ONGD también alcanzan una participación importante (55%) en la cooperación centralizada (al contrario de lo que ocurre en otros subsectores). Con escasas excepciones, las ONGD que canalizan fondos de la AOD centralizada –en su mayoría ONGD dentro de las convocatorias de estrategias y programas– no lo hacen de la descentralizada.

Los proyectos en educación secundaria se encuentran distribuidos en 29 países, fundamentalmente en África Subsahariana, Centroamérica y Latinoamérica. El 71% de los fondos se canaliza hacia países prioritarios de la cooperación española. De nuevo, el análisis detallado por países muestra una considerable dispersión de los fondos en África Subsahariana (donde se encuentra la cooperación descentralizada) y, sin embargo, un elevado grado de concentración en otras zonas. Cuatro países concentran más del 50% de la AOD y tres de ellos en actuaciones claramente identificables: Guinea Ecuatorial (mantenimiento de la Escuelas de secundaria de Malabo), Irak (reconstrucción de una escuela) y Panamá (en este último caso debido al crédito FAD anteriormente mencionado).

• *Formación Profesional*

El 92% de la AOD en el sector de *Educación Secundaria* se dirige hacia la formación profesional, que supone el 17% de la AOD en educación.

Gráfico 20: Evolución de la AOD bilateral en el subsector Formación Profesional.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Como muestra el Gráfico 20, la evolución de la AOD bilateral en formación profesional en los primeros años del período analizado sigue una tendencia alcista moderada en la cooperación centralizada, sufriendo un notable incremento dicha cooperación a partir del año 2002. La cooperación descentralizada parte de una cuantía similar a la de la cooperación centralizada en 1999 para sufrir altibajos a lo largo del período.

Dos son las razones que explican el despegue de la AOD centralizada: los créditos FAD gestionados por el Ministerio de Economía, que supondrán en el período analizado el 44,5% de la AOD centralizada en formación profesional, el Programa de Preservación del Patrimonio Cultural en Iberoamérica y la creación de Escuelas Taller llevado a cabo conjuntamente por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (21,7%)[43].

43 Veáse el apartado dedicado a las Escuelas Taller.

Cuadro 21: Distribución anual de la AOD aportada por las distintas entidades financiadoras a Formación Profesional (en euros)

Entidad origen de los fondos	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	4.819.960,81	4.338.832,59	2.730.478,25	14.028.732,08	5.386.866,85	31.304.870,59
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	283.306,28	1.757.886,54	3.104.946,36	3.273.219,53	3.268.967,00	11.688.325,71
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS			9.015,19			9.015,19
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE				29.815,24		29.815,24
MINISTERIO DE ECONOMÍA			2.656.708,83	15.224.014,96	16.834.811,14	34.715.534,93
UNIVERSIDADES			14.734,71			14.734,71
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	298.114,46					298.114,46
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	3.956.023,88	3.590.198,60	4.106.893,06	6.296.000,62	8.226.210,17	26.175.326,34
ENTIDADES LOCALES	135.227,72	14.574,54	5.776.254,08	2.213.213,97	3.812.017,27	11.951.287,59
Total	9.492.633,16	9.701.492,28	18.399.030,48	41.064.996,40	37.528.872,43	116.187.024,75

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

En 2001, el Ministerio de Economía comenzó a conceder créditos FAD para el sector educativo. Ese año se comenzó financiando dos proyectos con cargo a esta línea de financiación, que pasaron a ser cinco en cada uno de los años posteriores.

En el año 2002 los FAD supondrán el 37% de la AOD en formación profesional, cuantía que se elevará hasta el 45% el año siguiente y que hará que, en término medio, durante este período, los FAD supongan el 30% de la AOD de este subsector y, como ya hemos indicado, el 44,5% de la AOD centralizada.

En el apartado 3.2.6 hacemos un análisis más en detalle de los FAD en educación. No obstante, cabe destacar, como muestra el Cuadro 22, el elevado y creciente peso que este instrumento tiene en el subsector.

Cuadro 22: Evolución del peso de los créditos FAD en el subsector Formación Profesional.

	2001	2002	2003	Media
FAD/AOD formación profesional	14,44%	37,07%	44,86%	32,12%
FAD/AOD f.prof.centralizada	31,20%	46,76%	66,04%	48,00%
FAD/AOD educación	1,71%	9,57%	12,19%	7,82%

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El tercer agente en importancia en cuanto a la cuantía de fondos destinados a este sector, son las Comunidades Autónomas. El Gobierno Vasco y la Generalitat de de Valencia concentran el 50% de los fondos de la AOD autonómica descentralizada. En el caso de las corporaciones locales, que van a suponer el 10,3% de la AOD en formación profesional, se desconoce el nombre de las entidades financiadoras del 97% de la ayuda.

Como ocurre en otros subsectores, el análisis de la ejecución vía ONGD se ve limitado por la falta de información, puesto que se desconoce el nombre de las entidades que canalizan el 23% de los fondos. Con todo, estamos ante un subsector en el que intervienen como mínimo 167 ONGD, un número sensiblemente superior al de otros subsectores. No obstante, el 88,5% de las ONGD canaliza menos de un 1% del total, mientras que siete ONGD concentran el 25% de los fondos ejecutados vía ONGD (considerando la AOD centralizada y descentralizada), nos referimos a: JTM, CODESPA, Fundación Promoción Social de la Cultura, Entreculturas, FERE, ECOSOL y Fundación Humanismo y Democracia.

En el caso de la formación profesional, la dispersión de la ayuda entre países es, si cabe, aún mayor que en el resto de los subsectores. La presencia en África Subsahariana, a excepción de los países prioritarios como Mozambique, Malí, Benin y Guinea Ecuatorial es muy pequeña. La mayor concentración se produce en Centroamérica y Latinoamérica.

De nuevo, la focalización viene determinada por acciones concretas. Así, por la concesión a los mismos de créditos FAD o por la ejecución de los programas de Escuela Taller. Creemos conveniente destacar que en Indonesia y Malasia, el FAD supone el total de la AOD en este subsector, y en el caso de China éste supone el 94%. En Ecuador es también muy elevado, el 72%.

Programa de cooperación en formación profesional: las Escuelas-Taller

En 1984, la Cooperación Española puso en marcha el Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica, centrado en la recuperación urbana y la reactivación funcional de los centros históricos de ciudades iberoamericanas. Las actuaciones complementarias enmarcadas dentro de este programa son tres: la revitalización de Centros Históricos, la restauración de Monumentos y las Escuelas-Taller.

El Programa de Escuelas-Taller se inicia en 1991, como apoyo a la realización de obras de restauración concretas mediante la creación de centros de formación, concebidos bajo criterios de formación-acción. Este Programa surge como un instrumento para combatir el desempleo juvenil reforzando acciones que fomenten el empleo de actividades vinculadas al territorio, intentando formar a los jóvenes en oficios artesanales que han caído en desuso por la implantación de nuevas técnicas.

Características del Programa de Escuelas-Taller:

• Preferencia por especialidades formativas asociadas a las obras de restauración. Los talleres de albañilería, carpintería y forja absorben el 68% de los alumnos actuales frente al 50% que suponían en 1993.

• Tendencia a favorecer el acceso a los jóvenes con más bajos grados educativos y menores oportunidades de empleo. Algo más de la mitad de los actuales alumnos posee un nivel de estudios primarios, frente al 41% que lo poseía en 1993; uno de cada cuatro alumnos ingresó con estudios básicos, frente al 4% en 1993, mientras que el 53% dispone de estudios medios frente al 24% que poseía este nivel educativo en 1993.

• Los alumnos con edades comprendidas entre 20 y 24 años de edad constituyen el grupo más numeroso (42% del total), le sigue el grupo de más de 18 y menos de 20 años (27%) y el de más de 16 y menos de 18 años (26% de los alumnos), produciéndose una concentración en el segmento con mayor tiempo de búsqueda de empleo.

• La participación de la mujer en las Escuelas-Taller se ha reducido. Mientras en 1993 las mujeres suponían el 23% del total de alumnos, actualmente sólo son el 15% de los mismos.

Este programa se ha desarrollado en dos fases:

-------Primera Fase (1991-1995): la financiación total del Programa correspondió a la cooperación española, a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y, en menor medida, la AECI.

-------Segunda Fase: el Programa es cofinanciado entre las instituciones locales (habitualmente Alcaldías) de los países en los que se lleva a cabo la actuación, que aportan en torno al 50% del presupuesto y el resto es aportado por el Instituto Nacional de Empleo y la AECI.

El siguiente Cuadro muestra las Escuelas-Taller incluidas dentro de este Programa, algunas de las cuales permanecen actualmente sin actividad.

Escuelas incluidas en el Programa de Escuelas Taller.

PAÍS	ESCUELA
BOLIVIA	Potosí Sucre
BRASIL	Joao Pessoa Salvador
COLOMBIA	Popayán Cartagena de Indias Mompox Bogotá
CUBA	La Habana
CHILE	Santiago
ECUADOR	Quito I Quito II Cuenca
EL SALVADOR	Suchitoto Chirilagua
GUATEMALA	Quetzaltenango Antigua Guatemala

PAÍS	ESCUELA
HONDURAS	Comayagua Choluteca
MÉXICO	México D.F. Puebla
NICARAGUA	León Granada Masaya Chinandega
PANAMÁ	Panamá
PARAGUAY	Asunción Concepción
PERÚ	Lima Cuzco
PUERTO RICO	Ponce San Juan
REPÚBLICA DOMINICANA	Santo Domingo Ciudad Bolívar
VENEZUELA	La Guaira

Fuente: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2002), Programa de Patrimonio cultural de la Cooperación Española.

El cuadro a continuación muestra la evolución de los fondos aportados por la cooperación española a este Programa durante el período 1999-2003, según la entidad financiadora. El 56,5% de los fondos provienen del Instituto Nacional de Empleo y el 41,8% de la Unidad de Programas Horizontales Iberoamericanos de la AECI.

Fondos aportados por la cooperación española al Programa de Escuelas-Taller, 1999-2003 (euros).

Entidad origen de los fondos	1999	2000	2001	2002	2003
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO	2.836.777,13	1.712.884,46	3.005.060,52	3.182.360,03	3.183.444,00
UNIDAD DE PROGRAMAS HORIZONTALES IBEROAMERICANOS (AECI)				8.819.771,83	1.477.120,00
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AECI)					280.000,00
REGIÓN DE MURCIA				90.151,00	60.101,00
TOTAL	2.836.777,13	1.712.884,46	3.005.060,52	12.092.282,86	5.000.665,00

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia

El país que más fondos ha recibido ha sido México, seguido de Colombia y Nicaragua.

Distribución por países de los fondos aportados por la cooperación española al Programa de Escuelas-Taller, en el período 1999-2003.

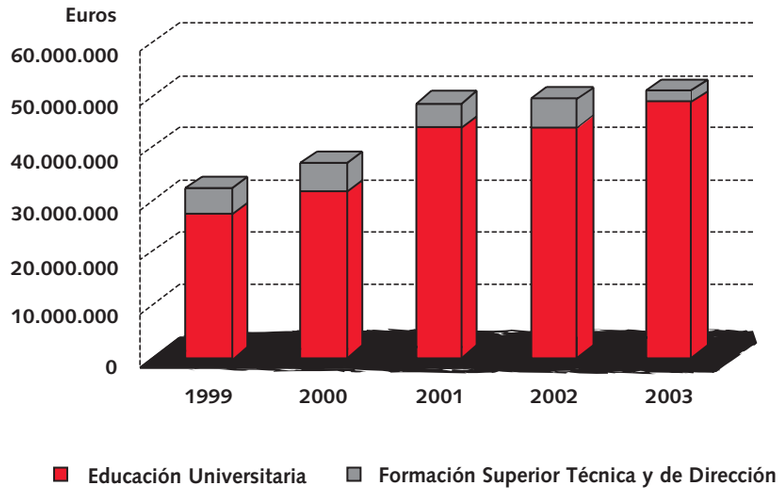
PAÍS	Importe (euros)	%
MÉXICO	3.566.751,62	14,5
COLOMBIA	2.848.040,53	11,6
NICARAGUA	2.698.216,64	10,9
PERÚ	2.209.195,47	9,0
BOLIVIA	2.020.426,27	8,2
ECUADOR	1.869.874,75	7,6
GUATEMALA	1.838.909,87	7,5
BRASIL	1.620.792,20	6,6
PARAGUAY	1.050.555,62	4,3
EL SALVADOR	986.192,75	4,0
REPÚBLICA DOMINICANA	931.513,89	3,8
CUBA	911.984,44	3,7
HONDURAS	837.990,54	3,4
PANAMÁ	616.682,67	2,5
VENEZUELA	324.350,00	1,3
IBEROAMÉRICA Y RESTO AMÉRICA, NO ESPECIFICADOS	246.190,71	1,0
URUGUAY	70.002,00	0,3
TOTAL	24.647.669,97	100,0

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

—— Educación Post-secundaria

En el quinquenio 1999-2003, el total de fondos destinados por la AOD española a *Educación Post-secundaria* fue de 219,4 millones de euros, lo que supone algo más del 32% de la AOD destinada a educación y el 4,5% sobre el total de AOD bilateral neta del período. Dentro de este sector, más de 197 millones (prácticamente el 90% de los fondos del sector) se destinaron al subsector educación universitaria y el resto a formación superior técnica y de dirección. En el Gráfico 21 se puede ver la evolución que a lo largo del período 1999-2003 han seguido estos dos subsectores, que son los que componen el sector *Educación Post-secundaria.*

Gráfico 21: Evolución de la AOD en Educación Post-secundaria.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

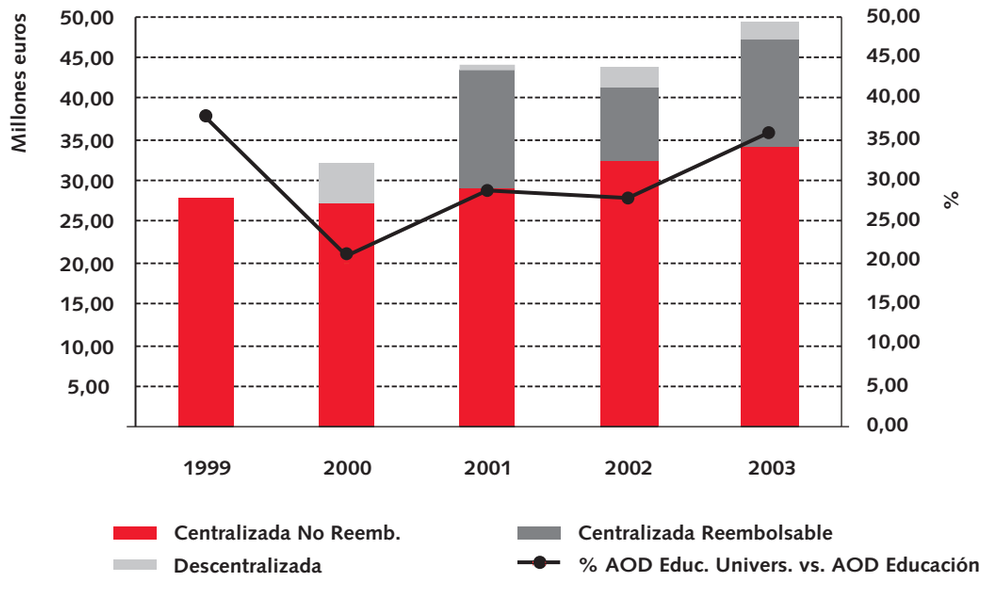
Analizamos a continuación cada uno de estos subsectores, aunque, dada su importancia cuantitativa, nos detendremos más en el primero.

• *Educación Universitaria*

La cooperación centralizada española destina a este subsector una cantidad ingente de recursos en comparación con otros subsectores. En el quinquenio 1999-2003 se han destinado a educación universitaria 197 millones de euros, lo que supone el 29% de los fondos totales de la AOD en educación.

El Gráfico 22 muestra la evolución que ha seguido en este período la ayuda destinada a educación universitaria, distinguiendo entre ayuda centralizada (reembolsable y no reembolsable) y descentralizada, así como el peso de este subsector sobre el total de AOD en educación. Salvo en 2002, en el que la AOD destinada a educación universitaria disminuye ligeramente, se observa una tendencia creciente en los fondos destinados a este subsector.

Gráfico 22: Evolución de la AOD destinada a Educación Universitaria (miles de euros).



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El Cuadro 23 muestra las entidades que financian la AOD en educación universitaria en el período 1999-2003. La AOD descentralizada tiene escasa importancia, aportando sólo 9,8 millones de euros en todo el período. Casi el 60% de estos fondos son aportados por la Generalitat de Cataluña (5 millones de euros), seguida de la Generalitat Valenciana (1,4 millones de euros).

Cuadro 23: Entidades financiadoras de la AOD en el subsector Educación Universitaria.

Entidad origen de los fondos	Importe euros	%
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN	139.113.978,90	70,45
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA	36.766.237,24	18,62
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	7.381.713,71	3,74
MINISTERIO DE FOMENTO	859.447,32	0,44
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	20.458,45	0,01
UNIVERSIDAD	3.455.402,16	1,75
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	8.424.724,61	4,27
ENTIDADES LOCALES	1.422.737,72	0,72
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	14.183,86	0,01
TOTAL EDUCACIÓN UNIVERSITARIA	197.458.883,96	100,00

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El 95% de los fondos destinados a educación universitaria provienen de la cooperación centralizada, que aporta 187,6 millones de euros a lo largo del período analizado. Esta cifra significa que la cooperación centralizada destina a este subsector 7,2 veces más fondos que al subsector de educación primaria y 30,8 veces más que a educación secundaria.

La principal entidad financiadora es el Ministerio de Asuntos Exteriores, que canaliza el 85,5% de sus fondos (casi 119 millones de euros) a través de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Esta Dirección General gestiona directamente las *Becas de la Fundación Carolina* y, a través de su Subdirección General de Becas, Lectorados e Intercambios, la *Convocatoria General de Becas*, el programa de *Lectorados* y el Programa de Cooperación *Interuniversitaria*[44].

44 Este programa fue reformado en 2003 y actualmente es gestionado por la Subdirección General de Cooperación y Promoción Cultural Exterior.

Los Programas de Becas y Lectorados MAEC-AECI

Los Programas de Becas MAEC-AECI comenzaron en 1988. Se trata de becas de formación, generalmente de postgrado, que se conceden a titulados universitarios superiores y, en algunos programas, a estudiantes universitarios de últimos cursos.

Hasta el curso académico 1997/98 existía una Convocatoria General de becas para estudiantes de Países Latinoamericanos y para estudiantes de Países Árabes, Africanos, Asiáticos y de Oceanía. A partir del curso 1998-1999, se incorporarían a estos Programas, la Convocatoria General de Becas para estudiantes de Países de Europa Central y Oriental con economías en transición y receptores de AOD, el Programa MUTIS (Programa de Movilidad Universitaria de Tercer Ciclo para Iberoamericanos) y el de Formación Audiovisual. Será también a partir de este curso 1998/1999, cuando comience una Convocatoria general para postgraduados españoles que deseen realizar estudios en los mismos países de las convocatorias anteriores.

Las Becas MAEC-AECI se convocan anualmente y los requisitos de los estudiantes a los que van dirigidas, así como la dotación económica de cada beca, dependen del Programa concreto en el que ésta se inscriba. Existen los siguientes tipos de becas[45]:

• Becas para perfeccionamiento lingüístico-cultural del español –para extranjeros–, y perfeccionamiento de lenguas extranjeras –para españoles–, en universidades y centros superiores públicos y privados.

• Becas para estudios de postgrado (doctorado, tesis doctoral, estudios postdoctorales, investigación, maestría, especialización, experto, y otros) en universidades y centros superiores públicos y privados españoles y extranjeros.

• Becas para estudios europeos, formación en gestión cultural y patrimonial, especialización bibliotecaria, ampliación de estudios artísticos, investigación de hispanistas, etc., en España y en el exterior.

La canalización de los Programas de Becas se realiza a través de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. Hasta el año 2000, la Convocatoria General de Becas de la AECI era gestionada, fundamentalmente, por el Gabinete de la AECI. A partir de 2000, (tras la aprobación del Estatuto de la AECI), esta gestión pasa a la Subdirección General de Becas, Lectorados e Intercambios, que depende de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas. En 2001, tras la creación de la Fundación Carolina, esta Dirección General será la que gestione directamente las Becas de esta Fundación.

En la etapa iniciada con la aprobación del Estatuto de la AECI (RD 3424/2000, de 15 de diciembre), las **convocatorias de becas** se estructuran del siguiente modo:

• **Programa de Becas Mutis,** destinado a estudiantes de postgrado, procedentes de los países latinoamericanos y Portugal, y españoles para realizar estudios de postgrado en Iberoamérica o en Portugal.

• **Convocatoria General de Becas Unilaterales para extranjeros,** destinada a estudiantes de postgrado de países de África, Asia, Europa Oriental, Población Saharaui y territorios Palestinos.

45 Una descripción detallada de los diferentes tipos de becas puede verse en: http://www.becasmae.es/

• Convocatoria de **Becas Bilaterales para Extranjeros,** destinados a estudiantes nacionales de Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez, China e India, en cumplimiento de los acuerdos de cooperación cultural y educativa suscritos.

• Convocatoria de **Becas para Cursos de Verano,** destinada a estudiantes no hispanohablantes para cursos en España.

• Convocatoria general de **Becas para Españoles,** para estudios de postgrado en países iberoamericanos, africanos, asiáticos, europeos y de Oceanía receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo o de economías en transición, sólo renovaciones.

• Convocatoria de **Becas Bilaterales para Españoles,** destinadas a realizar estudios en Egipto, Jordania, Marruecos, Siria, Túnez, China e India, en cumplimiento de los acuerdos suscritos.

Otro importante capítulo en la cooperación universitaria es el dirigido a la enseñanza del español en educación superior en distintas universidades extranjeras y a la difusión de la cultura española en dicho ámbito. La AECI sostiene un número importante de lectores en departamentos de español en universidades y Centros Superiores de Países Árabes, África, Asia, que alcanzan ya a más de 30 países y más de 70 lectorados, con la incorporación de lectorados existentes y nuevos en países de Europa Central y Oriental.

Este Programa, por un lado, ha facilitado la provisión de jóvenes lectores españoles a los centros interesados y, por otro, ha permitido a los lectores acceder a una formación de postgrado en sus universidades de acogida.

Los **objetivos** del Programa de Lectorados son:

• Iniciar y consolidar la lengua y cultura españolas en departamentos de universidades extranjeras donde estas enseñanzas son de reciente implantación.

• Impulsar los estudios hispánicos universitarios aportando asesoramiento experto requerido por la universidad extranjera en su diseño curricular.

• Actualizar la cultura española en la universidad y en otras instituciones extranjeras relacionadas con el hispanismo.

• Formar a futuros especialistas españoles en las distintas lenguas extranjeras y a profesionales de la enseñanza del español como lengua extranjera (ELE).

• Apoyar a las Embajadas de España en el desarrollo de su acción cultural exterior.

En el período 1999-2003, la cuantía de fondos destinados por el MAE a los programas de Becas y Lectorados ascendió a 115,8 millones de euros (el 17% del total de la AOD en educación). En el siguiente Cuadro se puede ver la evolución que han seguido estos fondos en los diferentes años, distinguiendo, además, la entidad gestora de los fondos. Como se observa en el Cuadro, en los últimos tres años, de un total de 74 millones de euros destinados a estos programas de becas y lectorados, 23,4 millones son canalizados a través de la Fundación Carolina (el 32%), lo que supone el 5,2% del total de fondos destinados por la AOD bilateral bruta española al sector Educación en este trienio.

Distribución de los fondos de los Programas de Becas y Lectorados de la AECI y de la Fundación Carolina (en euros).

Entidad origen de los fondos	Tipo de ayuda	1999	2000	2001	2002	2003
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES CULTURALES Y CIENTÍFICAS	Becas	117.978,68	57.096,15	216.364,36	258.400,00	270.400,00
	Lectorados	81.196,74	68.683,66			
	Becas de la Fund. Carolina			3.005.060,52	9.015.190,00	10.217.210,00
	Visitas especiales de la Fundación Carolina				1.202.020,00	
GABINETE DE LA AECI-BECAS	Becas y lectorados	21.199.895,04	20.223.314,65			
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE BECAS, LECTORADOS E INTERCAMBIOS	Becas			19.172.351,80	12.117.595,59	14.278.317,09
	Lectorados			1.484.959,06	1.421.179,48	1.393.116,00
TOTAL PROGRAMAS DE BECAS Y LECTORADOS		21.399.070,45	20.349.094,46	23.878.735,74	24.014.385,07	26.159.043,09
% SOBRE TOTAL AOD EDUCACIÓN		28,9	13,0	15,4	15,1	18,9

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Es relevante señalar que tal como figuran los datos en los listados de proyectos de la SGPE resulta imposible saber la cuantía de fondos destinada a cada tipo de becas o lectorados (incluso en los años 1999 y 2000, como se ve en el Cuadro anterior, en los fondos aportados por el Gabinete de la AECI no se distingue la parte destinada a becas de la destinada a lectorados); también resulta imposible saber cuáles han sido las universidades que han participado en estos programas. Consideramos que ésta es una importante deficiencia de las bases de datos agravada por la enorme cuantía de los fondos canalizados a través de estos instrumentos.

Los países a los que más fondos han destinado los programas de becas y lectorados han sido los latinoamericanos (55,8 millones de euros en el período 1999-03) fundamentalmente Colombia (4,5 millones), México (4,4), Perú (4,3) y Argentina (4,2 millones de euros). Hay que precisar, que en el caso de las becas y visitas especiales de la Fundación Carolina no se especifica el país beneficiario, sino que aparecen recogidos bajo la denominación de Iberoamérica y resto de América, no especificados. A los países de Centroamérica y el Caribe se han destinado 18,6 millones de euros, de los cuales a Cuba se han destinado 4,3 millones y a Ecuador 2,3. Por último a países del África Subsahariana se han destinado 15,3 millones, de los cuales 4,1 han sido para Angola y 2,3 para Guinea Ecuatorial.

El segundo financiador de la educación superior por orden de cuantía es el Ministerio de Economía y Hacienda (18%), el cual canaliza prácticamente la totalidad de su ayuda a través de la Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, mediante la concesión de quince créditos FAD, por un importe global de 36,5 millones de euros. En general, se trata de proyectos destinados a la rehabilitación y equipamiento de talleres y laboratorios. El país al que más fondos se destina es Venezuela (21 millones de euros).

En este período la AOD en educación universitaria vía FAD ha supuesto el 18,5% de la AOD de este subsector. El Cuadro 24 muestra la evolución de este instrumento en el conjunto de la educación universitaria.

Cuadro 24: Evolución del peso de los créditos FAD en el subsector Educación Universitaria.

CONCEPTO	2001	2002	2003	Media
FAD/AOD Educación Universitaria	35,59%	20,57%	26,61%	27,59%
FAD/AOD Ed. Universitaria Centralizada	50,48%	28,08%	38,52%	39,03%
FAD/Total AOD Educación	9,28%	5,67%	9,46%	8,14%

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

En el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (con el 3,7%) destaca la Dirección General de Universidades, que gestionó directamente ayudas por importe de 7 millones de euros. Las cooperación de esta entidad comienza en 2002, a través del *Programa Nacional de ayudas para la movilidad de profesores de universidad e investigadores españoles y extranjeros.*

En cuanto a los actores que ejecutan la AOD centralizada en este subsector, según los datos de los listados de proyectos de la SGPE: casi el 98% de la ayuda centralizada figura como ejecutada directamente, sólo el 1,5% aparece ejecutada por universidades y un 0,9% ejecutada por ONGD. No obstante, debemos advertir que los programas de becas y lectorados de la AECI así como los programas de cooperación interuniversitaria, financiados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, son ejecutados, en realidad, por universidades, pero éstas no figuran como entidades ejecutoras en dichos listados.

En el caso de la AOD descentralizada, el porcentaje de ayuda ejecutada directamente es menor (65% del total de AOD descentralizada destinada a este subsector) y la ejecutada por universidades y ONGD suponen, respectivamente el 6% y el 28,7%.

Geográficamente, una vez más, la AOD en educación universitaria se concentra fundamentalmente en Latinoamérica y en Centroamérica y Caribe. Hay una relativa dispersión, pues el 50% de la ayuda se reparte entre 16 países. El principal país receptor de fondos es Venezuela que recibe el 12% de la AOD en educación universitaria –el 87% de dicha AOD son créditos FAD–, seguido de Argentina, Nicaragua (62,84% vía FAD)[46], México, El Salvador (59,65% FAD), Cuba, Colombia,

46 Entre paréntesis se ha señalado el porcentaje que sobre el total de la AOD universitaria recibida por el país suponen los créditos FAD en educación universitaria.

Perú, Marruecos, Brasil, Costa de Marfil (85,5% FAD), Angola, China, Guinea Ecuatorial, Chile y Panamá (48,6% FAD). Es relevante señalar que el 19% de la ayuda va destinada a países latinoamericanos, cuyo nombre no se especifica.

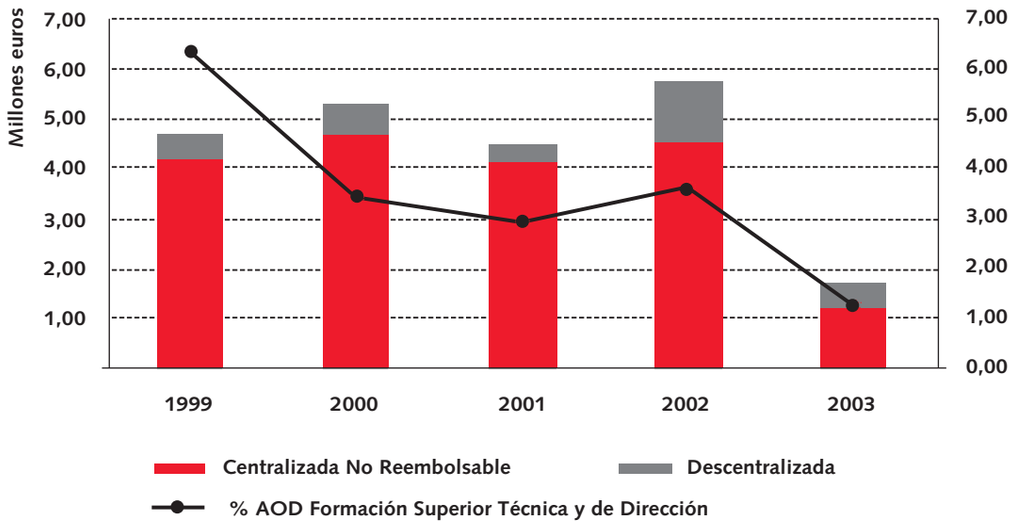
• *Formación Superior Técnica y de Dirección*

El subsector formación superior técnica y de dirección comprende programas de formación profesional para trabajadores y formación permanente de empleados. En el período 1999-2003 se han destinado a este subsector algo menos de 22 millones de euros, lo que supone un 3% del total de AOD destinada al sector educación.

El Gráfico 23 muestra la evolución que ha seguido la ayuda destinada a este subsector, distinguiendo entre ayuda centralizada (toda la cual es no reembolsable) y descentralizada, así como su peso sobre el total de AOD en educación.

El 85,6% de los fondos destinados a este subsector (19 millones de euros) provienen de organismos dependientes de la Administración Central. Esta cifra supone que la AOD centralizada dirige hacia este subsector fondos por una cuantía equivalente a 3/4 partes de la ayuda destinada al subsector de educación primaria y 3 veces más que a educación secundaria. En los cuatro primeros años, se observa una tendencia más o menos estable en la ayuda aportada por la Administración Central a este subsector (4,4 millones de euros de media en el período 1999-2002) pero en 2003 esta ayuda se redujo notablemente a 1,2 millones de euros.

Gráfico 23: Evolución de la AOD destinada al subsector Educación Universitaria.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Cuadro 25: Entidades financiadoras de la AOD en el subsector Formación Superior Técnica y de Dirección.

Entidad origen de los fondos	Importe euros	%
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN	14.293.901,66	65,03
MINISTERIO DEL INTERIOR	1.245.408,98	5,67
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA	1.241.058,44	5,65
MINISTERIO DE FOMENTO	876.737,00	3,99
MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE	573.759,00	2,61
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	324.367,84	1,48
MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	233.610,10	1,06
UNIVERSIDAD	26.083,94	0,12
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2.577.305,17	11,73
ENTIDADES LOCALES	588.935,22	2,68
TOTAL AOD	21.981.167,34	100,00

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

La entidad financiadora más importante en este subsector fue el Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual financió 55 actuaciones (que suponen el 65% de la AOD del sector). El programa más importante que desarrolla este Ministerio dentro de este subsector es la realización de cursos y seminarios impartidos en los Centros de Formación de la Cooperación Española, que se encuentran en Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). En el período 1999-03, se destinan a este fin casi 8 millones de euros. Este importe se encuentra repartido entre los fondos que aporta la Subdirección General de Cooperación Institucional, Cultural y Comunicaciones (la cual desaparece con el nivel orgánico de Subdirección General con la aprobación en diciembre de 2000 del Estatuto de la AECI) y la Unidad de Programas Horizontales Iberoamericanos, que asumió las competencias de esta Subdirección General en esta materia.

El segundo Ministerio que más fondos aporta a este subsector es el de Interior (5,7%); el total de ayuda de este Ministerio se produjo en el año 2000 y consistió en un curso, impartido en varios países, de formación de mandos y policía especializada.

El tercer puesto lo ocupa el Ministerio de Economía y Hacienda (con el 5,7%), a través de la Secretaría General de Turismo, que concede becas para extranjeros y del Instituto Nacional de Estadística, el cual desarrolló en los años 2000 y 2001 un programa de capacitación de estadísticos dirigido a latinoamericanos. Entre las comunidades autónomas (las cuales aportan en total un 11,7% al sector) destaca el Gobierno Vasco, que en este período dedicó a este subsector 1,6 millones de euros.

En lo relativo a los actores que ejecutan la AOD centralizada en este subsector, algo más del 90% es ejecutada directamente, la ejecutada por ONGD supone el 9% y la ejecutada por universidad, apenas el 0,1%. En cambio, en el caso de la AOD descentralizada, tiene bastante más importancia la AOD ejecutada por ONGD (71,3% de la AOD descentralizada) que la ejecutada directamente (casi el 26%); la ayuda descentralizada ejecutada por universidades supone el 1,8%.

Cuadro 26: Vía de ejecución de la AOD en Formación Superior Técnica y de Dirección (en euros).

Modo de ejecución	AOD Centralizada	AOD Descentralizada
Ejecutada por el gobierno central y otros org. públicos	17.073.613,58	853.331,62
Ejecutada por ONGD	1.715.229,43	2.256.297,77
Ejecutada por universidad	26.083,94	56.611,00
TOTAL	18.814.926,95	3.166.240,39

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

La AOD en formación superior técnica y de dirección se concentra también, fundamentalmente, en Latinoamérica, Centroamérica y Caribe. Los países que más fondos reciben son Cuba y Colombia, aunque el 47% del total va destinado a países de Latinoamérica sin especificar.

Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI)

El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica, que hasta 1997 se conoció como INTERCAMPUS, comenzó a desarrollarse en el año 1994, en el que se convocaron las primeras ayudas para el desplazamiento de estudiantes españoles de pre y postgrado a universidades latinoamericanas.

Los **objetivos** del programa son:

• Facilitar el desarrollo de relaciones estables entre departamentos y centros de investigación de universidades españolas, iberoamericanas y del mundo árabe, a través de la financiación de movilidad de docentes e investigadores.

• Consolidar y fortalecer los sistemas de formación de postgrado en el ámbito de la cooperación cultural y científica con Iberoamérica.

• Prestar apoyo preferente a las áreas temáticas y geográficas establecidas como prioritarias para la política española de cooperación internacional con Iberoamérica y el Mundo Árabe.

• Los destinatarios son todas las universidades españolas, públicas y privadas con relaciones establecidas con universidades latinoamericanas y árabes.

Las **modalidades** de ayudas que contempla el programa, tras su reforma en 2003, son las siguientes:

• Ayudas para proyectos conjuntos de investigación, a propuesta de Departamentos o Centros de investigación universitarios españoles con Iberoamérica y el Mundo Árabe, sobre temas prioritarios para la Cooperación Española, para facilitar la puesta en común de recursos de investigación de los países concernidos, mediante la financiación de movilidades de los miembros de los respectivos equipos de investigación, en la modalidad de estancias para la coordinación y realización de los trabajos en curso.

• Ayudas para proyectos bilaterales de postgrado y doctorado (sólo para Latinoamérica), a propuesta de dos universidades, una española y otra iberoamericana, sobre temas prioritarios para la Cooperación Española, con base en un programa docente de postgrado o doctoral de impartición

conjunta, de carga lectiva suficiente y con vocación de permanencia, en las modalidades de estancias cortas para la docencia de profesores españoles e iberoamericanos y períodos de formación en las universidades españolas de estudiantes de postgrado y doctorales de las universidades Iberoamericanas, así como períodos de formación en las universidades iberoamericanas de estudiantes de postgrado y doctorales de las universidades españolas.

• Ayudas para redes temáticas de docencia (sólo para Iberoamérica), integradas por seis universidades, tres de Iberoamérica y tres de España, participantes en el PCI, y que articulen, sobre la base de un programa de colaboración conjunto, una movilidad de docentes de España a Iberoamérica y viceversa.

• Ayudas para acciones conjuntas complementarias, destinadas a la asistencia a tribunales de tesis, lectura de tesis doctorales, organización de seminarios, talleres y reuniones docentes y científicas en las universidades españolas, iberoamericanas y árabes, preferentemente aquellas dedicadas a preparar las base de futuros proyectos conjuntos.

Hasta el año 2000 este programa era gestionado por la Subdirección General de Cooperación Institucional, Cultural y Comunicación, dependiente de la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana. Tras la aprobación del Estatuto de la AECI, se suprime esta Subdirección General y el Programa es gestionado durante los años 2001 y 2002 por la Unidad de Programas Horizontales Iberoamericanos. Finalmente, tras la reforma del Programa del año 2003, su gestión la realiza la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, a través de la Subdirección General de Becas, Lectorados e Intercambios.

En este Cuadro se puede ver la evolución que han seguido los fondos destinados a este Programa.

Evolución de los fondos destinados por la Cooperación Española al PCI (en euros).

Entidad origen de los fondos	1999	2000	2001	2002	2003	SUMA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN INSTITUCIONAL, CULTURAL Y COMUNICACIONES	2.629.532,38	2.697.511,71				5.327.044,09
UNIDAD DE PROGRAMAS HORIZONTALES IBEROAMERICANOS			2.947.744,66	3.203.134,92		6.150.879,58
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE BECAS, LECTORADOS E INTERCAMBIOS					3.095.368,00	3.095.368,00
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA SUBSAHARIANA Y ASIA					199.904,00	199.904,00
DIVERSAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS		1.502.530,26	80.145,78			1.582.676,04
TOTAL PCI	2.629.532,38	4.200.041,97	3.027.890,44	3.203.134,92	3.295.272,00	16.355.971,71
% PCI sobre total AOD Educación	3,55	2,68	1,95	2,01	2,39	2,39

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

En este programa participan actualmente los siguientes países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Participan también en este programa los siguientes países árabes: Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez.

3.2.5 El papel de las ONGD en la AOD bilateral española en educación

Como ha ido viéndose a lo largo del capítulo, las ONGD han sido uno de los principales agentes ejecutores de la AOD en educación durante el quinquenio analizado; de hecho, el 37,5% de la AOD en educación es canalizada por las ONGD.

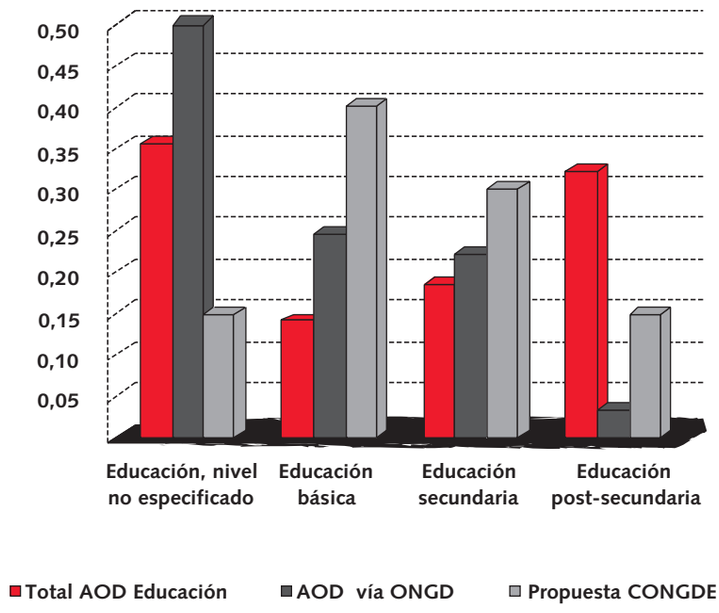
El Cuadro 27 muestra el peso de la ejecución por sectores dependiendo del origen de la financiación. Así, el 99% de la AOD de las Corporaciones Locales destinada a educación es ejecutada por ONGD, mientras que solamente el 16% de la cooperación centralizada es ejecutada por esta vía. En todos los casos, el sector Educación, nivel no especificado es el preferente para encuadrar las acciones canalizadas por las ONGD –aunque el peso difiere significativamente si el origen es uno u otro tipo de financiación– y la Educación post-secundaria es a la que menos recursos destinan las ONGD.

Cuadro 27: Distribución porcentual, por sectores, de la AOD en educación (centralizada y descentralizada).

	AOD Educación (euros)	AOD vía ONGD (euros)	Distribución % de la AOD-ONGD				AOD ONGD %
			Educación, nivel no especificado	Educación básica	Educación secundaria	Educación post-secundaria	
Centralizada	486.510.065,60	78.037.445,15	45,8%	25,1%	24,6%	4,4%	4,4%
Descentralizada	196.775.442,64	178.352.921,85	51,6%	24,2%	21,3%	2,8%	2,8%
Comunidades autónomas	105.543.650,46	87.505.877,53	35,7%	31,9%	28,8%	3,6%	3,6%
Administración Local	91.231.792,18	90.847.044,32	67,0%	16,8%	14,1%	2,1%	2,1%
TOTAL	683.285.508,24	256.390.367,00	49,9%	24,5%	22,3%	3,3%	3,3%

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Gráfico 24: Comparación de la distribución sectorial de la AOD, Total, vía ONGD y propuesta de la CONGDE.

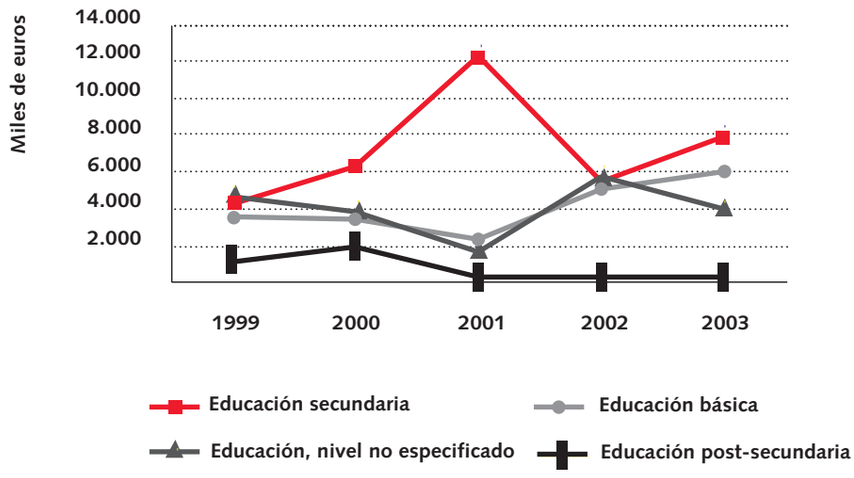


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Al igual que hicimos en el apartado correspondiente a la distribución sectorial de la AOD educación, si comparamos la distribución sectorial de los fondos vía ONGD con la propuesta realizada por la CONGDE[47], observaremos cómo en este caso, con la excepción de la *Educación post-secundaria,* que por su naturaleza no suele canalizarse vía ONGD, la AOD ejecutada vía ONGD tampoco sigue una distribución porcentual similar a la planteada como deseable por la propia coordinadora de ONGD. Como podemos comprobar en el Gráfico 25 esto es así para los niveles de *Educación básica* y *Educación secundaria,* pero no lo es para el *Nivel no especificado.* Eso es debido, en buena medida, a fallos de registro y a la actuación de las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas en el año 2000, en el que incrementaron, con motivo del huracán Mitch, el montante de la ayuda y lo dedicaron mayoritariamente a la construcción de escuelas en las zonas afectadas.

Además de su trabajo de proyectos, las ONGD también intervienen, de forma creciente, en el diseño de las políticas de cooperación. En la cooperación centralizada, esta intervención se lleva a cabo a través del diálogo de los representantes de las principales ONGD y de la CONGDE con los responsables del MAE, siendo el Consejo Nacional de Cooperación al Desarrollo el órgano máximo de representación y participación de la sociedad civil. No obstante, el período analizado no se caracterizó por el consenso de los agentes sociales con la Administración Central. Las ONGD así como otros agentes de la cooperación[48], expresaron su desacuerdo con la orientación que adoptaba el diseño de la política de cooperación[49].

Gráfico 25: Distribución por subsectores de la AOD centralizada ejecutada vía ONGD.

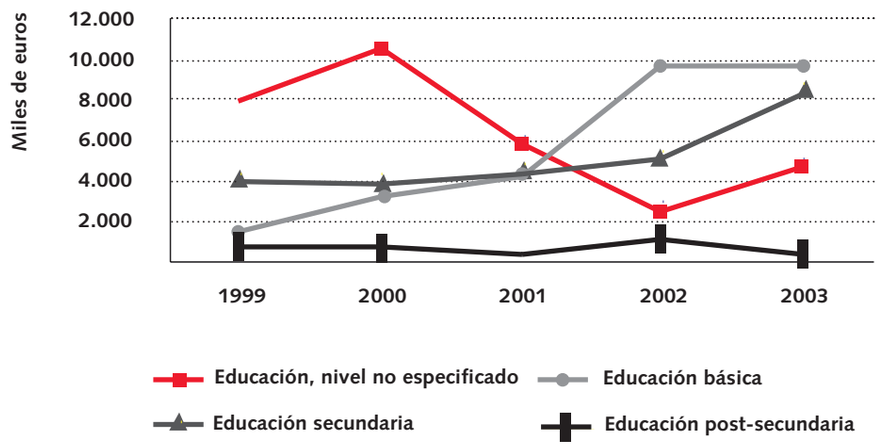


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

47 Véase apartado 3.2.3
48 El voto particular de los expertos del Consejo de Cooperación al Plan Director de la Cooperación Española 2000-2004.
49 Son numerosos los documentos que recogen este momento. Pueden consultarse, entre otros, los siguientes documentos: Intermón Oxfam (2002); Nieto Pereira, L. (Coord.) (2002) y en la propia página web de la CONGDE (www.congde.org)

Las financiación autonómica a las ONGD muestra una evolución positiva a lo largo del período. A partir del 2001 se reduce progresivamente el peso de los proyectos ubicados en el sector no distribuible y aumenta el peso de los sectores prioritarios para la educación como son la *Educación básica* y la *Educación secundaria.* El establecimiento de marcos legislativos autonómicos y planes de cooperación autonómicos, con participación en sus diseños de las ONGD, ha permitido una reorientación hacia estos sectores.

Gráfico 26: Distribución por subsectores de la AOD de las Comunidades Autónomas.

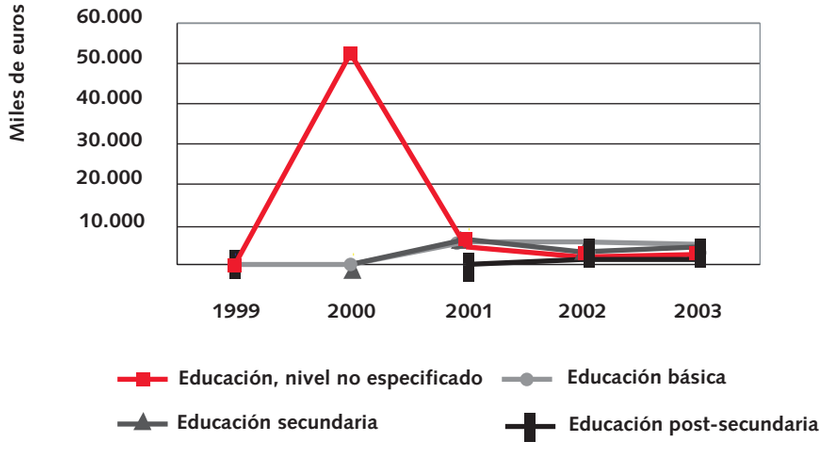


Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999 a 2003. Elaboración propia

Por último, quisiéramos destacar el escaso perfil estratégico de la cooperación de las Corporaciones Locales debido a la baja calidad y/o ausencia de convocatorias municipales, el reducido tamaño de los proyectos y la práctica de reparto igualitario de los fondos entre las ONGD[50]. Sólo en situaciones extremas, las Corporaciones Locales actúan pensando en las necesidades sociales de la población beneficiaria, pero siempre bajo el condicionante de que la ayuda prestada sea visible. Lo acontecido en el año 2000 ejemplifica esta afirmación. En este año, más del 60% de la AOD se dirigió hacia países damnificados por el huracán Mitch[51], aunque los proyectos apenas sí aportan información sobre las actuaciones. Pero, lo que es aún más grave, esta política de actuación no continuó en el tiempo y dejaron de canalizarse fondos hacia los citados países un año después. Es difícil pensar que no había necesidades educativas en los años posteriores o que la deficiencia manifestada como consecuencia del huracán se cubrió en un año, sino que esta situación más bien indica la ausencia de una política de cooperación en muchas corporaciones locales.

50 La tesis, inédita, realizada por Mª del Mar Palacios Córdoba (2005), La cooperación descentralizada municipal, el caso del Ayuntamiento de Córdoba, ETEA, apunta en este sentido.
51 Aunque en menor medida los datos de la AOD de las Comunidades Autónomas reflejan lo mismo ese año.

Gráfico 27: Distribución por subsectores de la AOD de las Corporaciones Locales ejecutada vía ONGD.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Terminamos este apartado indicando el reparto de la AOD educación entre las ONGD. En el cuadro 28 aparece recogido el porcentaje de financiación centralizada y descentralizada que ha recibido cada ONGD y la última columna indica el peso que la AOD educación tiene sobre el total de la AOD pública que ha recibido cada ONGD analizada para la realización de proyectos. Este último dato nos ayudará a determinar el grado de especialización en el sector educativo de las ONGD que más fondos canalizan.

Cuadro 28: Principales ONGD que ejecutan proyectos educativos, peso sobre total de la AOD recibida por cada entidad.

Nombre de la ONGD	AOD EDUCACIÓN (euros)	% Central.	% Descentral	% AOD Educac. ONGD
FUNDACIÓN ENTRECULTURAS-FE Y ALEGRÍA	18.612.492,51	79,2	20,8	85,9
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE RELIGIOSOS DE ENSEÑANZA (FERE)	13.509.439,19	92,0	8,0	94,1
JÓVENES DEL TERCER MUNDO	10.181.208,36	58,3	41,7	65,6
FUNDACIÓN PROMOCIÓN SOCIAL DE LA CULTURA	4.884.225,21	97,3	2,7	27,7
AYUDA EN ACCIÓN	4.802.506,02	79,1	20,9	29,1
FUNDACIÓN INTERMÓN OXFAM	4.697.803,44	56,9	43,1	14,2
CODESPA	3.925.656,34	85,6	14,4	25,1
CÁRITAS ESPAÑOLA	3.367.774,85	66,8	33,2	15,3
FUNDACIÓN PADRE ARRUPE	2.682.745,77	81,5	18,5	79,5
FUNDACIÓN ALBOAN	2.680.665,30	0,0	100,0	41,5
EDUCACIÓN SIN FRONTERAS-ESPAÑA	2.573.785,52	29,8	70,2	46,0
CÁNOVAS DEL CASTILLO	2.365.447,85	94,9	5,1	22,0
FUNDACIÓN INTERED	2.329.837,74	26,5	73,5	54,9
C. DE ESTUDIOS Y SOLIDARIDAD CON AMERICA LATINA	2.688.010,49	65,8	34,2	19,5
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	2.442.713,05	51,0	49,0	4,1
MANOS UNIDAS	2.354.198,99	39,9	60,1	11,3
ASOCIACIÓN PROYDE	2.030.833,02	31,9	68,1	74,4
FUNDACIÓN BENÉFICA DEL VALLE	1.726.837,55	100,0	0,0	53,0
FUNDACIÓN HUMANISMO Y DEMOCRACIA	1.583.187,54	67,2	32,8	13,0
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE RELIGIOSAS SANITARIOS	1.553.063,36	100,0	0,0	19,7
ECOSOL-SORD	1.585.024,78	0,0	100,0	70,2
ESCUELAS PARA EL MUNDO	1.406.270,66	0,0	100,0	95,1
FUNDACIÓN RODE	1.311.437,59	0,0	100,0	67,4
ASAMBLEA DE COOPERACIÓN POR LA PAZ	1.295.231,50	93,2	6,8	7,9
ASOCIACIÓN ESPAÑA CON ACNUR	1.287.025,19	2,1	97,9	31,4
AIETI	1.152.692,80	71,7	28,3	33,6
Subtotal ONGD	99.030.114,65	67,4	32,6	29,4
VARIAS ONGD	90.423.578,07	0,5	99,5	19,1
RESTO ONGD	66.936.674,29	16,2	83,8	10,7
TOTAL ONGD	256.390.367,00	30,4	69,6	17,9

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

De estos datos extraemos las siguientes conclusiones:

• Las ONGD destinan un 18% de los fondos públicos que reciben a educación.

• La AOD centralizada en educación se encuentra altamente concentrada en un reducido número de ONGD, como muestra el Cuadro anterior, que reciben el 85,6% de la AOD centralizada en educación. El modelo de financiación establecido para las ONGD a partir de 2000 (mediante el cual se establecían tres tipos de financiación: estrategia, programa y proyecto) explica en buena medida esta concentración, de hecho más del 70% de la AOD centralizada recae en ONGD que han optado al modelo de financiación de estrategia o programa. Algunas de estas ONGD son especialistas en educación, como son Entreculturas, FERE, Jóvenes del Tercer Mundo, Fundación Padre Arrupe y Fundación Benéfica del Valle. Junto a ellas, conviven otras, (como Ayuda en Acción, Fundación Social de la Cultura o CODESPA) que, aunque destacan por la cuantía de recursos destinados a educación, también destinan cuantías similares de AOD a otros sectores tal y como muestra el porcentaje de concentración que refleja la última columna.

• El número de ONGD que intervienen en la ejecución de proyectos de educación financiados por CCAA o Corporaciones Locales es mucho mayor que en el caso de la AOD centralizada y también es mayor el reparto de los fondos entre las entidades. La menor dimensión económica de los proyectos que se ejecutan en el ámbito de la AOD descentralizada permite el acceso y la participación de ONGD que, aún estando especializadas en el ámbito de la educación, no figuran, sin embargo, entre los actores[52] de la AOD centralizada (este es el caso de ONGD como INTERED, Escuelas para el Mundo, DECOSUR, RODE, PROYDE, entre otras).

• La calidad de la información disponible en el caso de la cooperación descentralizada es baja. En más del 50% de la AOD descentralizada en educación ejecutada vía ONGD no aparece el nombre de la ONGD ejecutora.

3.2.6 La AOD reembolsable en el ámbito educativo

La cooperación española comienza a ejecutar AOD reembolsable[53] en educación y, en general en el sector de infraestructuras sociales y servicios, en 2001. Desde ese año hasta 2003 se ejecutarán 35 proyectos de educación, con carácter de AOD reembolsable, por importe de 95 millones de euros, lo que supone un 19,6% de la AOD centralizada destinada a educación a lo largo del quinquenio 1999-2003[54] y un porcentaje casi cuatro puntos superior al de la cooperación centralizada vía ONGD.

El PACI 2001, a propósito de los créditos FAD, señalaba que:

> "La concesión de créditos FAD seguirá orientándose, principalmente, a la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo de la base productiva, integrándose en el conjunto de la estrategia de este Plan Director, con atención de los objetivos y prioridades de dicho Plan. En este sentido, tal y como establecen las orientaciones sectoriales del Plan Director, es importante tener en cuenta que para que se produzca un desarrollo social sostenido es preciso impulsar una ampliación de la capacidad productiva de un país, que permita el reforzamiento de sus infraestructuras y la generación de un sólido tejido económico. El FAD debe estar orientado prioritariamente, por su naturaleza económica y su especialización, a la consecución de esos objetivos". (PACI, 2001:34)

52 Véase CONGDE (2005) Directorio Anuario 2004.
53 Sólo existe AOD reembolsable centralizada, puesto que toda la AOD de las comunidades autónomas y de las entidades locales es AOD no reembolsable.
54 En los años analizados no consta que se haya producido ninguna devolución de esta ayuda.

En esta misma línea ahondaba el PACI 2002, al indicar que:

> "Los sectores más relevantes a los que se destinan los créditos FAD son la sanidad y la educación, que en los últimos años vienen representando aproximadamente un 25% del total (desde el 9% en 1992), el medio ambiente (15%), el transporte (14%) y el eléctrico (13%)." (PACI 2002, 29).

Por otra parte, el Real Decreto 28/2000 de 14 de enero, que desarrolla lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Cooperación, establece:

> "... la administración conjunta por parte de los Ministerios de Exteriores y Economía, de los créditos para programas y proyectos de desarrollo social básico, que se dotan con cargo al FAD. A tal fin, se han establecido mecanismos para la coordinación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía". (PACI 2001, 40).

Al comparar el peso de los FAD educación con cada uno de los distintos sectores que reciben AOD en educación, durante el horizonte temporal 2001-2003 encontramos que[55]:

Cuadro 29: Distribución sectorial de la AOD reembolsable 2001-2003.

DESCRIPCIÓN SECTOR CÓDIGO CAD	AOD TOTAL (euros) (2001-2003)	AOD CENTRALIZADA (euros) (2001-2003)	AOD Reembolsable (euros) (2001-2003)	% AOD Reembolsable		
				Sobre AOD TOTAL del sector	Sobre AOD Centralizada del sector	Sobre AOD Reem total
INFRAESTRUCTURAS SOCIALES Y SERVICIOS	1.502.020.629,06	1.147.302.477,55	406.207.316,83	27,04%	35,41%	36,96%
Educación	452.692.511,51	349.131.397,32	95.263.996,77	21,04%	27,29%	8,67%
Salud	267.628.979,79	189.762.478,66	121.136.256,66	45,26%	63,84%	11,02%
Abastecimiento y depuración de aguas	158.648.326,15	125.170.898,63	104.542.952,71	65,90%	83,52%	9,51%
Otros Servicios e Infraestructuras Sociales	623.050.811,61	483.237.702,94	85.264.110,69	13,68%	17,64%	7,76%
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA Y SERVICIOS	555.748.972,86	539.490.628,00	510.834.533,96	91,92%	94,69%	46,47%
SECTORES PRODUCTIVOS	256.919.949,31	177.863.442,00	79.073.828,03	30,78%	44,46%	7,19%
MULTISECTORIAL	319.760.861,72	187.617.095,53	65.757.522,15	20,56%	35,05%	5,98%
TOTAL CONTRIBUCIONES DISTRIBUIBLES	2.634.450.412,95	2.052.273.643,08	1.061.873.200,97	40,31%	51,74%	96,61%
TOTAL CONTRIBUCIONES NO DISTRIBUIBLES	1.164.151.026,32	990.371.016,88	37.292.882,25	3,20%	3,77%	3,39%

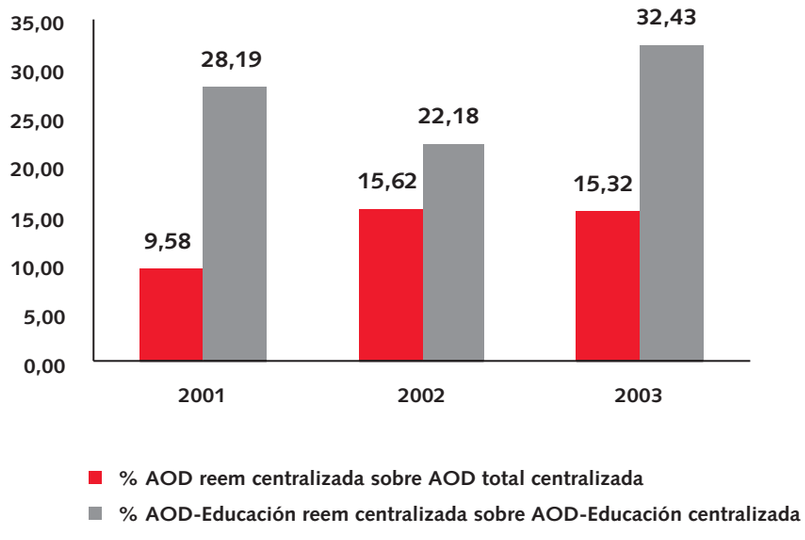
Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

55 Centramos, en este caso, el análisis en el período 2001-2003 pues es a partir de ese año cuando aparecen los primeros FAD educación. Realizar el análisis incluyendo los años 1999 y 2000 amortiguaría y encubriría la excesiva cuantía que se destina a este instrumento.

Los FAD educación suponen el 21% de la AOD educación, el 27% dentro de la AOD centralizada y casi el 9% sobre el total de la AOD reembolsable del período.

Teniendo en cuenta que es a partir del año 2001 cuando comienzan los FAD educación, el crecimiento que ha experimentado este instrumento de la cooperación ha sido enorme, llegando a ser uno de los principales instrumentos por cuantía de la AOD centralizada en educación en 2003.

Gráfico 28: Comparación de la importancia relativa de la AOD reembolsable sobre la AOD bilateral centralizada en educación y sobre la AOD centralizada total.



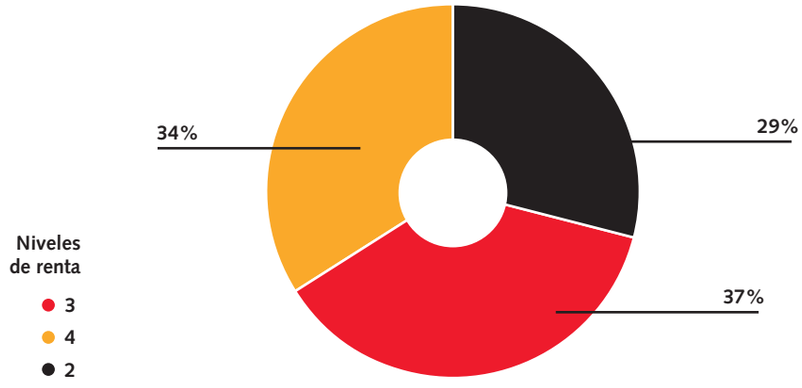
Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Si bien el número de proyectos de la AOD reembolsable en educación (35) no es muy significativo[56], el importe de los proyectos sí lo es. El importe medio de los proyectos de AOD en educación con carácter reembolsable ha oscilado entre los 4.400 millones de euros en 2001, hasta los 2.400 millones de euros en 2003.

La entidad responsable de los FAD es el Ministerio de Economía, en concreto la Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones, y los países receptores de esta ayuda han sido, principalmente, Jordania, Venezuela, Ecuador, China, Malasia y Nicaragua (ver Cuadro 30). Estos 6 países concentran el 77,83% del importe total de AOD bilateral reembolsable. Los niveles de renta más frecuentes de los países que reciben este tipo de ayuda son el 3 y el 4 (ver Gráfico 29).

56 Recordemos que el número total de proyectos pertenecientes al sector educativo en el período 1999-2003 ha sido de 3.797.

Gráfico 29: Distribución de la AOD reembolsable en educación por nivel de renta del país receptor. Período 1999-2003.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Estamos además ante un instrumento con un alto grado de opacidad aspecto que queda reflejado, entre otros datos, por cómo se clasifica este tipo de ayuda por la SGPE: "Otros recursos" (40%), Proyectos de inversión (31%) y Cooperación técnica (29%).

Cuadro 30: Distribución geográfica de la AOD bilateral reembolsable en educación durante el período 1999-2003.

PAÍS	Importe AOD bilateral reembolsable (euros)	Proporción	Proporción acumulada
JORDANIA	21,417,161.52	22.48%	22.48%
VENEZUELA	20,994,984.29	22.04%	44.52%
ECUADOR	11,829,772.36	12.42%	56.94%
CHINA	8,290,658.82	8.70%	65.64%
MALASIA	7,011,576.52	7.36%	73.00%
NICARAGUA	4,598,030.28	4.83%	77.83%
COSTA DE MARFIL	3,902,178.22	4.10%	81.92%
INDONESIA	3,848,164.23	4.04%	85.96%
EL SALVADOR	3,715,522.54	3.90%	89.86%
HONDURAS	3,602,089.50	3.78%	93.65%
PANAMÁ	2,062,610.97	2.17%	95.81%
GHANA	2,012,750.62	2.11%	97.92%
COLOMBIA	1,085,642.58	1.14%	99.06%
BOLIVIA	892,854.32	0.94%	100.00%
TOTAL	95,263,996.77	100.00%	

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

En el Cuadro 31 se observan los sectores CRS a los que se ha destinado la AOD reembolsable en educación. Se incluye tanto el número de proyectos (entre paréntesis) como su importe por año. En la columna de la derecha se muestra el porcentaje de AOD reembolsable en educación que va destinada a cada subsector. Como se puede observar, los subsectores servicios e instalaciones educativos y formación, formación profesional y educación universitaria, son los receptores de este tipo de ayuda, que, al ser un instrumento de ayuda ligada (vinculados a la compra de bienes y servicios en España) se concreta en suministros y equipos para colegios, universidades y centros de formación profesional. Ningún proyecto en el sector de Educación Básica recibe este tipo de ayuda, aunque seis de ellos van dirigidos hacia el subsector no especificado de servicios e instalaciones educativas.

Cuadro 31: Distribución sectorial de la AOD bilateral reembolsable en educación durante el período 1999-2003 (euros).

Sector Código CRS	2001	2002	2003	Total	% sector vs. AOD total reembolsable educación
Servicios e instalaciones educativos y formación	(2) 17.064.023,2	(2) 3.300.627	(2) 3.031.009	(6) 23.395.659,2	(6) 23.395.659,2
Educación secundaria	(1) 638.089,75	-	-	(1) 638.089,75	(1) 638.089,75
Formación profesional	(2) 2.656.709	(5) 15.224.014,96	(5) 16.834.811,14	(12) 34.715.535,1	(12) 34.715.535,1
Educación universitaria	(3) 14.427.566,29	(6) 9.019.079	(7) 13.068.068,47	(16) 36.514.713,76	(16) 36.514.713,76
TOTAL	(8) 34.786.388,24	(13) 27.543.720,96	(14) 32.933.888,61	(35) 95.263.997,81	(35) 95.263.997,81
% Sobre AOD total en educación	28.33%	22.27%	32.53%	19,75%	19,75%

Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Para que el crédito FAD sea un instrumento orientado a la lucha contra la pobreza y el desarrollo proponemos los siguientes criterios:

• Excluir de su concesión a países con problemas graves de deuda externa, a los cuales se concederán donaciones en lugar de préstamos.

• Su participación en el sector educativo debería estar concentrada en los niveles superiores (y no en educación básica, que debe cubrir el Estado) y sólo estará justificada cuando la necesidad que pretenden satisfacer realmente no pueda ser cubierta con recursos propios del país receptor[57].

• Por último, los FAD no deberían utilizarse aisladamente sino como complemento a otras intervenciones educativas más amplias en el país en concreto de que se trate.

¿Se corresponden dichos criterios con lo que está haciendo la AOD bilateral reembolsable española? Si analizamos la distribución geográfica de los FAD, comprobamos en el Cuadro 30 que existen

57 Nos referimos sobre todo a los proyectos de creación de infraestructuras.

países altamente endeudados (como por ejemplo Bolivia, Nicaragua, Honduras) que sin embargo han sido receptores de este tipo de ayuda al menos hasta 2003 (en el que finaliza el horizonte temporal de este estudio), contribuyendo por tanto al incremento de su ya gravosa deuda externa. En cuanto a su distribución sectorial, el Cuadro 31 muestra que si bien un 38% se concede a educación universitaria (lo cual estaría en consonancia con nuestra recomendación), un porcentaje similar se destina a formación profesional (por lo tanto a *Educación secundaria*) y un 25% al *Nivel no especificado* (por lo tanto, no se conoce a qué etapa se destina). Por último el Gráfico 30 muestra la baja complementariedad de los FAD en educación con otras intervenciones de la cooperación española en educación en el conjunto de los países receptores. Un indicador de que este instrumento es complementario sería el hecho de que se destinara a países hacia los que ya se está canalizando AOD para educación siendo el FAD un instrumento más, y con bajo peso, sobre el total de la AOD del sector.

El eje de abscisas del Gráfico 30 muestra el peso, para cada país, que sobre el total de AOD en educación supone la AOD reembolsable en educación. El eje de ordenadas refleja, también para cada país, el peso de la AOD reembolsable en educación sobre el total de la AOD reembolsable que recibe el país.

El Gráfico 30 aparece dividido en cuatro cuadrantes:

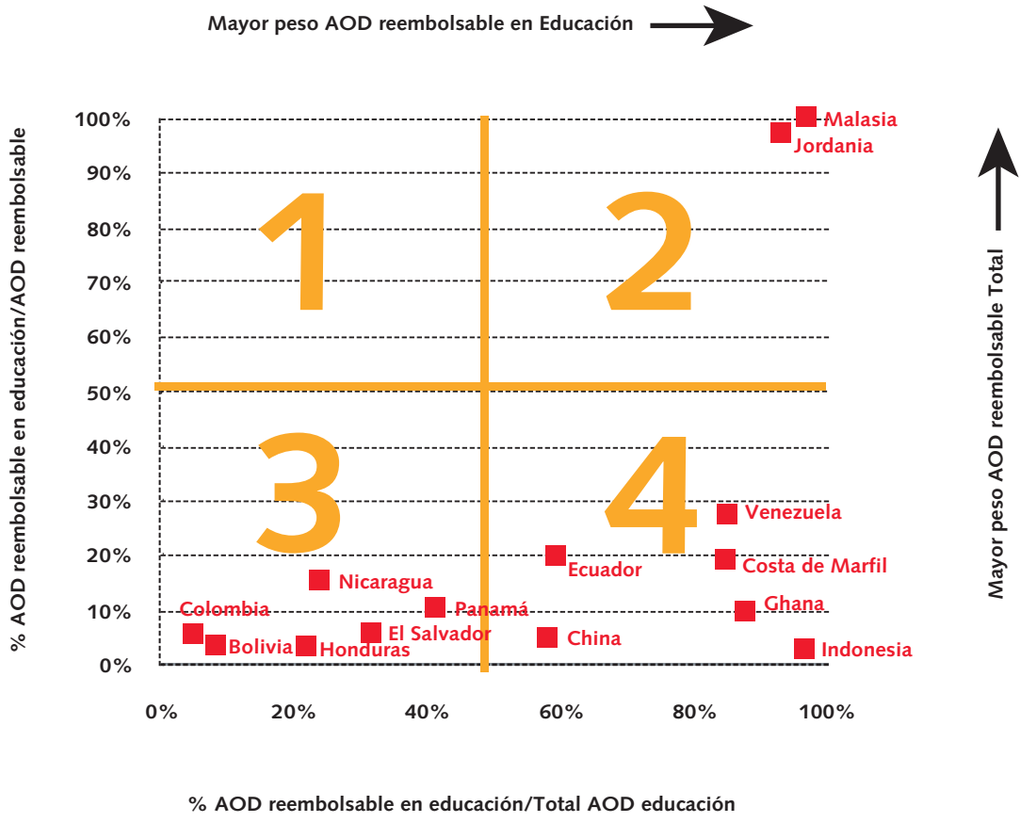
• En el cuadrante 1 se deberían encontrar aquellos países en los que la AOD reembolsable está centrada en educación, teniendo los FAD educación escaso peso sobre el total de AOD en educación que reciben dichos países. No existe ningún país que recoja estas características.

• En el cuadrante 2 se encuentran los países en donde la AOD reembolsable está centrada en educación, pero que apenas realizan otro tipo de actuación en el ámbito educativo. Esto es lo que ocurre tanto en Jordania, donde la AOD reembolsable en educación es el 94% de la AOD educación, como en Malasia, donde supone el 96%. Son, por lo tanto, dos países donde la cooperación en educación está centrada en los créditos FAD.

• En el cuadrante 3 se encuentran países donde la AOD reembolsable se da en varios subsectores, siendo el ámbito educativo uno más (menos del 50% de los FAD). Por otra parte, la AOD reembolsable en educación tiene un peso inferior al 50% de la AOD en este sector. En este cuadrante se encuentran seis países; en todos los casos los FAD en educación suponen menos del 20% de los FAD que reciben cada uno.

• Por último, en el cuadrante 4 se encuentran los países donde los FAD en educación son muy importantes (suponen más del 50% de la AOD que reciben en este sector) pero, a su vez, suponen menos del 50% sobre el total de AOD reembolsable que reciben en el conjunto de sectores. Es decir, reciben mayor cuantía de créditos FAD en otros sectores CAD. Hay AOD reembolsable y la educativa es una más. Como aparece reflejado en el Gráfico, son seis los países que se encuentran en este cuadrante.

Gráfico 30: Análisis de los créditos FAD.



Fuente: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

Si los créditos FAD siguieran las indicaciones que hemos señalado, los países receptores de éste tipo de ayuda deberían situarse en el cuadrante 1 y 3. El análisis efectuado en este capítulo nos lleva a dudar de la orientación de este instrumento hacia la lucha contra la pobreza.

Unas conclusiones generales del análisis realizado en este Capítulo figuran a continuación en el Capítulo 4.

3.3 Bibliografía

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1992): Informe de la Ponencia sobre los Objetivos y líneas Generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, BOCG, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie E, 27 de febrero de 1992.

CONGDE (2004): *Ayuda y Educación: un reto para la Cooperación Española.* Madrid.

CONGDE (2001): *La Coordinadora de ONGD-España ante el examen 2001 del Comité de ayuda al desarrollo de la OCD,* mimeografiado.

CONGDE (2001): *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002,* mimeografiado. Madrid.

DEEPA NARAYAN (2000): *La voz de los pobres, ¿hay alguien que nos escuche?.* Banco Mundial, Mundi Prensa. Madrid.

INGE, Kaul, Pedro CONCEIÇAO, Katell LE GOULVEN, y Ronald U, MENDOZA, (…). *¿Por qué interesan, hoy en día, los bienes públicos globales?*.
UNDP (tomado en www,undp,org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/spanish1,pdf, abril de 2004).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación (2001): *Seguimiento PACI-99.* Secretaría General de la AECI. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación (2002): *Seguimiento PACI-2000.* Secretaría General de la AECI. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación (2003): *Seguimiento PACI-2001.* Secretaría General de la AECI. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación (2004): *Seguimiento PACI-2002.* Secretaría General de la AECI. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (2004): *Seguimiento PACI-2003.* Proyectos y Producciones Editoriales, SA. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2000): *Informe de evaluación 9/2000. El Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos PAEBA, mimeografíado.*

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2000): *Informe de evaluación 7/2000. El Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica.* Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1998): *Evaluación del Programa de Escuelas-Taller en Iberoamérica. Resumen Ejecutivo, mimeografíado.*

PNUD (…): *Estrategia de Pobreza y Desigualdad.* UNDP, (accedido en Internet en www,undp,org/rblac/documents/poverty/poverty_strategy,pdf, abril de 2004)

SENADO (1994): *Informe elaborado por la ponencia de estudio sobre la Política Española de Cooperación para el Desarrollo.* BOCG Senado, V Legislatura, Serie I, 28 de noviembre 1994. Nº 201.

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO: *Listado de proyectos 1999* (en línea). http://www.aeci.es/ope/Planificacion/Estadisticas/estadisticas.htm. En Seguimientos PACI 1998-2003. (Consulta: enero de 2004).

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO: *Listado de proyectos 2000* (en línea). http://www.aeci.es/ope/Planificacion/Estadisticas/estadisticas.htm. En Seguimientos PACI 1998-2003. (Consulta: enero de 2004).

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO: *Listado de proyectos 2001* (en línea), http://www.aeci.es/ope/Planificacion/Estadisticas/estadisticas.htm. En Seguimientos PACI 1998-2003. (Consulta: enero de 2004).

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO: *Listado de proyectos 2002* (en línea). http://www.aeci.es/ope/Planificacion/Estadisticas/estadisticas.htm. En Seguimientos PACI 1998-2003. (Consulta: enero de 2004).

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO: *Listado de proyectos 2003* (en línea). http://www.aeci.es/ope/Planificacion/Estadisticas/estadisticas.htm. En Seguimientos PACI 1998-2003. (Consulta: julio de 2004).
http://www.aeci.es/ope/Planificacion/Estadisticas/estadisticas.htm

04 Conclusiones y recomendaciones

El derecho a una educación básica de calidad para todas las personas

El acceso a una educación básica de calidad, a cualquier edad, no es sólo un instrumento fundamental para el desarrollo humano sino que es un derecho de todas las personas en su condición de seres humanos. Para millones de niños, niñas, jóvenes y adultos en situación de pobreza o exclusión en los países del Sur no existe tal derecho. La privación de este se debe a:

La falta de puestos escolares

Los costes de la educación
- — tasas de matrícula y de exámenes
- — costes indirectos (uniforme, material escolar, transporte)
- — costes de oportunidad: renuncia a los ingresos proporcionados por los hijos en edad escolar

La escasa calidad de la educación, que da lugar a
- — abandono escolar, o
- — aprendizajes de bajo nivel: analfabetismo funcional

o, la combinación de alguna de estas situaciones.

Los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas-ODM recogen el compromiso de universalizar la educación primaria y de lograr la igualdad de género en la educación en 2015. Dichos objetivos son unos mínimos encaminados al horizonte más amplio de la iniciativa Educación para Todos, Dakar, 2000 (EPT).

La EPT recoge la prioridad de la educación básica en la cooperación internacional al desarrollo, entendida esta de una forma amplia. La educación básica es "aquella que satisface las necesidades básicas de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos en la acepción más noble y más plena del término, una educación que comprenda aprender a asimilar conocimientos, a hacer, a vivir con los demás y a ser. Una educación orientada a explotar los talentos y capacidades de cada persona y desarrollar la personalidad del educando, con objeto de que mejore su vida y transforme la sociedad". (Marco de Acción de Dakar, 3).

Visión de la educación en el marco de la Educación para todos y todas

Se dirige a niñas y niños, jóvenes y personas adultas.

Se realiza dentro y fuera del sistema escolar.

No se mide por el número de años de estudio o de certificados, sino por lo aprendido.

Se garantiza a través de la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.

Reconoce la validez de todo tipo de saber, incluidos los saberes tradicionales.

Es diferenciada (pues las necesidades básicas de aprendizaje son diversas entre diversos grupos y culturas, así como los medios y modalidades para satisfacerlas).

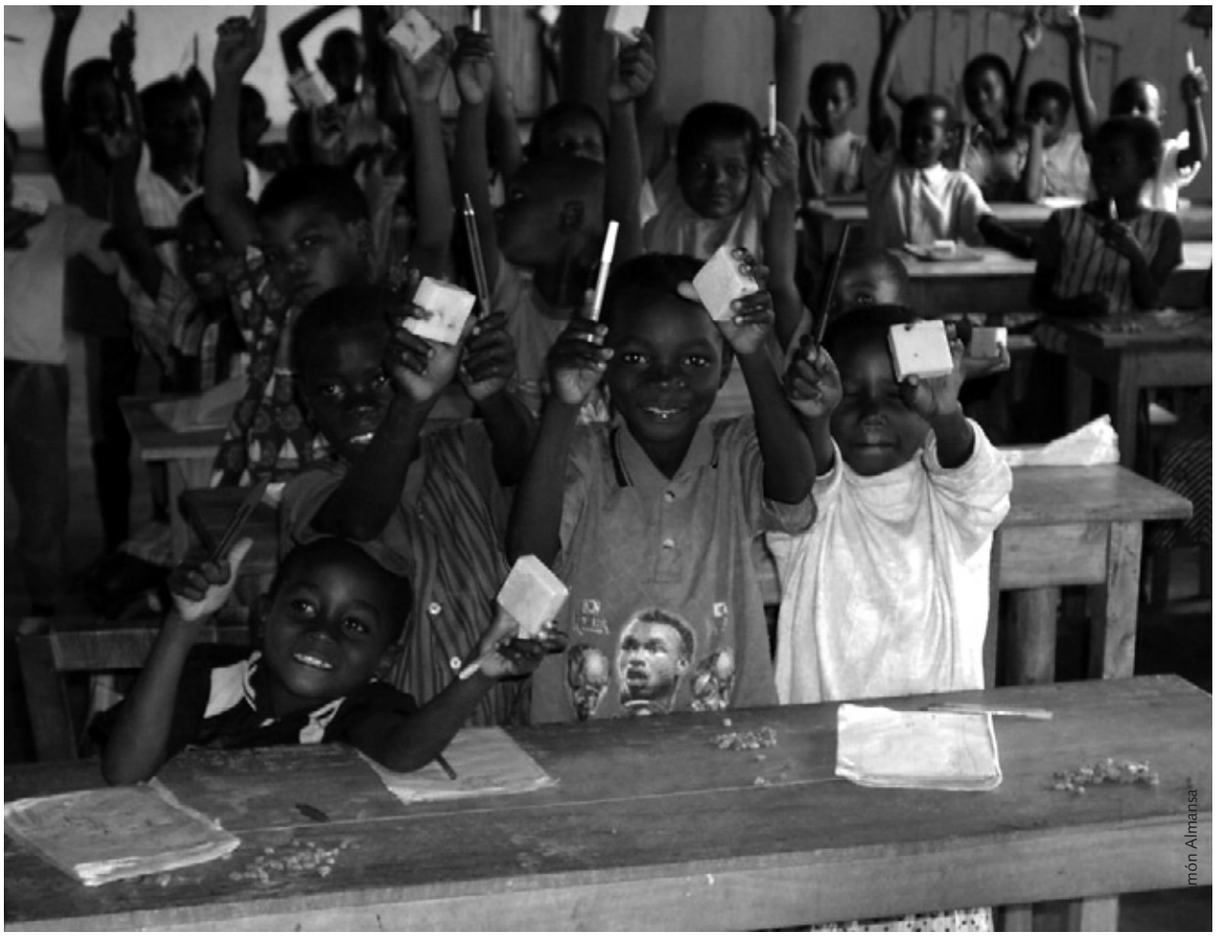
En la definición de qué y cómo prima el punto de vista de la demanda (el alumno, la familia y las demandas sociales).

Está centrada en la perspectiva del aprendizaje.

Involucra a todos los Ministerios e instancias gubernamentales a cargo de acciones educativas (lo educativo como multisectorial).

Es responsabilidad del Estado y de toda la sociedad y exige por tanto construcción de consensos y coordinación de acciones.

FUENTE: Rosa Mª Torres. Una década de Educación para Todos: la carrera pendiente. IIPE UNESCO, Buenos Aires, 1999.


món Almansa

El reto de universalizar la educación básica debe contextualizarse geográficamente. En muchos países de **África Subsahariana,** el elevado número de población sin escolarizar y de personas analfabetas es el factor determinante. En los países con Tasas Netas de Escolarización (TNE) inferiores al 60% las reformas fragmentarias y los proyectos aislados tienen un impacto muy limitado porque lo que hace falta es una expansión masiva de la educación básica.

Los países con TNE relativamente altas (85% o más), fundamentalmente **América Latina y Caribe,** se enfrentan al reto de la calidad, con especial atención a las necesidades de los grupos más vulnerables, debido a la pobreza urbana y rural, la etnia o el género. En estos países, índices nacionales relativamente altos esconden la grave desigualdad educativa que sufren los sectores pobres y excluidos por lo que son precisas estrategias concretas dirigidas a estos grupos.

En América Latina, la educación básica que permite salir de la pobreza incluye no sólo la educación primaria sino también educación infantil, secundaria, así como la educación y formación profesional básica de jóvenes y adultos, tal como ha reconocido la CEPAL cuando defiende que son doce los años de escolarización necesaria, así como las propias legislaciones de los países que incluyen la educación secundaria dentro de la educación obligatoria.

Una AOD que contribuya a mejorar la educación debe entender la complejidad de los procesos educativos, yendo más allá de la mera contribución a la dotación de infraestructuras y equipamientos de escuelas para abarcar los aspectos de calidad, todos ellos factores esenciales para reducir las tasas de repetición, absentismo y abandono escolar.

Una AOD que contribuya a mejorar

- el currículo
- la formación y condición de los docentes
- la organización y gestión de las escuelas
- los procesos educativos inclusivos
  — flexibles e interculturales, no segregadores o selectivos
- la participación de la comunidad educativa
- la complementariedad entre educación formal y no formal
- la evaluación de los centros y del sistema educativo basada en el principio de equidad para poder tomar decisiones de mejora
- y la dotación de infraestructuras y equipamiento de escuelas.

Con carácter más general destacaremos algunas orientaciones necesarias para conducir con decisión los procesos de cambio en educación hacia el objetivo de la equidad y la inclusión social:

• Los cambios educativos tienen que ser el resultado de intervenciones educativas intencionales y planificadas, no meros subproductos de otro tipo de actuaciones en la política económica y social.

• Las oportunidades en educación son un proceso acumulativo que empieza en la educación infantil, sigue en la primaria, luego en la secundaria, etc. La política educativa debe respaldar a los niños y jóvenes en todas las etapas para que puedan llegar a finalizar aquellas que más inciden en la movilidad social (la educación secundaria –y al final de la misma la formación profesional básica– son un claro ejemplo).

• La equidad en educación supone tres cosas: igualdad de oportunidades, esfuerzo por parte del que aprende, y aplicación del principio de discriminación positiva de los más desfavorecidos.

• La innovación en educación resulta crucial para el logro de la equidad. Nunca es una buena solución a un problema dar más de lo mismo que ya se había demostrado ineficaz.

• La desmotivación de los maestros se puede corregir mediante la formación, la justa retribución y el reconocimiento social.

• La reflexión sobre la propia práctica en los centros, y la evaluación interna y externa del sistema educativo formal y no formal son los únicos medios para aprender de la experiencia, conocer las capacidades y límites del sistema y tomar decisiones de mejora.

• Es importante propiciar la sistematización y difusión de experiencias exitosas o "buenas prácticas" de educación básica, como soluciones útiles e innovadoras a los problemas y desafíos de la educación.

• El derecho a la educación de calidad se garantiza combinando medidas estructurales y funcionales. Por ello, desde un enfoque sectorial, los actores de la AOD en educación han de estar en disposición de realizar un análisis crítico de las exigencias de la educación básica, tanto en el marco del sistema educativo formal como no formal. Deben poder identificar las principales políticas y prácticas educativas que a nivel macro y micro han demostrado ser más eficaces para facilitar oportunidades de aprendizaje para todos y todas, y contribuir a su aplicación en los países en desarrollo.

4.1 Perfil de la AOD bilateral española en educación (1999-2003)

4.1.1. Cuantía

En el período 1999-2003 la AOD bilateral bruta española ascendió a 5.464 millones de euros. Más del 50% de estos fondos se concentraron en 5 sectores, entre los cuales el sector educativo (código CAD 110), al que se destinaron 683 millones de euros (un **12,5% de la AOD bilatera**l bruta), **ocupa el segundo lugar,** tras las actividades relacionadas con la deuda, principalmente la condonación y la reestructuración de deuda de países receptores de la ayuda reembolsable española.

4.1.2 Distribución geográfica

La AOD bilateral española destinada al sector educativo se ha dirigido fundamentalmente a América Latina y Caribe (que recibe casi el 60% de los fondos), África Subsahariana (el 15%) y el Norte de África (el 12%). Durante el período de análisis, más de **100 países** han recibido AOD para educación procedente de España. Sin embargo, 6 países, **Marruecos, Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador concentran el 70%** de la ayuda, lo que supone que la ayuda española se concentra en países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio-bajo. Tan s**ólo el 2,16% de la AOD concedida al sector se destina a países con IDH bajo.**

4.1.3. Origen de los fondos

El **71,2%** de los fondos destinados a educación proviene de organismos dependientes de la **Administración Central,** aunque se observa en el último trienio del período un crecimiento progresivo de las actuaciones financiadas por la cooperación descentralizada.

Cuadro 32: Financiación de la AOD destinada a educación 1999-2003.

Origen de los fondos	% AOD Educación
Ministerio de Asuntos Exteriores	41,45%
Comunidades Autónomas	15,45%
Ministerio de Economía	14,16%
Entidades locales	13,35%
Ministerio de Educación	12,6%
TOTAL	97,01%

FUENTE: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, es el principal financiador seguido de las Comunidades Autónomas. Más de la mitad de los fondos autonómicos son aportados por cuatro comunidades: País Vasco, Valencia, Navarra y Cataluña. El Ministerio de Economía figura en tercer lugar siendo la totalidad de su contribución AOD de carácter reembolsable (créditos FAD).

El Ministerio de Asuntos Exteriores-MAE y las Comunidades Autónomas-CC.AA. son las entidades que mantienen mayor continuidad en su aportación a educación mientras que el resto de entidades participa de forma irregular a lo largo del período.

4.1.4 Distintas administraciones, distintos comportamientos

Existe un comportamiento claramente diferenciado entre la distribución por sectores que realiza la Administración Central **–AOD centralizada–** y la de las CC.AA. y entidades provinciales y locales **–AOD descentralizada–,** tal como se observa en el Cuadro siguiente.

Cuadro 33: Distribución porcentual, por sectores, de la AOD centralizada y descentralizada en el período 1999-2003.

Sector CAD	AOD centralizada	AOD descentralizada
Educación, nivel no especificado	29,9 %	49,0 %
Educación básica	10,4 %	23,1 %
Educación secundaria	17,3 %	21,2 %
Educación post-secundaria	42,4 %	6,6 %

FUENTE: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

4.1.5 Distribución sectorial

Cuadro 34: Distribución por sectores CAD/CRS de la AOD bilateral bruta en educación 1999-2003.

CÓDIGO CAD	CÓDIGO CRS	Descripción sector	Importe (millones euros)	% sobre AOD Educación
111		Educación, nivel no especificado	242	35,41
	11110	Política educativa y gestión administrativa	76	11,07
	11120	Servicios e instalaciones educativos y formación	147	21,53
	11130	Formación de profesores	18	2,58
	11181	Investigación educativa	1	0,23
112		Educación básica	96	14,06
	11220	Educación primaria	53	7,83
	11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	38	5,51
	11240	Educación primera infancia	5	0,72
113		Educación secundaria	126	18,42
	11320	Educación secundaria	10	1,41
	11330	Formación profesional	116	17,00
114		Educación post-secundaria	219	32,12
	11420	Educación universitaria	197	28,90
	11430	Formación superior técnica y de dirección	22	3,22
		TOTAL AOD EDUCACIÓN	683	100,00

FUENTE: Listado de proyectos SGPE (AECI), años 1999-2003. Elaboración propia.

La mayoría de los fondos (más del 67% del total) se han concentrado en los sectores **Educación, nivel no especificado** y **Educación post-secundaria.**

• **Educación nivel no especificado:** 242 millones de euros (el 35,4% de la AOD en educación), de los cuales el 68,3% de los fondos se aportaron en 2000 y 2001. El enorme peso de este sector en dichos años (casi se sextuplicó la cuantía de fondos con respecto a 1999) fue debido a la reconstrucción de infraestructuras educativas en Centroamérica por el huracán Mitch y por fallos de registro en el cómputo de la AOD.

En los años posteriores, los fondos destinados a este sector fueron disminuyendo hasta situarse en 2003 en un nivel similar a 199, aunque algo superior. En 2003, la acertada eliminación del sostenimiento de los colegios españoles en el extranjero ha reducido notablemente el peso de este sector en la AOD en educación.

• **Educación post-secundaria:** 219 millones de euros (el 32% de la AOD Educación). La mayoría de esta cantidad (197 millones de euros, de los cuales 188 millones fueron aportados por la cooperación descentralizada) se ha destinado a educación universitaria, mientras que formación superior técnica y de dirección recibió sólo 22 millones de euros. Casi la totalidad de los fondos provienen de la Administración Central y representan más de la mitad de la AOD del Ministerio de Asuntos Exteriores.

• **Educación secundaria:** 126 millones de euros (el 18,4% de la AOD Educación). La mayoría de estos fondos (116 millones de euros) han ido a formación profesional. Dos tercios de los fondos provienen de la AOD centralizada, la mitad de la cual aproximadamente es reembolsable. Entre la AOD centralizada no reembolsable destaca el Programa de las Escuelas Taller que absorbe en este período 24,6 millones de euros. Sin embargo, la educación secundaria apenas ha recibido 10 millones de euros, de los cuales el 63% son aportados por la cooperación centralizada.

• **Educación básica:** Es el sector que menos fondos ha recibido: 96 millones de euros, lo que supone el 14% de la AOD en educación y tan sólo el 1,5% del total de la AOD bilateral neta. La educación básica representa desde 2001 el 40% de la AOD en educación de las CC.AA.

Un análisis de las diferentes etapas arroja los siguientes datos:

Educación infantil sólo recibió 4,9 millones de euros, apenas el 0,72% de la AOD Educación. Es el subsector que menos fondos recibe de la AOD española (después del subsector investigación educativa perteneciente al sector nivel no especificado). El 85% de los recursos son aportados por la cooperación descentralizada. La cooperación centralizada ha ido disminuyendo los fondos destinados a este subsector, de manera que en 2003 apenas aportó 6.500 euros. Más de tres cuartas partes de los fondos totales se destinaron a la realización de infraestructuras y mantenimiento. Colombia, El Salvador, Marruecos y Guatemala concentraron el 50% de la AOD en esta etapa.

Educación primaria recibió 53,5 millones de euros (el 7,83% de la AOD en educación). El importe destinado a educación primaria se ha multiplicado por cinco a lo largo del período, en paralelo al aumento de la cooperación descentralizada, que es su principal financiador. Con todo, su peso relativo dentro de la AOD en educación sigue siendo muy pequeño.

El 5% de la AOD destinada a primaria se concede a países con tasas netas de matriculación inferiores al 40%, el 7% a países con tasas entre el 41 y el 70% y más del 82% a países con tasas de matriculación superiores al 70%.

Esta situación muestra la necesidad de aumentar el esfuerzo de la cooperación española en aquellos países con gran parte de la población infantil sin escolarizar.

Capacitación básica de jóvenes y adultos ha recibido un total de 37,6 millones de euros (el 5,5% de la AOD educación). Algo más de dos tercios de los fondos los aporta la cooperación centralizada, principalmente a través de los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), llevados a cabo en países latinoamericanos. Un porcentaje reducido de la AOD dedicada a este sector se destina a países con tasas de alfabetización inferiores al 50%.

Las prioridades en cifras …

La cooperación española dedicó a educación universitaria el doble de fondos que a la totalidad de la educación básica, 40 veces más recursos que a educación infantil, 4 veces más que a educación primaria, 5 veces más que a capacitación básica de jóvenes y adultos y 20 veces más que a la educación secundaria.

Teniendo en cuenta las sustanciales carencias educativas en las etapas básicas así como que el acceso a educación superior en los países en desarrollo es minoritario y elitista, nos parece excesiva la cantidad de fondos que se destina a esta etapa educativa en comparación con los recursos destinados a las demás etapas.

4.1.6 Las ONGD

Más de un tercio de la AOD destinada a educación es canalizada a través de ONGD (256,4 millones de euros). La mitad de los fondos figuran registrados como *Educación, nivel no especificado,* casi un 25% se destinan a *Educación básica,* un 22% a *Educación secundaria* y sólo un 3,3% a *Educación post-secundaria.*

Si consideramos el origen de los fondos, las entidades locales canalizan prácticamente la totalidad de su ayuda en educación a través de ONGD y las Comunidades Autónomas canalizan el 82,9%. Estas cifras contrastan con el peso de las ONGD en la cooperación centralizada en educación, que es sólo del 16%.

La aplicación a partir de 2001 del nuevo sistema de financiación a las ONGD contribuyó a la concentración de los fondos provenientes de la cooperación centralizada (5 instituciones concentran el 50% de las subvenciones a ONGD y 16 el 80%). Coexisten ONGD claramente especializadas en educación (Entreculturas, FERE, Jóvenes del Tercer Mundo,…) con otras (como Ayuda en Acción o Fundación Social de la Cultura) que aunque destacan por la cuantía de recursos destinados a proyectos educativos, también destinan cantidades similares a otros sectores.

El número de ONGD que intervienen en la ejecución de proyectos de educación financiados con fondos de la AOD descentralizada es mucho mayor que el de la AOD centralizada. Al financiar proyectos de menor dimensión económica, la AOD descentralizada permite el acceso y la participación de ONGD que, aun estando especializadas en el ámbito de la educación, no figuran entre los principales actores de la AOD centralizada (éste es el caso de ONGD como INTERED, Escuelas para el Mundo, DECOSUR, RODE y PROYDE, entre otras).

4.1.7 Los créditos FAD en educación

Desde 2001, la AOD reembolsable se ha convertido en uno de los principales instrumentos empleados por la AOD bilateral española en educación (en los años 1999 y 2000 toda la AOD destinada a educación fue no reembolsable) hasta el punto de que los créditos FAD suponen el **21% de la AOD bilateral destinada a educación** en el quinquenio analizado.

Los países receptores de estos créditos han sido, principalmente, Jordania, Venezuela, Ecuador, China, Malasia y Nicaragua. Excepto en los casos de Nicaragua y Ecuador, los FAD han supuesto para estos países más del 90% de la AOD educación lo que indica que se trata de intervenciones aisladas, al margen de una estrategia en educación en dichos países.

Los subsectores servicios e instalaciones educativas, formación profesional y educación universitaria son los receptores de este tipo de ayuda, que, al ser un instrumento de ayuda ligada (vinculados a la compra de bienes y servicios en España) se concreta en suministros y equipos para universidades y centros de formación profesional.

4.2 Algunas conclusiones

4.2.1 Multiplicidad de actores y falta de coordinación entre ellos

La cooperación internacional española al desarrollo tiene muchos actores con competencias en esta materia: Ministerios de la Administración Central: Exteriores, Economía y Educación, fundamentalmente; las Administraciones Autonómicas y Entidades Provinciales y Locales.

Así mismo, diversos actores de la sociedad civil, universidades, empresas y organizaciones no gubernamentales de desarrollo, canalizan fondos de cooperación. Todo ello dificulta enormemente la definición e implementación de una estrategia de educación clara y coherente, como muestra la existencia de multitud de actuaciones muy dispares y sin coordinación entre ellas.

4.2.2 Disparidad en las prioridades de los distintos actores

En el caso de la cooperación centralizada (la más importante en recursos), el estudio muestra que han sido las universidades (a través del apoyo a programas de becas y de cooperación interuniversitaria) y las empresas (a través de créditos FAD), los actores que han absorbido la mayoría de los recursos destinándose estos a educación superior. Sin embargo, en el caso de la descentralizada, son las ONGD el actor principal e intervienen en los niveles básicos educativos.

4.2.3 Falta de compromiso hacia los niveles básicos educativos

La cooperación española en el período 1999-2003 no ha recogido, ni en sus documentos de planificación ni en las actuaciones de facto realizadas, el marco conceptual y normativo internacional recogido en los compromisos de Dakar y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Plan Director 2001-2004 daba prioridad al sector educativo dirigiéndose principalmente al sector *Educación post-secundaria,* dentro del cual *educación universitaria* aparecía como principal protagonista.

En cambio, la *Educación Básica*, apenas supuso el 1,5% del total de la AOD durante el período 1999-2003 y el 2,1% de AOD entre 2001-2003, a pesar de la Proposición no de ley de 1999[58] y de la propuesta establecida por la CONGDE (2004) que recomendaban se destinara el 8% de la AOD bilateral neta a educación básica.

Pese a que aún se encuentra lejos del peso aconsejable, el sector *Educación básica* ha ido creciendo en participación en la AOD española. Este incremento se ha debido en buena medida a la cooperación descentralizada, que ha ido concediendo a lo largo de los años analizados cada vez mayor importancia cuantitativa (en términos relativos) a este sector. No obstante, el peso relativo de este sector, particularmente dentro de la cooperación centralizada, sigue siendo muy inferior a lo que se debe esperar si tomamos en serio las recomendaciones y los compromisos internacionales en esta materia.

© Maribel Vázquez

Por su parte, durante el mismo periodo el sector *Educación secundaria* recibió más fondos que *Educación básica,* pero mucho menos que los sectores *Educación post-secundaria* y *Educación, nivel no especificado.*

Además, como se ha visto anteriormente, a partir de 2001 una parte importante de los fondos destinados a este sector provenía de ayuda reembolsable (créditos FAD) invertida en proyectos de la construcción de infraestructuras y la provisión de suministros y destinada a países para los cuales no se contemplan estrategias más amplias y complejas sino intervenciones puntuales.

4.2.4 Sobre la calidad de la información disponible

Los listados de proyectos relativos al período 1999-2003 que han sido analizados muestran deficiencias, campos no cumplimentados, errores de registro, alteraciones de la estructura de los listados anuales que impide el análisis y seguimiento temporal de alguna de las variables... También es relevante el hecho de que no existe información en la base de datos sobre las universidades que han ejecutado los proyectos y programas ni sobre las empresas que han ejecutado los créditos FAD, lo que redunda en la opacidad de cierta parte de la cooperación española en educación. Todo ello dificulta el análisis estadístico. Mejorar la calidad de la información de dicho listado es clave para permitir un análisis en profundidad de la AOD.

58 Proposición no de ley de 15 de octubre de 1999, aprobada por la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados. En el mismo sentido, CONGDE (2004) en el documento "Ayuda y educación: Un reto para la cooperación española".

4.3 Recomendaciones

Cumpliendo nuestros compromisos internacionales: priorizar la Educación Básica de Calidad para Todos en función de necesidades regionales y estrategias nacionales internas.

4.3.1 La AOD española en educación debe destinarse prioritariamente a **garantizar el derecho a una educación básica, gratuita, obligatoria y de calidad para todas las personas,** orientando así sus aportaciones hacia el logro de los Objetivos del Milenio y de los Compromisos de Dakar. Nos adherimos aquí a la propuesta realizada por la Coordinadora de ONGD de España según la cual el 70% de la AOD en educación debería destinarse a los sectores *educación básica* y *educación secundaria.*

Es necesario reorientar los esfuerzos actuales, destinados mayoritariamente a la construcción de infraestructura educativa, para incluir actuaciones encaminadas a la mejora de la **calidad,** fundamentalmente a través de la formación y contratación de docentes.

4.3.2 Tener en cuenta las necesidades regionales: La AOD en educación debe situarse en el marco de las circunstancias de cada país y región. En muchos países de **África Subsahariana** hace falta una expansión masiva de la educación básica.

La cooperación con estos países debería tener un mayor peso relativo en la AOD española y con intervenciones de mayor entidad en menos países, dado que actualmente está excesivamente fragmentada.

En **América Latina y Caribe,** índices nacionales relativamente altos esconden la grave desigualdad educativa debido a la pobreza urbana y rural y a la discriminación por etnia o género. En estos países la AOD en educación se enfrenta al reto de atender a las necesidades de los grupos más vulnerables por lo que son precisas estrategias concretas dirigidas a estos grupos.

4.3.3 Tener en cuenta el grado de compromiso de los países receptores con la Educación Básica para Todos. El objetivo prioritario es alinear la ayuda con los planes educativos de aquellos países que asuman estos compromisos y no dispongan de suficientes recursos propios para alcanzarlos. En el caso de países miembros de la Iniciativa Acelerada en Educación o FTI, el apoyo a los planes nacionales educativos se instrumentará a través de esta Iniciativa.

{ Aumento y recomposición de la AOD educación[59].

4.3.4 Para cumplir el compromiso de destinar el 25% de la AOD bilateral neta a educación y un 8%, como mínimo, a *educación básica* en el horizonte de que la AOD neta total suponga en 2008 el 0,5% del PIB, la cuantía de AOD que se ha de destinar al sector educativo ha de pasar de los 683 millones de euros dedicados en el período 1999-2003 a 2.147,72 millones de euros para el período 2005-08. Esto significa **multiplicar por 3,1 la cantidad destinada a Educación.**

4.3.5 Además de aumentar la AOD española, habría que redistribuir el peso relativo que hasta ahora se viene asignando a las distintas etapas educativas. Así, de los 96 millones dedicados a educación básica en el período 1999-2003 habría que pasar a destinar 687,27 millones de euros[60]. Es decir, la **cooperación española debería dedicar la misma cantidad de recursos a educación básica que dedicaba a todo el sector educativo en el período 1999-2003.**

59 En el Anexo metodológico se realiza una explicación detallada de los supuestos que se han tenido en cuenta para el cálculo de las cuantías que figuran en este apartado.
60 Nos referimos al sector Educación Básica según el código CAD puesto que el compromiso se estableció sobre esta clasificación.

{ Actores al servicio de la EPT.

4.3.6 Serán criterios generales de actuación:

• *Fortalecer los sistemas públicos educativos*. Ello se hará bajo los principios de subsidiariedad (las intervenciones de la sociedad civil y de la cooperación directa gubernamental deben fortalecer prioritariamente la capacidad de cobertura y la calidad de los sistemas educativos públicos sin sustituir la responsabilidad de las Administraciones educativas) y de complementariedad entre Administración pública-sociedad civil: allí donde el sistema público no satisface las necesidades educativas básicas, la cooperación internacional apoya la iniciativa social comprometida con los objetivos de la Educación para Todos.

• *Fortalecer la demanda educativa* por parte de los ciudadanos de los propios países a través del trabajo directo con las comunidades y la participación en el diseño, gestión y vigilancia de las políticas públicas.

4.3.7 Coordinación y complementariedad. El análisis realizado pone de manifiesto la diversidad de actores y la escasa concertación entre los mismos. Todos los actores pueden contribuir a la EPT. Pero para ello es necesario que avancen en el diseño y ejecución de actuaciones basadas en la coordinación y complementariedad, analizando cuál puede ser la mejor contribución de cada actor al sistema de la cooperación española en educación.

La Ley de Cooperación al Desarrollo establece en el ámbito nacional el Consejo de Cooperación al Desarrollo, el Consejo Interministerial y el Interterritorial, junto con ellos distintas comunidades autónomas han creado Consejos con similares competencias en el ámbito autonómico e igualmente ocurre en el ámbito local. Sin perder el horizonte establecido por la Ley de Cooperación, todos estos ámbitos son espacios privilegiados de intercambio y diseño de políticas. La participación en ellos es un medio para **avanzar en la coherencia de las políticas educativas.**

4.3.8 Respecto a los principales actores de la AOD en educación:

El análisis realizado pone de manifiesto la diversidad de actores y la escasa concertación entre los mismos. Todos los actores pueden contribuir a la EPT. Pero para ello es necesario que avancen en el diseño y ejecución de actuaciones basadas en la coordinación y complementariedad, analizando cuál puede ser la mejor contribución de cada actor al sistema de la cooperación española en educación.

• El **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** debe realmente coordinar la cooperación educativa, tal como contempla la Ley de Cooperación, y reorientar sus recursos hacia la educación básica. Debe abrir espacios de participación a las Comunidades Autónomas y entes locales en el diseño y ejecución de programas conjuntos en los que puedan participar varios actores así como en los nuevos instrumentos de cooperación. Para ello es precisa una reforma de la AECI que contemple la existencia de expertos en educación.

• El **Ministerio de Educación y Ciencia** debe incrementar su actuación en los niveles educativos inferiores, donde actualmente es prácticamente inexistente. Asimismo tiene la capacidad de jugar un papel importante como asesor de la cooperación en educación. Sería conveniente separar las relaciones internacionales del Ministerio de sus actividades de cooperación internacional al desarrollo y que una unidad de Cooperación Internacional coordinase efectivamente todas las actuaciones del Ministerio en este ámbito.

• El **Ministerio de Industria, Turismo y Comercio** debe gestionar los créditos FAD en un marco de complementariedad y coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y no al margen del resto de la cooperación española como viene sucediendo.

• Las **Comunidades Autónomas y Administraciones Locales** deben tomar la EPT como marco de su política de AOD en educación. Deben mantener su apoyo a la *educación básica* pero ampliando los actores e instrumentos, no sólo vía proyectos de ONGD. En este sentido, sería deseable que a medio plazo y en un horizonte de aumento de recursos, la cooperación descentralizada apoye también los planes educativos de países seriamente comprometidos con la educación a través de su participación en la FTI.

• En su compromiso con la Educación para Todos, las **ONGD** deben canalizar sus esfuerzos en la provisión directa de educación, el diseño de propuestas pedagógicas y el fortalecimiento de la sociedad civil para que esta vigile e incida en las políticas públicas que garantizan el derecho a la educación. Las intervenciones de las ONGD buscan la complementariedad y no la sustitución del Estado receptor.

Por otra parte, son también un actor importante para la sensibilización de la sociedad española en el marco de la Educación para el Desarrollo y la movilización de la ciudadanía.

• Las **Universidades** españolas deben contribuir al fortalecimiento de las universidades de los países en desarrollo, en función de las necesidades particulares de desarrollo humano de cada país beneficiario. La universidad es así mismo un espacio privilegiado para la Educación para el Desarrollo: puede y debe jugar un papel fundamental en la formación de los jóvenes españoles, formándoles en el conocimiento de la realidad de la pobreza y exclusión en el mundo así como, de las causas que la reproducen y perpetúan.

{ Instrumentos al servicio de la EPT.


© Maribel Vázquez

4.3.9 Los instrumentos no deben ser un fin en sí mismos sino un medio al servicio de los objetivos de la EPT; no deben, pues, condicionar las políticas y prácticas de la AOD en educación. Es necesario redefinir algunos instrumentos para orientarlos decididamente al desarrollo educativo de los países beneficiarios, a pesar de la dificultad que pueda suponer conciliar los intereses de los donantes y de los beneficiarios. Esto afecta sobre todo a los créditos FAD y a los programas de becas y lectorados. Hay que tender a una utilización complementaria de los instrumentos en el marco de una estrategia orientada a los objetivos de la EPT en cada país.

Recomendaciones por instrumentos:

- Los **programas y proyectos de ONGD** deben insertarse en el marco de los Planes País y de la Estrategia de Educación de la cooperación española.

- Las evaluaciones de los **PAEBA** recomiendan la continuidad de programas similares y la ampliación hacia otras áreas geográficas.

- Los programas de **Becas y Lectorados** deben ser evaluados y reorientados hacia el reforzamiento de los sistemas universitarios nacionales para la lucha contra la pobreza.

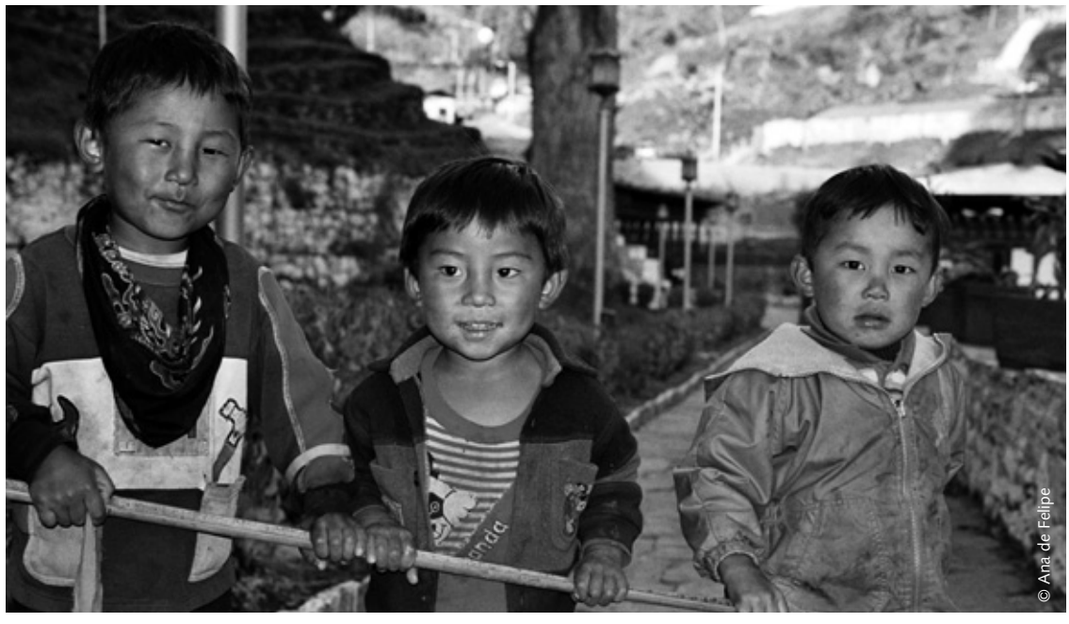
- Los **créditos FAD** deben circunscribirse a países con dificultad de acceso a créditos en condiciones normales de mercado pero sin problemas de deuda externa. Los créditos FAD en educación deben limitarse a los niveles educativos superiores, evitando así el endeudamiento de los Estados para garantizar servicios sociales básicos. Deben convertirse en un **instrumento complementario y de bajo peso** sobre el conjunto de las intervenciones educativas realizadas por la cooperación española en un país.

4.3.10 Apuesta por nuevos instrumentos de cooperación:

• Es preciso aumentar significativamente la participación española, con dinero y recursos humanos, en el diseño y ejecución de la Iniciativa Acelerada en Educación o FTI. Dicha iniciativa tiene además la ventaja de ser un espacio de coordinación internacional entre donantes en educación.

• Los canjes de deuda por educación[61] deben dedicarse a *educación básica* y a la inversión en otros servicios sociales básicos. Así mismo es preciso analizar el origen de la deuda externa caso por caso, y debe garantizarse la participación social en el proceso.

{ Registro de la información.


© Ana de Felipe

4.3.11 Revisión y ajuste del sistema CRS del CAD al marco normativo de la EPT: Sería necesario una reclasificación de los códigos CAD para incluir dentro del sector de la *educación básica,* la *educación secundaria* y la *educación y capacitación laboral básica de jóvenes y adultos.* También es preciso restringir el uso del código "Educación, nivel no especificado" por tratarse de una partida que impide analizar la composición sectorial real de la AOD en educación.

4.3.12 Información sobre la AOD española en educación: Para poder realizar un buen análisis de la AOD española en general, y de la dedicada al sector educativo en particular, es necesario mayor rigor en el registro de la información, actualización permanente de dicha información y añadir variables que permitan la evaluación de las intervenciones de la AOD española en Educación.

61 Ver documento "Educación para todos y todas: la deuda pendiente", elaborado por Ayuda en Acción, Entreculturas, Intermón Oxfam, Fundación SES, Jubileo 2000 y Fe y Alegría. Junio 2005.

Una base de datos correctamente documentada permitiría no sólo conocer qué se está haciendo y quién lo está haciendo, sino además, evaluar la calidad de nuestra cooperación, y medir el grado de consecución de los objetivos y compromisos que en materia de educación se han acordado en los distintos foros internacionales. Por ello estimamos la necesidad de:

- Formar a los distintos actores financiadores de la cooperación española (Administración Central, comunidades autónomas y entes locales) en la metodología del CAD de manera que los proyectos sean correctamente clasificados.

- Instar a los distintos actores financiadores de la AOD a que faciliten todos los datos de los flujos de AOD, en general, y de la destinada a educación, en particular.

- Mayor rigor en el registro de la información. En ocasiones una misma ONGD puede aparecer nombrada de diferente forma en distintos registros, en otras, los nombres no están completos; existen agrupaciones genéricas que impiden conocer la realidad (nos referimos a agrupaciones del tipo "Varios Ayuntamientos", "Varios países de Iberoamérica, etc.); otras veces un mismo proyecto es clasificado en distinto sector CRS según el año de realización.

- Construir y actualizar permanentemente la base de datos considerando las líneas estratégicas de la cooperación española, de manera que nos permita conocer no sólo el conjunto de proyectos que han sido aprobados en un determinado período sino también el grado de consecución de los mismos así como de los objetivos establecidos en materia educativa.

- Añadir variables que permitan la evaluación de las intervenciones de la AOD española en Educación (proyectos y programas). Así, por ejemplo, deberían incluirse variables que informaran, con carácter retroactivo, sobre la ejecución de los proyectos previamente aprobados, el grado de ejecución periódica, año de finalización, consecución de objetivos, etc.

2004, necesitamos recuperar

La AOD bilateral española destinada al sector Educación en el año 2004

Jeff Wagner: Departamento de Estudios e Incidencia, Entreculturas.


© Javier Cortegoso

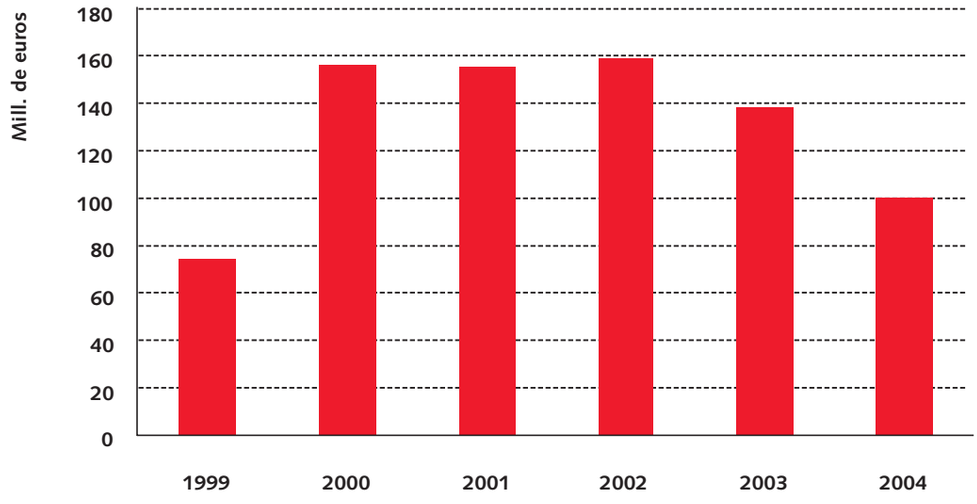
Poco antes de la publicación de este libro, la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (SGPEPD) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicó en su página web, el Avance de Seguimiento PACI-2004, en el que se presentan las cifras más significativas de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en 2004.

El estudio que aquí se presenta de la AOD bilateral española destinada al sector educativo está basado en el análisis de los datos contenidos en el listado provisional de proyectos de 2004, que la SGPEPD nos facilitó el 1 de septiembre de 2005. Pese a que las cifras de AOD contenidas en este listado pueden sufrir modificaciones antes de su publicación definitiva, este estudio, aunque con carácter provisional, nos puede permitir un acercamiento inicial y bastante próximo a la realidad de la cooperación española en el ámbito educativo en 2004.

La Educación en el contexto de la AOD bilateral española en 2004

En el año 2004, la AOD bilateral bruta española ascendió a 1.246 millones de euros, lo que supone un incremento de un 4% con relación al año 2003. Pese a esta subida, la AOD destinada a Educación vuelve a descender por segundo año consecutivo (véase Gráfico 1), situándose en 2004 en 100,1 millones de euros.

Gráfico 1: Evolución de la AOD bilateral española destinada a Educación, 1999-2004.



FUENTE: Listado de proyectos 1999-2003 y listado provisional de proyectos 2004, SGPEPD. Elaboración propia.

Esta drástica reducción de los fondos destinados al sector educativo (38 millones menos de euros que en 2003 o, lo que es igual, un 27,5% menos) se traduce en una importante disminución del peso relativo de este sector dentro de la AOD bilateral bruta española, tal como muestran los datos recogidos en el Cuadro 1. Mientras que el porcentaje medio de AOD bilateral bruta española destinada a Educación en el período 1999-2003 fue de un 12,5%, en 2004 este porcentaje fue de sólo el 8%, lo que sitúa el peso relativo de este sector por debajo incluso de los niveles del año 1999.

Cuadro 1: Evolución de la AOD bilateral bruta española y de la AOD en educación en el período 1999-2004 (cifras absolutas en millones de euros).

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD Bilateral Bruta	778,46	887,23	1.377,59	1.222,40	1.198,61	1.246,27
AOD en educación	74,15	156,44	155,43	159,12	138,15	100,14
% AOD en educación vs AOD Bilateral Bruta	9,5%	17,6%	11,3%	13,0%	11,5%	8,0%

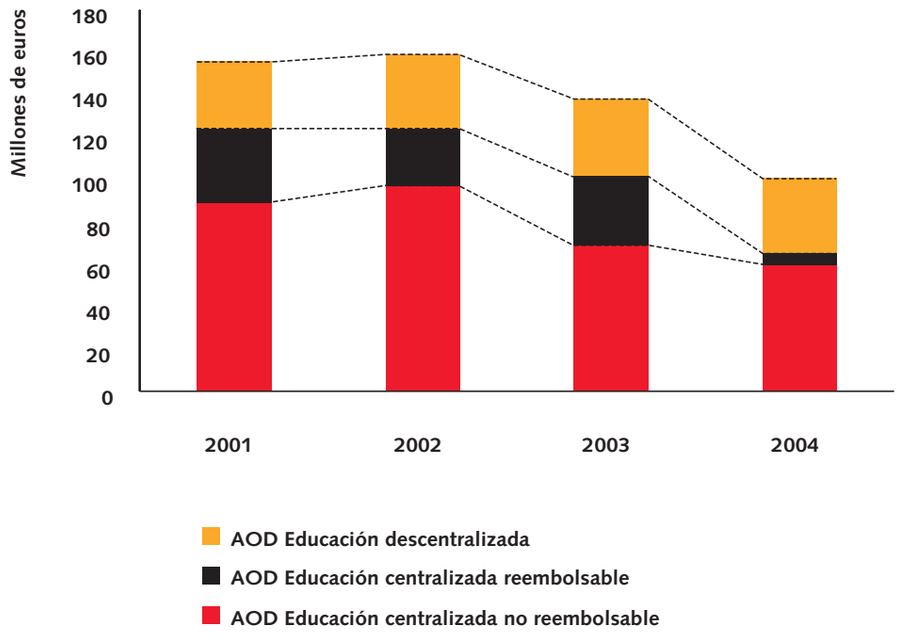
FUENTE: Listado de proyectos 1999-2003 y listado provisional de proyectos 2004, SGPEPD. Elaboración propia.

Lógicamente, la reducción de fondos hace también que la importancia del sector Educación disminuya frente a los otros sectores que reciben ayuda española. Atendiendo a la clasificación sectorial del CAD, el sector Educación, que en 2002 y 2003 fue el que más fondos recibió de la cooperación española bilateral, en 2004 pasa a ocupar el cuarto lugar, detrás de los sectores, *Actividades relacionadas con la deuda, Transporte y almacenamiento, y Gobierno y sociedad civil*[1].

Gran parte de la reducción de fondos destinados a Educación (26,7 millones de euros) se explica por la disminución de la AOD reembolsable (créditos FAD) en este sector (véase Gráfico 2). Sólo se desembolsaron 6,3 millones de euros de esta modalidad de ayuda, frente a los 32,9 millones de euros en 2003, los 27,5 millones en 2002, y los 34,8 millones en 2001, año en el que por primera vez se utilizaron créditos FAD para financiar proyectos educativos. Otros factores que contribuyen, aunque en menor medida, al descenso de fondos dirigidos a Educación son la reducción de ayuda aportada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (a través de la AECI), el Ministerio de Educación y Ciencia y las entidades de la Cooperación Descentralizada, como se verá a continuación.

1 Si analizamos sólo los sectores distribuibles, es decir, los sectores con códigos CAD inferiores a 500, el sector Educación aparece en el tercer puesto detrás de Transporte y almacenamiento y Gobierno y sociedad civil, ya que el sector Actividades relacionadas con la deuda es parte de los sectores no distribuibles. Por último, cabe mencionar que el sector educativo fue primero en importancia dentro de los sectores distribuibles en cuanto a AOD bilateral no reembolsable recibida. 94 millones de los 100 millones de euros destinados a este sector aparecieron en forma no reembolsable, mientras gran parte de los fondos AOD para transporte y almacenamiento, por ejemplo, fueron contribuidos como ayuda reembolsable (créditos FAD).

Gráfico 2: Composición de la AOD en Educación según tipo de financiación 2001-2004.



FUENTE: Listado de proyectos 1999-2003 y listado provisional de proyectos 2004, SGPEPD. Elaboración propia.

Actores de la AOD Bilateral Española en el Sector Educativo

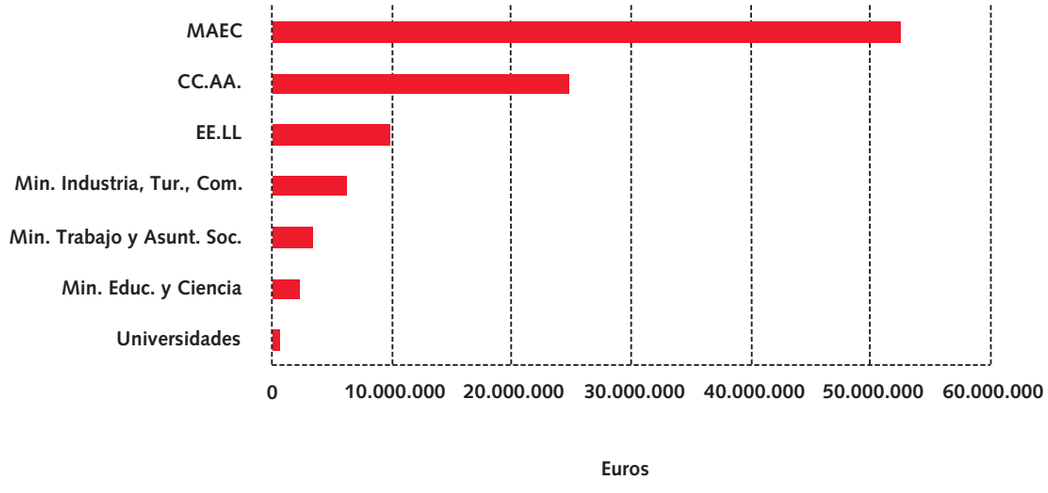
—— Entidades financiadoras

La cooperación centralizada aportó en 2004 un total de 65,3 millones de euros al sector educativo (un 65,2% del total destinado a este sector en este año por la cooperación española), frente a los 101,6 millones aportados en 2003 (el 73,5% del total).

Por su parte, la cooperación descentralizada contabilizó 34,8 millones de euros de ayuda para Educación lo que supone un pequeño descenso en comparación con los 36,6 millones gestionados en 2003. No obstante, el peso relativo de la AOD descentralizada en Educación aumentó de un 26,5% en 2003 a un 34,8% en 2004.

Si analizamos los distintos organismos que aportaron fondos al sector educativo en 2004 (véase Gráfico 3), observamos que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) sigue siendo, igual que en el período 1999-2003, el principal contribuyente en el sector Educación. No obstante, su contribución en 2004, que ascendió a 52,5 millones de euros, supuso unos 6 millones menos que en 2003 (una reducción de un 10,4%). Pese a este descenso absoluto, en términos relativos el papel de este Ministerio creció de forma notable, representando un 52,5% de todas las contribuciones destinadas a este sector lo que supone un aumento de su peso relativo en un 10% con respecto a 2003.

Gráfico 3: Desembolsos de AOD-Educación según actores de la cooperación española, 2004.



FUENTE: Listado provisional de proyectos 2004, SGPEPD. Elaboración propia.

La segunda entidad financiadora está constituida por las Comunidades Autónomas (CC.AA.), que aportaron 24,9 millones de euros (el 24,8%). En términos absolutos, la contribución de las CC.AA. en 2004 fue similar a la de 2003, pero en términos relativos su aportación al sector educativo aumentó. Las cuatro Comunidades Autónomas que más fondos aportaron al sector educativo fueron: Castilla-La Mancha (4,9 millones de euros), Andalucía (2,7 millones), País Vasco (2,4 millones) y Valencia (2,3 millones). En quinto lugar, se encuentra la Comunidad de Madrid (2,2 millones de euros) cuya contribución aumentó en un 80% frente a la de 2003, y en sexta posición, Castilla y León (1,7 millones) que incrementó llamativamente su aportación en un 203%.

Las entidades locales (EE.LL.), cuya posición entre las entidades financiadoras oscilaba entre el cuarto y el quinto puesto en 2001-2003, ocupan en 2004 el tercer lugar en importancia del volumen de fondos aportados al sector de Educación. Los fondos desembolsados por las EE.LL. en 2004 ascendieron prácticamente a 10 millones de euros, lo que, a pesar de suponer un descenso de 1,6 millones con relación a 2003, supuso un aumento de su aportación en términos relativos, alcanzando casi un 10% de AOD en Educación.

El cuarto actor fue el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), organismo que, a través de su Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización, asumió en 2004, tras la reorganización experimentada por la Administración General del Estado ese año, la gestión de los créditos FAD, competencia hasta entonces ejercida por el Ministerio de Economía, a través de su Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones[2]. Como se mencionó anteriormente, la cuantía de los créditos FAD en el sector educativo disminuyó considerablemente en 2004, representando sólo el 6,2% de AOD en Educación, frente al 21% que supuso esta modalidad de ayuda durante el período 2001-2003.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con 3,5 millones de euros (el 3,5% de AOD en Educación), y el Ministerio de Educación y Ciencia, con 2,3 millones (el 2,3%), ocuparon el quinto y sexto puesto, respectivamente, con respecto a la ayuda desembolsada para Educación.

—— Entidades ejecutoras

En términos de ejecución de los fondos de AOD para Educación, en 2004 el porcentaje de ayuda gestionada directamente por las diversas entidades financiadoras descendió a un 55,4% de la ayuda total en Educación, frente al 62,5% en 2003. Como consecuencia, el porcentaje de fondos canalizados vía ONGD subió a un 44,6% (frente al 37,5% en 2003). No obstante, es preciso señalar que, al igual que en años anteriores, existe una diferencia significativa entre el patrón de ejecución de la cooperación centralizada y la cooperación descentralizada. Mientras que la cuantía de fondos canalizados vía ONGD procedentes de la cooperación descentralizada alcanzó la cifra de 30,3 millones de euros (el 87% de los fondos aportados por esta cooperación al sector educativo), las ONGD sólo ejecutaron 14,3 millones de euros procedentes de la cooperación centralizada (el 22% de los fondos que aporta esta cooperación).

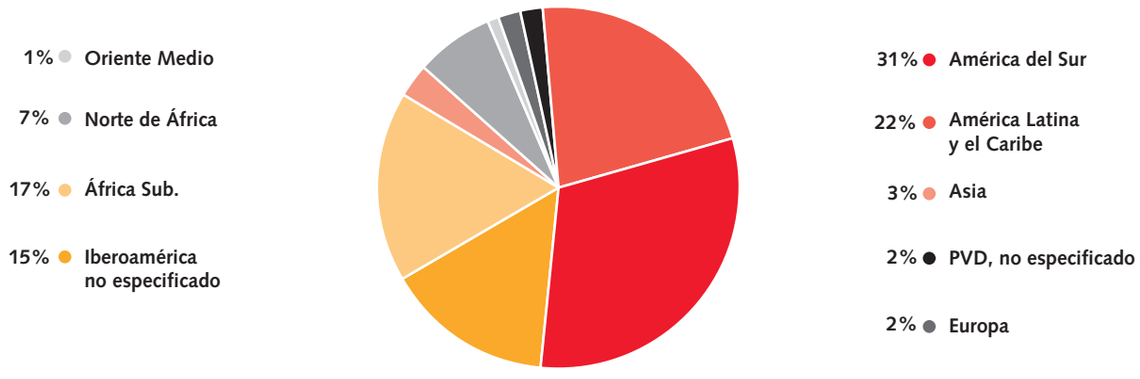
2 En el período 2001-2003, el Ministerio de Economía, entonces gestor de los créditos FAD, fue el segundo actor en cuanto a la AOD desembolsada para el sector educativo.

La distribución geográfica de la AOD Educación

En 2004, el 67,5% (67,6 millones de euros) de la AOD en Educación se destinó a los países de América Latina (en 2003, los fondos educativos para esta región sólo representaron un 59,9% de la ayuda). Si desglosamos la distribución dentro de América Latina, 22,5 millones de euros se dirigieron a América Central y el Caribe (incluido México), 30,2 millones a América del Sur, y 14,9 millones a proyectos latinoamericanos sin especificación del país receptor. De estas sub-regiones, la cuantía para América del Sur descendió de manera importante en 2004 en comparación con años previos (esta región recibió entre 43 y 48,5 millones de euros durante el período 2001-2003), sin embargo, su peso relativo sólo disminuyó ligeramente (de un 31,8% en 2003 a un 30,1% en 2004). En el caso de América Central y el Caribe, el desembolso bruto descendió en unos 4,5 millones de euros, pero el peso relativo de esta contribución ascendió.

El aumento notable del porcentaje de ayuda destinada a Latinoamérica en 2004 coincidió con unos descensos de AOD contabilizada para otras regiones de la cooperación española. La cuantía para África Subsahariana bajó de 19,4 millones de euros en 2003 a 17,2 millones de euros en 2004, si bien el porcentaje de la AOD en Educación que representaron estos 17 millones de euros (el 17,2%) fue ligeramente superior al de 2003 (14,1%). De forma aún más considerable disminuyeron los fondos destinados a Asia, pasando de 17,7 millones de euros en 2003 a 2,7 millones en 2004, lo que supone una reducción de un 84,7%. En la zona del Mediterráneo, que comprende Oriente Medio y el Norte de África, la reducción fue de un 33,6% (de 13,3 millones de euros en 2003 a 7,8 millones en 2004). Casi la totalidad de este descenso se deriva de la caída de fondos destinados específicamente a Oriente Medio, que recibió sólo 1,4 millones de euros en 2004 frente a 6 millones en 2003.

Gráfico 4: Distribución geográfica de desembolsos AOD para Educación, 2004.



FUENTE: Listado provisional de proyectos 2004, SGPEPD. Elaboración propia.

© Maribel Vázquez

Estas disminuciones a nivel regional y sub-regional se explican en gran medida, por la mencionada reducción de fondos FAD para Educación en 2004. Así, mientras en 2003 se desembolsaron 10,5 millones de euros en concepto de créditos FAD para América del Sur, en 2004 esta cifra sólo fue de 1,5 millones. Los créditos FAD destinados a Asia, pasaron de 13 millones de euros en 2003 a 500 mil euros en 2004. Por último, no se contabilizó ningún crédito FAD para Oriente Medio en 2004, mientras que en 2002 y 2003 Jordania recibió más de 2 millones de euros por este concepto. A esta explicación para Oriente Medio, hay que añadir el hecho de que en 2004 la cantidad de proyectos de esta zona se redujo (principalmente en Irak y Territorios Palestinos) y, por lo tanto, se disminuyó la cuantía total desembolsada para esta sub-región.

Los países que recibieron más ayuda para Educación fueron los siguientes: Perú (7,3 millones de euros), Bolivia (7,2 millones), Marruecos (5,9 millones), Guinea Ecuatorial (4,1 millones (24), Honduras (4 millones), Mozambique (3,8 millones), Ecuador (3,7 millones), Guatemala (3,6 millones), Colombia (3,4 millones), Panamá (3,3 millones), República Dominicana (2,7 millones), y El Salvador (2,7 millones). No obstante, como se ha comentado anteriormente, en esta distribución por países hay que tener en cuenta que 14,9 millones de euros se destinan a países de América Latina, cuyo nombre no se especifica.

La distribución sectorial de la AOD Educación

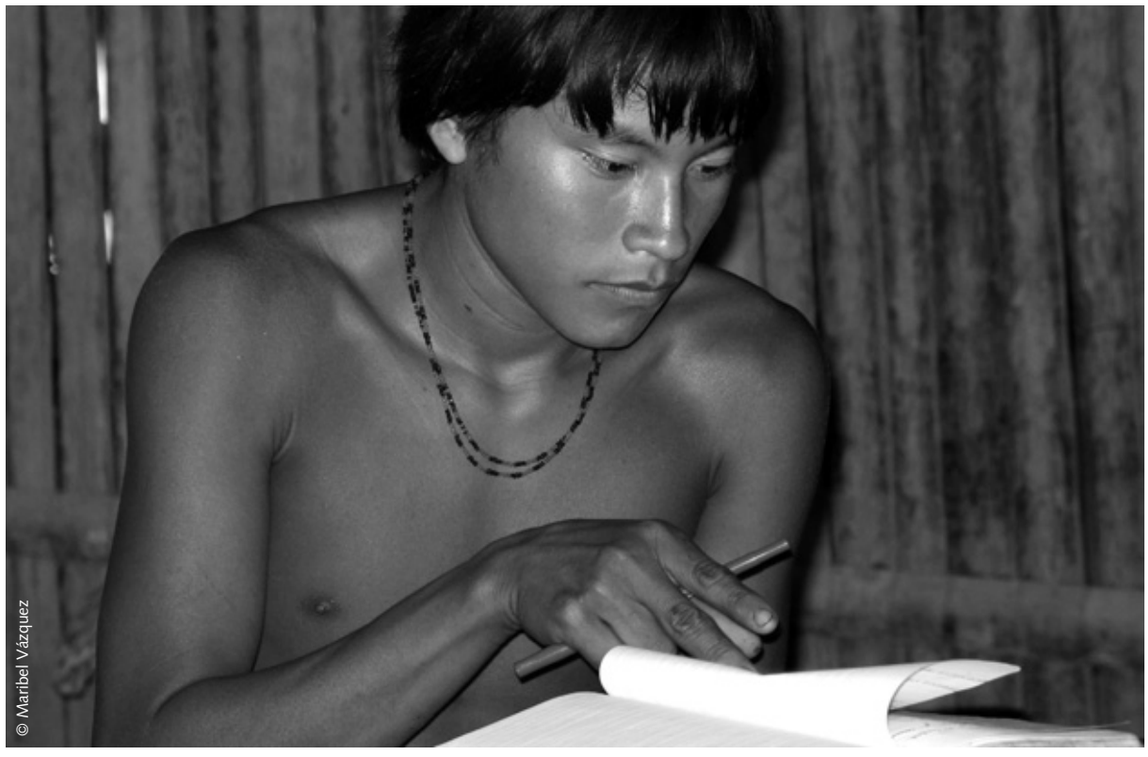
El análisis que aquí realizamos se basa en gran parte en los datos que se muestran en el Cuadro 2, en la que figura la distribución sectorial de la ayuda bilateral española destinada a educación en el período 2001-2004, detallada de acuerdo con los códigos CRS del CAD.

De acuerdo con los datos recogidos en el Cuadro 2, en 2004 la cuantía de fondos destinada a los grandes sectores de Educación disminuye, salvo en el caso del sector *educación, nivel no especificado,* cuya contribución es similar a la de 2003. Así, el sector *educación básica* ve reducidos sus fondos en un 13%, el sector *educación secundaria* en un 42% y el sector *educación post-secundaria* en un 35%. La importante reducción de fondos que experimentan estos dos últimos sectores se explica porque es precisamente en éstos donde se concentra la mayor parte de la AOD reembolsable en Educación, que, como se vio anteriormente, es la que más disminuye en 2004.

Cuadro 2: Desembolsos de AOD Educación por sectores. 2001-2004.

Código	DESCRIPCIÓN SECTOR	2001	2002	2003	2004
111	Educación, nivel no especificado	68.942.662	38.548.903	20.885.309	20.940.761
11110	Política educativa y gestión administrativa	4.985.590	6.299.438	6.964.861	8.225.921
11120	Servicios e instalaciones educativas y formación	61.112.201	27.566.030	8.080.261	8.950.322
11130	Formación de profesores	2.844.871	4.683.435	4.349.390	3.593.130
11181	Investigación educativa			1.490.797	171.388
112	Educación básica	17.809.374	26.929.297	26.030.673	22.625.446
11220	Educación primaria	9.618.627	18.219.546	16.985.509	11.967.115
11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	6.591.967	7.377.448	7.930.881	8.406.014
11240	Educación primera infancia	1.598.780	1.332.303	1.114.283	2.252.317
113	Educación secundaria	19.927.322	44.049.176	40.395.360	23.554.590
11320	Educación secundaria	1.528.292	2.984.179	2.866.487	5.781.973
11330	Formación profesional	18.399.030	41.064.996	37.528.872	17.772.617
114	Educación post-secundaria	48.749.147	49.589.884	50.835.405	33.023.927
11420	Educación universitaria	44.263.226	43.839.715	49.111.068	30.210.050
11430	Formación superior técnica y de dirección	4.485.920	5.750.169	1.724.337	2.813.877

FUENTE: Listado de proyectos 1999-2003 y listado provisional de proyectos 2004, SGPEPD. Elaboración propia.



—— Educación Básica

La cantidad desembolsada para *educación básica* en 2004 descendió a 22,6 millones de euros, de los 26 millones asignados en 2003 y los 26,9 millones en 2002. No obstante, esta cantidad representó un porcentaje de la AOD total destinada a Educación (el 22,6%) superior al de 2003 (18,8%).

Como ocurre en años anteriores, la importancia que la cooperación centralizada y la descentralizada dan a las iniciativas de *educación básica* es muy diferente. Para la cooperación descentralizada, en 2004 el sector *educación básica* sigue siendo el sector prioritario. Las CC.AA. y EE.LL. destinaron a este sector 12,3 millones de euros, cifra que equivale al 35,3% del total de fondos que estas entidades aportaron ese año al sector educativo. No obstante, la importancia dada a este sector por la cooperación descentralizada en años anteriores fue aún mayor: 44,8% en 2002 y 39,5% en 2003. Dentro de este grupo las CC.AA. fueron las que más aportaron (8,8 millones de euros).

Por otro lado, *educación básica,* igual que en años anteriores, fue el sector al que menos fondos destinó la cooperación centralizada (10,3 millones de euros). Sin embargo, hemos de indicar que si bien la cuantía de fondos destinados a este sector en 2004 por la cooperación centralizada es ligeramente inferior a la de los dos años anteriores, el peso relativo de este sector sigue aumentando: en 2001 la cooperación centralizada dirigió el 6,5% de sus fondos destinados a educación al sector *educación básica,* en 2002 este porcentaje fue del 9,1%, en 2003, del 11,4% y en 2004, ascendió al 16%. De los diversos actores de este grupo, el MAEC aportó la mayor parte de los fondos (9,6 millones de euros). El Ministerio de Educación y Ciencia aportó 724 mil euros destinados a la financiación de diversos gastos asociados con los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos, puestos en marcha.

El 79% de los fondos dirigidos a iniciativas de *educación básica* en 2004 se ejecutaron a través de ONGD, porcentaje próximo al 76,6% de 2003. Las ONGD ejecutaron en 2004 en este sector 6,2 millones de euros procedentes de la cooperación centralizada (el 60,6% de los fondos que esta cooperación destinó a *educación básica)* y 11,6 millones procedentes de la cooperación descentralizada (el 94,2% de lo que esta cooperación destinó a este sector).

Con respecto a la distribución regional, América del Sur recibió fondos destinados a *educación básica* por un importe de 8,7 millones de euros, América Central y el Caribe, 4,3 millones, África Subsahariana, 5,6 millones y el Mediterráneo recibió casi 2,9 millones. Europa y Asia recibieron menos de 1 millón cada una.

Un análisis según el sistema de clasificación CRS nos permite observar los desembolsos para los subsectores de *educación básica.* En 2004, la cooperación española dedicó aproximadamente el 12% de la AOD en educación a proyectos de educación primaria, el 8,4% a capacitación básica de jóvenes y adultos, y el 2,3% a educación primera infancia. De hecho, educación primera infancia fue el penúltimo subsector en términos de ayuda recibida.

—— Educación Secundaria

La cooperación española destinó al sector *educación secundaria* 23,6 millones de euros, o, lo que es lo mismo, el 23,5% de la AOD en Educación. Dicha cantidad es sumamente inferior a las cantidades de 2002 y 2003, años en los cuales se contabilizaron 44 millones de euros y 40,4 millones, respectivamente. No obstante, la cuantía de 2004 fue muy superior a los 19,9 millones de 2001.

Como en años anteriores, el sector *educación secundaria* fue uno de los dos principales receptores de créditos FAD, computándose bajo este concepto 4,3 millones de euros (en forma de 4 proyectos para Ecuador, Malasia y Panamá). Esta cifra es muy inferior a la de 2003, año en que se desembolsaron 16,8 millones de euros para 5 proyectos en 4 países.

La cooperación centralizada financió iniciativas de cooperación de *educación secundaria* por un importe de 14,5 millones de euros (el 22,2% de sus fondos de AOD Educación). El MAEC financió 6,8 millones, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aportó los 4,3 millones de créditos FAD, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales financió proyectos que sumaron 3,4 millones, todos los cuales formaron parte del Programa de Escuelas-Taller co-financiado junto con el MAEC[3].

De la cooperación descentralizada, el sector *educación secundaria* recibió 9,1 millones de euros (6,5 millones de las CC.AA. y casi 4 millones de las EE.LL.). Dicha cuantía representó el 26% de su ayuda al sector educativo.

Los países de América Central y el Caribe fueron los principales destinatarios de fondos para *educación secundaria,* con 8 millones de euros. Otros 8,3 millones de euros se dirigieron a América del Sur, 4,9 millones fueron para África Subsahariana, y 1,1 millones para el Norte de África. Oriente Medio sólo contó con un proyecto de 110 mil euros.

El 50,2% de los fondos para *educación secundaria* en 2004 se canalizaron a través de ONGD, lo cual significó un aumento en relación al 39,8% de 2003.

De los dos subsectores CRS de la educación secundaria, los proyectos clasificados como formación profesional aglutinaron la gran parte de los fondos (17,7 millones de euros, o el 75,5% de los fondos de educación secundaria). Por su parte, el subsector *educación secundaria* recibió 5,8 millones de euros.

—— Educación Post-secundaria

Como en años anteriores, en 2004 este sector educativo fue el principal receptor de la AOD bilateral española destinada a iniciativas educativas, con 33 millones de euros (el 33% de la AOD en el ámbito educativo). Pese a su superioridad numérica, este sector sufrió una reducción muy notable de sus fondos si tenemos en cuenta la cifra de 2003 (50,8 millones de euros, cantidad que su vez fue ligeramente superior a

3 Los fondos que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales destinó a este Programa en 2003 ascendieron a 3,2 millones, cifra similar a la de 2004.

los desembolsos de 2002 y 2001). Aunque el peso relativo de este sector en el año 2004 disminuyó con respecto a 2003 (en que supuso el 36,8% de los fondos destinados a Educación), su participación en 2004 supera a la de 2001 y 2002, años en los que el porcentaje de AOD destinada a este sector supuso algo más del 31% del total del sector educativo.

La mayor parte de los fondos de *educación post-secundaria* (30,2 millones de euros, es decir, el 91,5%) fueron para financiar proyectos y programas de educación universitaria. No obstante, este porcentaje en 2003 fue aún mayor (96,6%). Igual que en años anteriores esta ayuda universitaria se concedió, fundamentalmente, en forma de becas y subvenciones para estudiantes y profesores. El resto de los desembolsos de *educación post-secundaria* (2,8 millones) se destinó a proyectos del subsector formación superior técnica y de dirección.

Sólo a dos proyectos de *educación post-secundaria* (más concretamente, de educación universitaria) se aplicó en 2004 la modalidad de créditos FAD, por una cuantía total de 592 mil euros, cifra que contrasta enormemente con los 13,1 millones del año 2003, 9 millones de 2002 y 14,4 millones de 2001. La ausencia de proyectos financiados con estos créditos explica en gran parte el descenso llamativo de fondos dirigidos a *educación post-secundaria.*

Durante los últimos años, la cooperación centralizada ha financiado la mayoría de programas y proyectos de educación post-secundaria. En 2004, el MAEC aportó la mayoría de los fondos, con el 86,7% de ayuda (28,6 millones de euros) para *educación post-secundaria.* Del total de fondos aportados por el MAEC, 24,7 millones se dirigieron a los siguientes programas universitarios: Convocatoria General de Becas MAEC-AECI (9,4 millones), becas de la Fundación Carolina (11,7 millones) y el Programa de Cooperación Universitaria (3,6 millones).

Por su parte, la cooperación descentralizada aportó un porcentaje pequeño de sus fondos para *educación post-secundaria:* sólo el 10% (3 millones de euros) de todos los fondos destinados por esta cooperación a este sector educativo.

América Latina fue la que gestionó más fondos para *educación post-secundaria,* con 25,7 millones de euros (el 78% de esta ayuda), de los cuales 18,27 millones fueron para becas.

—— Educación, nivel no especificado

Este sector, que contempla varios campos de acción (política educativa y gestión administrativa, servicios e instalaciones educativas y formación, formación de profesores, e investigación educativa), fue el receptor de 20,9 millones de euros en 2004, una cuantía casi igual a la de 2003[4], pero de un peso relativo superior (el 20,9% de la AOD en Educación en 2004 frente al 15,1% en 2003).

De estos 20,9 millones de euros, casi 9 millones se utilizaron para servicios e instalaciones educativas y formación, 8,2 millones se destinaron a servicios educativos y gestión administrativa, y 3,6 millones a los programas para la formación de docentes. Las líneas de financiación para investigación educativa sólo recibieron 171 mil euros.

En términos de ejecución de proyectos y programas bajo la clasificación del sector *nivel no especificado,* el 61,6 de los fondos se canalizaron a través de ONGD.

4 En 2003 los fondos destinados al sector nivel no especificado experimentaron una reducción drástica. Así, en 2002, este sector contabilizó 38,5 millones de euros, en 2001, 68,9 millones, y en 2000, 96,3 millones. Las razones que explican estas altas cifras en los primeros años son varias: hasta 2002 se computaba en este sector ayuda destinada al mantenimiento de los Colegios Españoles en Marruecos, los cuales representaban aproximadamente 19 millones o más cada año y en 2003 esta cifra ya no se contabilizó como AOD; en 2000 y 2001, muchos de estos fondos representaron aportaciones puntuales para ayudar a los países afectados por el Huracán Mitch.

La cooperación centralizada aportó 10,5 millones de euros a este sector, lo cual significó un 16,3% de sus contribuciones a Educación y aproximadamente la mitad de todos los fondos destinados a proyectos de *nivel no especificado.* La mayoría de esta cuantía provino del MAEC, que contabilizó 7,5 millones; el Ministerio de Educación y Ciencia aportó 1,5 millones, y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio gestionó 1,4 millones correspondientes a un crédito FAD otorgado a Ghana.

La cooperación centralizada aportó la otra mitad (10,4 millones de euros) para el sector *nivel no especificado.* Para este agente, dicha cuantía representó un 30% de todos sus desembolsos de AOD para Educación. De estos 10,4 millones de euros, las CC.AA. desembolsaron 7,4 millones y las EE.LL., 3 millones.

Por último, la mayoría de los fondos de este sector beneficiaron a países de América Latina, que recibieron el 59,4% (12,4 millones de euros) de esta ayuda. África Subsahariana recibió 4,9 millones y los países del Norte de África fueron receptores de otros 2,7 millones.

Conclusiones

— En 2004, a pesar del aumento que experimenta AOD bilateral bruta en relación a 2003, los fondos destinados al sector Educación disminuyeron de forma notable. Esta reducción considerable se tradujo en numerosos cambios en cuanto al carácter de los desembolsos, si los comparamos con el año 2003.

— Debido a los cambios llamativos de 2004, resulta sumamente difícil detectar y esbozar tendencias claras o lineales dentro la AOD española en el sector educativo durante el período 2001-2004, años que corresponden al primer Plan Director. Por lo tanto, nos surgen numerosas dudas sobre la organización, gestión e intenciones que hay detrás de la AOD en Educación en los últimos años.

— La reducción notable de los desembolsos de AOD para Educación en 2004 se debe en gran parte a la disminución de los créditos FAD en este sector. Este cambio ha tenido repercusiones varias en los distintos ámbitos del sector educativo y por tanto afecta directamente al carácter de nuestro análisis de AOD para este año. De hecho, muchos de los cambios en la distribución sectorial y geográfica y de contribuciones por actores, se explican por este hecho.

— Resulta innegable la importancia que los créditos FAD tienen como instrumento de la cooperación española. Las oscilaciones que experimenta esta partida impregna todo tipo de análisis que se pueda realizar de esta cooperación. Si los créditos FAD en educación en el año 2004, hubiesen vuelto a jugar un papel importante, en términos de cantidades desembolsadas, tal y como ocurrió en los años 2001, 2002 y 2003, es muy posible que no hubiéramos obtenido los resultados (cuantías y porcentajes) que se han observado en 2004. En especial nos referimos a las siguientes áreas:

- **Distribución sectorial:** *Educación básica* tendría un peso relativo inferior frente a los otros sectores educativos, ya que los créditos FAD se han utilizado casi exclusivamente para *educación secundaria, educación post-secundaria* y el sector *nivel no especificado.* De hecho, la reducción bruta de fondos dirigidos a este sector en 2004 nos habría llevado a concluir que el peso relativo de educación básica bajó.

- **Distribución geográfica:** América Latina posiblemente recibiría un porcentaje inferior de AOD puesto que en años anteriores se destinó más ayuda FAD a otras regiones.

- **Distribución de contribuciones por actores:** Las contribuciones del MAEC a la AOD en Educación quizá no representarían un peso relativo tan grande en comparación con las aportaciones de los otros actores de la cooperación española.

— Pese al carácter provisional de los datos de 2004 que se han manejado en este estudio, podemos concluir lo siguiente:

• La *educación post-secundaria,* compuesta casi exclusivamente por ayuda a programas universitarios, recibe la mayor parte de AOD en Educación. Desde una visión crítica, su peso parece excesivo si tenemos en cuenta que un porcentaje significativo de esta ayuda aparece en forma de becas y que los programas de educación universitaria recibieron aproximadamente 13 veces más dinero que proyectos de educación infantil, 3,5 veces más que proyectos de capacitación básica de jóvenes y adultos, 2,5 veces más que educación primaria, y 5 veces más que iniciativas del subsector educación secundaria.

• Los fondos destinados a *Educación básica* siguen siendo insuficientes. Además, el hecho de que la contribución bruta para este sector en 2004 haya descendido en relación a la de 2003, a pesar de no ser un receptor tradicional de fondos FAD, resulta preocupante y muestra que la atención que se presta a este sector no ha mejorado en los últimos años.

• Si bien la cooperación centralizada es responsable de la mayoría de las contribuciones a Educación, la cooperación descentralizada sigue siendo un actor de gran importancia. Su contribución relativa en 2004 subió; gran parte de los fondos aportados por las CC.AA. y las EE.LL. se canalizaron a través de proyectos de ONGD; y, como en años anteriores, estos actores destinaron un mayor porcentaje de su ayuda a iniciativas de *educación básica.*

• Dentro de la cooperación centralizada, el MAEC mantiene su papel como principal contribuyente al sector educativo. Gran parte de su ayuda se ejecuta directamente y está dirigida hacia programas universitarios.

• Los países de América Latina continúan como los principales receptores de AOD en Educación y de todos los fondos educativos para esta región, un porcentaje significativo (un 38%) se destina al sector de *educación post-secundaria.*

anexo metodológico

Para realizar el análisis descriptivo de la AOD bilateral española en educación durante los últimos años se creó una base de datos mediante la recopilación de la información contenida en los listados de proyectos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación (actualmente Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo) correspondientes a los años 1999-2003. La estructura de dicha base de datos, así como la calidad de la información en ella registrada, se analizarán a continuación.

1. SOBRE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

1.1 Estructura de la base de datos

Los campos que constituyen dicha base son los siguientes:

• *Código del proyecto:* número de 13 cifras que identifica cada proyecto. Los últimos dígitos coinciden con el código de la entidad que aporta los fondos.

• *Código de la entidad* que aporta los fondos: número de 7 cifras que sirve para identificar la entidad que aporta los fondos para cada proyecto.

• *Descripción de la entidad* que aporta fondos (entre ellas podemos encontrar la AECI, las distintas comunidades autónomas y ayuntamientos que aportan fondos, universidades, etc)[1].

• *Tipo de ayuda:* distingue las categorías de centralizada o descentralizada. Si los fondos han sido aportados por el Gobierno Central, a través de alguno de sus Ministerios o de otro organismo público se considera ayuda centralizada. Si el origen de los fondos proviene de alguna Comunidad Autónoma o Entidad Local se considera ayuda descentralizada.

• *Título y descripción del proyecto:* la descripción aporta mayor información sobre el contenido del proyecto.

• *Código CRS*[2] de clasificación de la ayuda según el sector de destino en el país receptor. Es un número de 5 cifras que sirve para identificar dentro de cada sector del código CAD, en nuestro caso del sector Educación, los distintos "subsectores" que lo constituyen. En el caso de la AOD en educación se incluyen los sectores *educación básica, educación secundaria, educación post-secundaria* y *educación, nivel no especificado*[3].

• *Descripción del Código CRS:* descripción del sector al que se refiere cada código numérico.

• *País:* al que va destinada la AOD.

• *Nivel de renta del país receptor*[4]. Se utiliza la clasificación del CAD según la cual los receptores de ayuda se dividen en dos grandes grupos. Por una parte están los 150 países y territorios en desarrollo (grupo I) que son los receptores de la AOD donada por los 22 miembros del CAD. Por otra parte, en el grupo II, se encuentran los países en transición; esto es, países que, sin poder considerarse desarrollados, sí gozan de

1 Si los fondos han sido aportados por el gobierno central, a través de alguno de sus ministerios o de otro organismo público se considera ayuda centralizada. Si el origen de los fondos proviene de alguna comunidad autónoma o entidad local se considera ayuda descentralizada.
2 CAD (99)20-20 julio 1999.
3 En el apartado 3.2 de la presente comunicación se ofrece información más detallada sobre el contenido de los códigos CRS en el sector educación. Para mayor información acerca de la clasificación de la ayuda según los códigos CRS puede dirigirse a la página web de la OCDE (http://www.oecd.org/dataoecd).
4 En la página web de la OCDE (http://www.oecd.org) se puede obtener la lista de los países receptores de AOD del CAD para los distintos períodos en los que dicha lista ha sufrido actualizaciones.

una situación socio-económica suficientemente buena como para que no se les pueda considerar receptores de ayuda al desarrollo. Los flujos destinados a estos países se etiquetan de Ayuda Oficial (AO) pero no de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y por lo tanto no se incluyen en nuestro análisis. En el grupo I, el que nos ocupa, se distinguen 5 niveles de renta[5], según el valor del PNB (Producto Nacional Bruto) per cápita:

— Nivel 1: países menos desarrollados
— Nivel 2: países con bajos ingresos
— Nivel 3: países con ingresos de nivel medio-bajo
— Nivel 4: países con ingresos de nivel medio alto
— Nivel 5: países con ingresos altos

• *Importe de la AOD concedida:* es decir, el importe total en euros destinado a cada proyecto.

• *Modo de ayuda:* que distingue proyectos de cooperación técnica, proyectos de inversión, de ayuda para programas y otros recursos. Los primeros hacen referencia a proyectos de asesoramiento técnico y de formación de formadores, los segundos a construcción de escuelas principalmente, los terceros a recursos destinados a programas específicos que dirige y gestiona el país receptor y los cuartos son una especie de cajón de sastre, que en el caso de la educación incluye proyectos como por ejemplo alimentación en las escuelas, material, etc.

• *ONGD:* si el proyecto ha sido ejecutado por una ONGD, esta variable indica su nombre.

• *Universidad:* si el proyecto ha sido ejecutado por una universidad, esta variable indica el nombre de la misma.

• *Ejecución:* esta variable indica si el proyecto se ha ejecutado directamente por la entidad que aporta los fondos (ejecución directa), o ha sido ejecutado por una ONGD o una universidad (ejecución indirecta).

• *Tipo de cooperación:* indica si la AOD tiene carácter reembolsable (es decir debe de ser devuelta por el país receptor) o no reembolsable (si la cuantía de la ayuda se da con carácter gratuito, sin generar devolución alguna).

• Variables sobre el *objetivo de la ayuda:* por último, la base de datos incluye una serie de variables para identificar el grado en que objetivos como la asistencia contra la pobreza, la igualdad de género, el medio ambiente, desarrollo y buen gobierno, integración de pueblos indígenas y la lucha contra el narcotráfico han constituido la finalidad de cada proyecto. Existen cuatro categorías para especificar si el proyecto persigue o no, y en caso afirmativo en qué grado, cada uno de los objetivos mencionados. Estas categorías son:

— Principal
— Significativo
— No orientado al objetivo
— No activado (si se desconoce o no se ha especificado la finalidad del proyecto)

1.2 Observaciones sobre la calidad de la información

Durante el proceso de análisis de la información se han detectado numerosos errores e irregularidades en los datos contenidos en los listados de proyectos. Ello ha supuesto algunas limitaciones en nuestro estudio que a continuación pasamos a detallar:

5 Los intervalos de PNB per cápita que se utilizan para clasificar a los países por niveles de renta van siendo actualizados periódicamente. La clasificación de los países se va actualizando cada 3 años.

1.2.1 Notable pérdida de información: algunos campos de los listados no han sido debidamente cumplimentados:

• No se conoce el nombre del país receptor del 18% del total de AOD concedida por España en el período 1999-2003.

• Se desconoce el nombre de las universidades participantes en los programas de Becas y Lectorados de la AECI, así como en el Programa de Cooperación Interuniversitaria. Tampoco permite el conocimiento del tipo de Beca que se concede.

• No se identifica a las empresas que ejecutan los FAD en educación.

• En el caso de la AOD descentralizada, especialmente en el caso de las Corporaciones Locales, se desconoce con frecuencia el nombre de la entidad que aporta los fondos, el nombre de la ONGD que los canaliza, la etapa educativa concreta a la que se destina la ayuda (pues más del 66% lo destinan al nivel no especificado).

• Las devoluciones de los créditos FAD se registran en el código 998 (Sin especificación), siendo imposible relacionarlas con el proyecto que los recibió. Esto impide el cálculo de la AOD neta recibida por cada sector, tan sólo podemos determinar la bruta.

• El campo "objetivo de la ayuda" que debería permitir la identificación de los objetivos perseguidos con la realización de cada proyecto (a saber: asistencia a la pobreza, igualdad de género, cuidado y protección del medio ambiente y desarrollo o buen gobierno), no está cumplimentado en la mayoría de los casos (pues aparece como "no activado").

1.2.2 Se han detectado errores de registros en los listados:

• El listado del año 1999 incluye proyectos destinados a países de nivel de renta superior (6 y 7) que no deberían ser incluidos como AOD sino como AO (Ayuda Oficial).

• Los niveles de renta de algunos países receptores de la ayuda durante los años 1999 y 2000 no eran correctos y tuvieron que ser revisados.

• El sector *Educación, nivel no especificado* incluye algunos proyectos en los que está claramente identificada la etapa educativa a la que se destina la ayuda y que, por lo tanto, deberían reasignarse a la etapa correspondiente.

• Incorpora algunas actuaciones de AOD multilateral como AOD bilateral.

• Según la información contenida en el campo "objetivo de la ayuda", la mayor parte de los proyectos de AOD española en educación han tenido como objetivo la asistencia a la pobreza y la igualdad de género, sin embargo, si nos detenemos a estudiar la descripción de los proyectos se observan notables incongruencias.

1.2.3 Los listados de proyectos recogen campos insuficientemente definidos:

Los instrumentos que recogen los listados de proyectos (en el campo "modalidad de la ayuda") no se corresponden íntegramente con los que establece la Ley de Cooperación Internacional para la AOD española. Dicha ley distingue entre: proyectos, ayuda para programas, cooperación técnica, fondo de ayuda al desarrollo (FAD), alivio y condonación de la deuda externa, programas de cofinanciación con las ONGD, educación, sensibilización e investigación sobre el desarrollo y los microcréditos. Sin embargo, la base de datos analizada distingue tan sólo 4 modalidades de ayuda de la AOD bilateral:

— Proyectos de ayuda para programas
— Proyectos de inversión
— Proyectos para "otros recursos"
— Proyectos de cooperación técnica

Si analizamos los proyectos incluidos en cada categoría, podemos observar que los primeros (de ayuda para programas) incluyen proyectos cuyo objetivo es mejorar la calidad de la enseñanza. En cuanto a los proyectos de inversión, son fundamentalmente proyectos de construcción, rehabilitación y ampliación de escuelas. En "otros recursos" se incluyen proyectos de dotación de mobiliario, manutención de escolares, meriendas, etc. Los proyectos de cooperación técnica, si bien incluyen proyectos de acciones formativas, acorde a lo que debe de incluirse en esta categoría, también incluyen proyectos cuya descripción hace referencia a ampliaciones y construcciones de escuelas, equipamiento escolar, etc. los cuales no deberían ser incluidos en este instrumento, sino que deberían haber sido catalogados como proyectos de inversión según el criterio mantenido durante los primeros años del análisis. Por lo tanto, los proyectos de cooperación técnica no constituyen el principal instrumento de la AOD bilateral española en el período de análisis, como se desprendería del análisis de los datos disponibles, siendo imposible extraer conclusiones válidas sobre el modo de ayuda de la AOD bilateral española durante dicho período.

1.2.4 Falta de homogeneidad en la estructura de los listados anuales:

La estructura de los listados de proyectos durante el período de análisis no ha permanecido inalterable sino que ha sufrido modificaciones (algunos campos han desaparecido y otros nuevos se han añadido) lo que ha impedido el análisis de la información en ellos contenida. Así, por ejemplo, los listados de los años 2002 y 2003 recogen nuevas variables como porcentaje de ayuda ligada, costes administrativos, etc.

Creemos que, aunque la base de datos debe ser actualizada de forma permanente, cualquier modificación que se realice deberá estar debidamente justificada y explicada, indicando la equivalencia entre los nuevos criterios de registro y los de períodos anteriores, para no interrumpir el análisis temporal de las variables.

2. RECOMENDACIÓN SOBRE RECURSOS DE LA AOD A EDUCACIÓN

El tratar de determinar los recursos que la cooperación española ha de destinar en los próximos años al sector educativo para dar cumplimiento a los compromisos que ha asumido resulta altamente complicado, fundamentalmente por la indeterminación en las variables sobre las que se apoyan.

En el año 2002, el Gobierno español asumió el compromiso de articular todos los medios posibles para que en 2006 la AOD española alcanzara una cuantía equivalente al 0,33% del PIB. En el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 el Gobierno español se compromete a "alcanzar una cuantía de AOD equivalente al 0,5% del PIB". Surgen aquí ya dos imprecisiones, una derivada del propio compromiso tal como aquí se ha explicitado y otra de la interpretación que de él ha hecho y sigue haciendo la cooperación española.

En primer lugar, ¿de qué AOD estamos hablando: bruta o neta? Hemos de entender que se trata de AOD neta total (multilateral más bilateral), y así se interpreta en los diferentes planes anuales de la cooperación española, puesto que es la que realmente mide el esfuerzo financiero de la cooperación al obtenerse de restar a la AOD bruta los desembolsos acaecidos durante el período correspondientes a la AOD reembolsable.

La segunda indeterminación se refiere al hecho de que el gobierno español en vez de calcular el porcentaje de la ayuda sobre el PIB español, lo viene haciendo sobre el PNB o la Renta Nacional Bruta (RNB). En el siguiente Cuadro se recogen las cuantías correspondientes a la RNB y al PIB español, según datos del

INE, tomando como base el año 1995. Dado que la RNB bruta española es superior al PIB, el porcentaje de la AOD española es mayor sobre la RNB que sobre el PIB.

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003
RNB	559.562	603.564	4.272	688.952	734.748
PIB	565.419	610.541	653.927	698.589	744.754
AOD neta española	1.280	1.319	1.907	1.817	1.736
% AOD sobre RNB	0,229	0,219	0,296	0,264	0,236
% AOD sobre PIB	0,226	0,216	0,292	0,260	0,233
AOD aplicando al PIB el porcentaje de la AOD sobre la RNB	1.293	1.335	1.935	1.843	1.760
Diferencia con la AOD neta real	13	15	29	25	24

Fuente: INE y PACIS 1999-03. Elaboración propia.

De acuerdo con los datos de la última fila del Cuadro, la AOD neta española habría superado en 106 millones de euros en el período de análisis de este estudio a la AOD real si se aplica al PIB el porcentaje que se obtiene sobre la RNB. Quizá esta cifra comparada con el total de la AOD neta española no es muy importante, pero si la comparamos, por ejemplo, con los 96 millones de euros que la cooperación española ha destinado al sector *educación básica* en este mismo período, o los 116 que ha recibido el sector *educación secundaria,* sí que resulta bastante significativa.

Pensamos que queda lo suficientemente demostrado que el hecho de emplear una u otra variable macroeconómica no resulta indiferente[6].

Dicho esto, centrémonos en los recursos que la AOD española ha de destinar al sector educativo en los próximos años para cumplir los compromisos que se recogen en el apartado 2 del Capítulo 3:

- La AOD neta española ha de alcanzar la cuantía de 0,33% del PIB en 2006 y 0,8% en 2008.

- El 25% de la AOD bilateral neta debe destinarse al sector educativo.

- Como mínimo un 8% de la AOD bilateral neta ha de ser destinada a educación básica.

Teniendo en cuenta estos compromisos, la cuantía de AOD que se ha de destinar al sector educativo es la que se recoge en el siguiente Cuadro, en el que las cifras vienen expresadas en millones de euros.

6 En el marco presupuestario del PACI 2005, de nuevo se vuelve a usar la RNB. Se dice en la ficha técnica de este marco presupuestario (p. A.1.3.) que "La utilización de esta magnitud en lugar del Producto Interior Bruto viene determinada por los acuerdos alcanzados en el seno del Grupo de Aspectos Estadísticos del Comité de Ayuda al Desarrollo para la medición del esfuerzo en cooperación".

Recursos de AOD bilateral neta que debería aportar la cooperación española al sector educativo en el período 2005-2008 para el cumplimiento de sus compromisos (millones de euros).

Tipo de AOD	2005	2006	2007	2008	SUMA
AOD Educación	406,83	446,07	577,80	717,02	2.147,72
AOD Educación básica	130,19	142,74	184,89	229,45	687,27

Para la elaboración de estos datos se han tenido en cuenta los siguientes supuestos:

• En cuanto al cálculo del PIB: hemos considerado un crecimiento anual acumulativo del 3%, tomando como base la última cifra publicada por el INE del PIB de 2004, con base 2000. Este crecimiento es el que el Ministerio de Economía prevé para la economía española en los próximos años y así ha sido ratificado por la OCDE en sus últimas estimaciones.

• En cuanto a la AOD neta total: hemos supuesto que en el año 2005 la cuantía será equivalente al 0,31% del PIB de ese año (porcentaje igual al que establece el PACI de 2005), en 2006 el 0,33% del PIB y en 2008 el 0,5% (de acuerdo con el compromiso asumido por el gobierno español) y en 2007 el 0,415% del PIB (suponemos que un reparto equitativo en el esfuerzo de 2005 a 2008).

• En cuanto a la AOD neta bilateral: hemos supuesto que su peso sobre la AOD neta total es igual a la media del peso que ha tenido en el período 1999-03, es decir, el 60,85%.

Si comparamos las cifras del Cuadro con la AOD bilateral española dedicada al sector educativo en el período 1999-03 (683 millones de euros en total y 96 millones a *educación básica)* el esfuerzo que ha de realizar es enorme. No obstante, hemos de tener en cuenta que la cantidad de recursos calculada es la total, es decir, que englobaría tanto la AOD multilateral como la bilateral.