

# Cumplimiento de nuestros compromisos internacionales

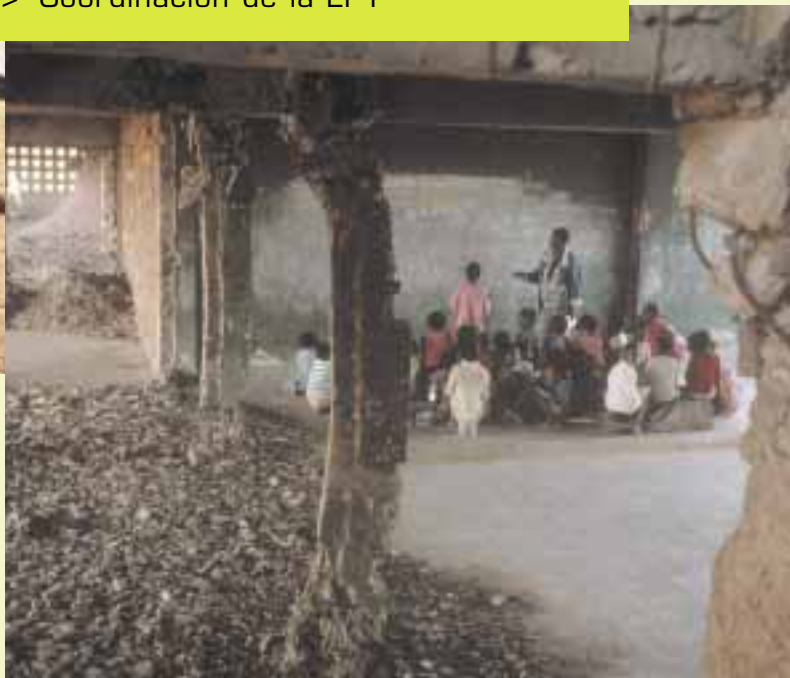
©VU/Daniel Sauveur



Sierra Leona (2002) – Refugiados de retorno

Las tendencias de los flujos de ayuda a la educación y las iniciativas internacionales permiten apreciar en qué medida ha avanzado durante el pasado año el compromiso mundial contraído con la realización de los objetivos de la Educación para Todos (EPT). Esas tendencias, junto con el mandato relativo al reforzamiento la cooperación internacional, son el objeto de este capítulo.

- > Panorama de la ayuda mundial
- > La Iniciativa de financiación acelerada
- > Decenios y programas emblemáticos
- > Coordinación de la EPT



Angola (1997) – Clase en un edificio bombardeado

©Magnum Photos/John Vink

## Leve aumento de la ayuda total

Los flujos de la ayuda a los países en desarrollo disminuyeron en el decenio de 1990, pese a la tendencia que se ha registrado desde 1997. De 2000 a 2001, los flujos totales de ayuda aumentaron un 5,7% en valor real, llegando a alcanzar la suma de 52.400 millones de dólares estadounidenses, cifra que, sin embargo, está muy por debajo de la de 60.600 millones correspondiente a 1990. Los organismos bilaterales aportaron el 69% de la ayuda total en 2001 y el incremento registrado desde 2000 se debe al incremento de la ayuda multilateral, especialmente la del Banco Mundial y la Comunidad Europea. El África Subsahariana recibió casi una cuarta parte del desembolso por concepto de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), seguida de Asia Oriental y el Pacífico con una sexta parte y Asia Meridional y Occidental con una décima parte. Entre los dos bienios (1998-1999 y 2000-2001) hubo un

retroceso de la ayuda a Asia Oriental y el Pacífico, y un leve aumento de la destinada a África Subsahariana y Asia Meridional y Oriental.

## La ayuda bilateral a la educación disminuye...

Al igual que el conjunto de la AOD, los flujos bilaterales de ayuda a la educación disminuyeron en el decenio de 1990, pasando de casi 5.000 millones de dólares estadounidenses a principios del decenio a algo menos de 4.000 millones en 2001. Aunque hubo alguna mejora en 2001 en comparación con el año anterior, tomando los dos años juntos, la ayuda bilateral a la educación descendió en un 16%, y pasó del 10% al 8% del total de los compromisos de ayuda entre 1998-1999 y 2000-2001. (Gráfico 6.1)

Seis países se reparten más de las tres cuartas partes de los compromisos de ayuda bilateral a la educación en el

período de 2000-2001: Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido. No obstante, cabe señalar que Alemania, Francia y Japón figuran entre los países que redujeron la ayuda durante los dos bienios mencionados.

### ...pero la proporción correspondiente a la educación básica aumenta

La ayuda a la educación básica, por el contrario, aumentó en más de un 60%, pasando de 486 a 800 millones de dólares entre 1998-1999 y 2000-2001. La ayuda a la educación básica de todos los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE aumentó entre 1998-1999 y 2000-2001, pasando del 13% al 24% de la ayuda bilateral a la educación durante este mismo período. Un solo grupo de países se apunta un tanto muy positivo por el incremento de la ayuda a la educación (y a la educación básica dentro del total), a saber: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Luxemburgo y Portugal. Algunos países (Francia y Japón) disminuyeron la ayuda a la educación en su conjunto, pero aumentaron la destinada a la educación básica. Otros, sin embargo, redujeron esta última (Alemania, Austria, Suiza y tres de los países escandinavos). No obstante, para obtener una visión completa de la ayuda a la educación se deben tener en cuenta tanto la ayuda directa a los presupuestos gubernamentales como la ayuda suministrada a la educación con cargo a otros programas sectoriales.

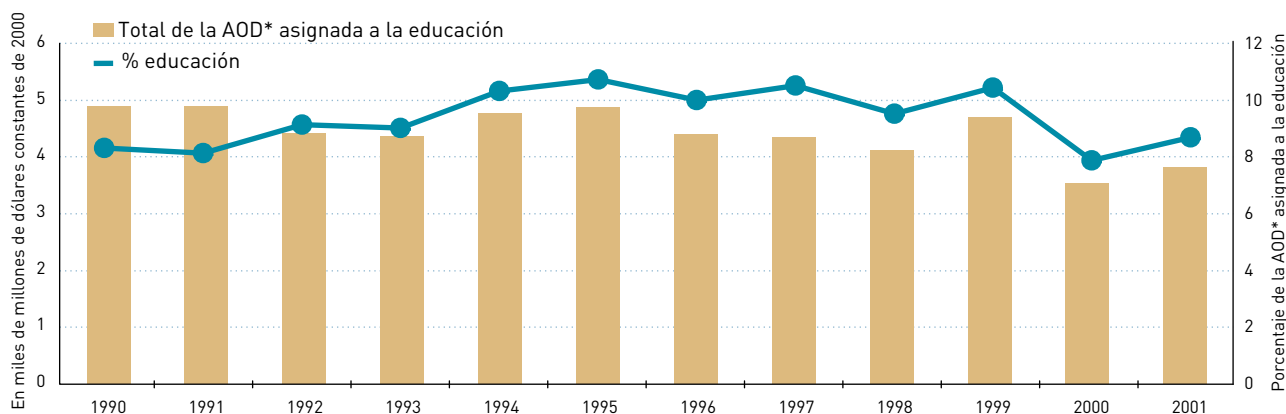
En declaraciones políticas recientes, los organismos bilaterales han manifestado un firme apoyo a la educación, recalcando su importancia para la reducción de la pobreza y señalando – por lo menos algunos de ellos – la necesidad de ofrecer más oportunidades a las niñas y mujeres. Estas declaraciones han ido acompañadas de nuevos compromisos de financiación. En la Cumbre del G-8 de Kananaskis (Canadá, 2002), Japón y Canadá anunciaron fondos complementarios para la educación básica. En la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la

Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) ese mismo año, Francia indicó que iba a aumentar su AOD hasta que alcanzase el 0,7% de su PIB dentro de 10 años. Estados Unidos anunció su intención de aumentar en un 50% la ayuda básica a los países en desarrollo durante los próximos tres años, lo que arrojaría un aumento anual de 5.000 millones de dólares con respecto al nivel actual de esa ayuda de aquí a 2006. Los nuevos fondos se depositarán en una cuenta denominada Millennium Challenge Account y podrán pretender a su obtención aquellos países que hayan demostrado su compromiso con políticas de desarrollo coherentes. Además, se espera que la ayuda estadounidense a la educación básica aumente en torno a un 50% en 2001-2003. Los Países Bajos anunciaron recientemente que tenían la intención de asignar a la educación básica 2.500 millones de euros (2.900 millones de dólares) a lo largo de cinco años.

## Los sistemas más eficientes atraen la ayuda

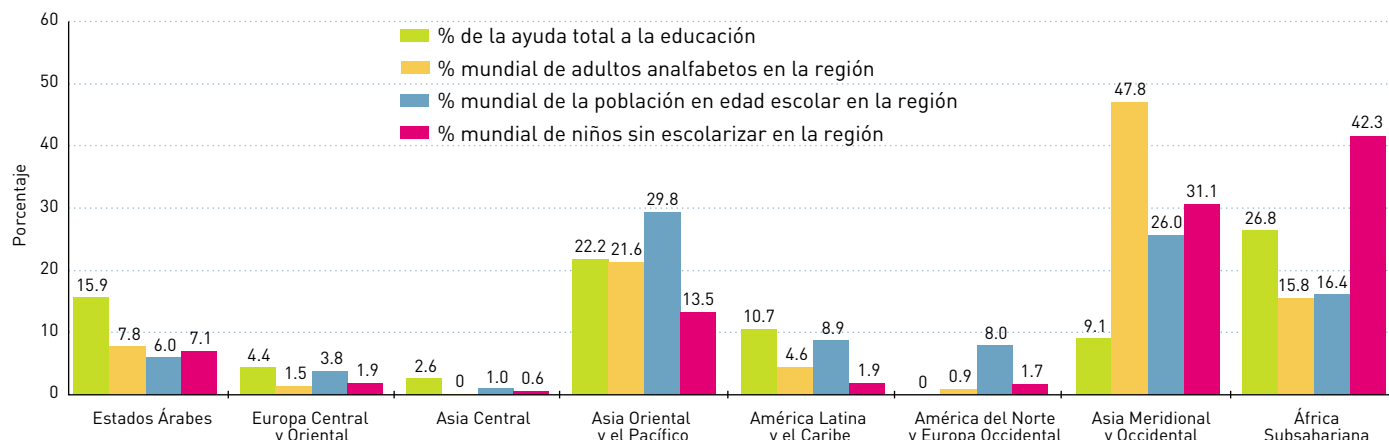
El África Subsahariana recibe aproximadamente el 27% de la ayuda bilateral a la educación, seguida por Asia Oriental y el Pacífico con un 22% y los Estados Árabes con un 16% (Gráfico 6.2). Otras regiones como Asia Meridional y Oriental – en las que vive un tercio de la población infantil mundial sin escolarizar – afrontan dificultades parecidas, pero reciben una ayuda para la educación mucho menor (10%). Más ayuda recibió América Latina y el Caribe. El análisis de los datos por país muestra que son los sistemas de educación más eficientes los que consiguen más ayuda. Por ejemplo, en un estudio de setenta y siete países se pone de manifiesto que la cantidad de ayuda por niño no escolarizado aumenta con el nivel de escolarización neta. Del mismo modo, en 120 países que disponen de datos a este respecto se observa una relación positiva entre los índices de alfabetización y la ayuda por adulto analfabeto.

Gráfico 6.1 Ayuda bilateral a la educación (1990-2001)



\*Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)  
Fuente: Base de datos en línea del CAD (OCDE)

**Gráfico 6.2. 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:* Cuadro elaborado a partir de la base de datos en línea del CRS [OCDE/CAD, 2003a] y Cuadros 2 y 5 del Anexo Estadístico de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003-2004.

## La ayuda multilateral

La ayuda prestada por la Asociación Internacional de Fomento (AID) del Banco Mundial disminuyó desde mediados del decenio de 1990. La porción del total de los préstamos destinados a la educación también se redujo en los últimos años y el elemento AID se eleva en la actualidad a sólo la mitad del nivel que tenía a mediados del decenio de 1990. Se está dando gran prioridad a África Subsahariana y Asia Meridional. La ayuda a la educación básica de otros organismos multilaterales – exceptuados el Banco Mundial y la CE – disminuyó durante los bienios de 1998-1999 y 2000-2001, debido a la reducción del apoyo prestado por los bancos regionales de desarrollo.

En resumen, la ayuda bilateral y multilateral a la educación disminuyó globalmente en 1998-1999 y 2000-2001, aunque en la dispensada a la educación básica se registró un avance positivo. Predominan los flujos de ayuda bilateral. Sin embargo, el nivel actual de ayuda a la educación básica – unos 1.500 millones de dólares anuales – sigue siendo bajo si se compara con la ayuda suplementaria – unos 5.600 millones de dólares anuales – que se estima necesaria para alcanzar la EPU, como se explica con detalle en el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002.

## Atención a las cuestiones de igualdad entre los sexos

¿En qué medida se reflejan los objetivos de igualdad entre los sexos en los compromisos de ayuda? La igualdad entre los sexos ocupa manifiestamente un lugar cada vez más

destacado en las políticas un número considerable de organismos de financiación, como lo demuestra la creación de la Asociación para estrategias sostenibles a favor de la educación de las niñas<sup>10</sup>. Muchos organismos bilaterales han hecho declaraciones de principios en las que consideran la igualdad entre los sexos como un objetivo muy importante, pero cabe preguntarse en qué medida los proyectos y programas del sector de educación abordan realmente esta cuestión. En un estudio de cuatro Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), se llegaba a la conclusión de que "la atención prestada a los temas de igualdad entre los sexos era escandalosamente escasa".<sup>11</sup> El análisis de los impedimentos con que tropiezan las niñas para su plena incorporación a la escuela es muy pobre, y esto se acusa en los informes nacionales sobre los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. En un examen de los informes de 13 países realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se puso de manifiesto que no todos suministraban datos desglosados por sexo, mientras que tres de ellos ni siquiera mencionaban el tema de la igualdad entre los sexos en la educación.

## Iniciativas internacionales

Los compromisos mundiales están impulsando en el plano internacional iniciativas, fondos y otras actividades innovadoras con respecto a la financiación del desarrollo y

10. Una asociación del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial.

11. Whitehead, A. 2003. *Failing Women, Sustaining Poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers*. Londres: Red del Reino Unido para la Igualdad entre los Sexos y el Desarrollo.

la armonización de los procedimientos de ayuda. El Fondo Mundial para Luchar contra el Sida, la Tuberculosis y el Paludismo es un buen ejemplo.

La Iniciativa de financiación acelerada, ideada en un principio por el Banco Mundial, se adoptó en abril de 2002 como "procedimiento para proporcionar rápida y progresivamente ayuda técnica y financiera suplementaria a los países que han adoptado políticas para universalizar la enseñanza primaria, pero que corren el riesgo de no lograrla de aquí a 2015". Esta iniciativa ha suscitado grandes expectativas de movilización de nuevos fondos importantes para lograr este objetivo, pero todavía no ha recibido apoyo internacional sustancial y concreto para sus actividades. Los países que han elaborado un DELP y un plan "fiable" para el sector educativo pueden presentar propuestas para beneficiarse de dicha iniciativa. La evaluación de sus planes se efectúa según los criterios de un Marco Indicativo preparado por el Banco Mundial (Recuadro 6.1), que emanan de un análisis efectuado por esta entidad sobre un grupo de países en desarrollo que han alcanzado la EPU o han progresado considerablemente hacia esta meta.

En un principio, solicitaron beneficiarse de la Iniciativa 18 países, y en noviembre de 2002 se aceptó financiar a 7 de ellos (Burkina Faso, Guinea, Guyana, Honduras, Mauritania, Nicaragua y Níger). En marzo de 2003 se aprobaron otras tres propuestas (Gambia, Mozambique y Yemen). Los ocho países restantes están preparando los DELP y planes sectoriales correspondientes (Albania, Bolivia, Etiopía, Ghana, República Unida de Tanzania, Uganda, Viet Nam y Zambia).

### Recuadro 6.1. Los criterios de la Iniciativa de Financiación Acelerada

- Ingresos públicos 14%-18% del PIB
- Gasto en educación: 20% de los ingresos
- Gasto en educación primaria: 50% del gasto total en educación
- Proporción alumnos/docente: 40:1
- Costos no salariales: 33 % del gasto de funcionamiento
- Salarios de los docentes: 3,5 veces el PIB per cápita
- Tasa de repetición: 10%

Como el primer grupo de países participantes representa una proporción relativamente pequeña de niños sin escolarizar del mundo, se está prestando también especial atención a cinco países muy poblados (Bangladesh, la República Democrática del Congo, India, Nigeria y Pakistán). Se ha seleccionado a estos países para que se beneficien de la llamada Iniciativa de financiación acelerada analítica, gracias a la cual se les proporciona ayuda técnica para que puedan acceder a la Iniciativa propiamente dicha. Hay indicios de que posiblemente haya sido insuficiente el debate no sólo con los gobiernos en cuestión, sino también en el seno de los organismos, entre sus respectivas sedes y las oficinas fuera de las mismas. También se están estudiando iniciativas especiales para países muy necesitados de ayuda pero con escasas perspectivas de



©YU/Miquel Dewever-Plana

Chiapas (México) – Tras una jornada de trabajo en el campo

poder presentar a corto plazo su candidatura. El objetivo general es lograr que todos los países con bajos ingresos puedan beneficiarse de la Iniciativa dentro de dos o tres años.

¿Cuál es hasta la fecha la experiencia de los siete países admitidos? Algunos de los ajustes de los criterios tienen repercusiones importantes en el plano de las políticas. En algunos casos, las proyecciones se han hecho basándose en los índices de crecimiento económico anual o en la hipótesis de que los gobiernos estén en condiciones de lograr que los nuevos maestros acepten sueldos más bajos. También se cuestiona el hecho de que las propuestas presentadas para beneficiarse de la Iniciativa sean

**En el último decenio, las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) han venido desempeñando una función cada vez más importante en la promoción de campañas de educación y han hecho oír su voz en los gobiernos y los organismos internacionales.**

realmente las de los países, debido a la fuerte participación de asociados exteriores en la elaboración de los planes sectoriales en los que se basan esas propuestas. La Iniciativa de financiación acelerada se encuentra en una coyuntura crítica. En agosto de 2003, se seguía estimando que el déficit de recursos de los siete países para el período 2003-2005 ascendía a unos 118 millones de dólares, cifra que puede parecer baja

teniendo en cuenta los nuevos compromisos contraídos en relación con la AOD, pero que no lo es tanto si se compara con los 207 millones de dólares a que ascienden los compromisos obtenidos hasta ahora por la Iniciativa. Por otra parte, algunos organismos bilaterales no ven con buenos ojos que ésta se convierta en un conducto importante para encauzar la ayuda a la educación. Estos problemas se tienen que resolver. La Iniciativa puede convertirse todavía en un medio real y práctico para cumplir el compromiso de Dakar. Quienes la critican deben demostrar cómo es posible movilizar y coordinar sin ella la ayuda a la educación en favor de los países con indicadores muy mediocres en este ámbito, recursos hartos escasos y capacidades sumamente limitadas.

## Proyectos, decenios y campañas

Una serie de grandes proyectos internacionales y actividades se están centrando en las estrategias encaminadas a lograr los Objetivos de Desarrollo para el Milenio: el Proyecto del Milenio, adoptado por iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas y del Administrador del PNUD, y la Iniciativa para la gobernanza mundial, adoptada por el Foro Económico Mundial. Uno y otra tienen equipos especiales centrados en la educación.

El Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización 2003-2012 y el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible 2005-2014 guardan también relación directa con la EPT. La utilidad de estos decenios es que pueden contribuir a una mayor sensibilización y a centrar la acción en problemas mundiales críticos, siempre que haya una estrecha coordinación en el plano nacional e internacional para evitar la duplicación estéril de tareas en materia de planificación, seguimiento y evaluación.

En el último decenio, las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) han venido desempeñando una función cada vez más importante en la promoción de campañas de educación y han hecho oír su voz en los gobiernos y los organismos internacionales. Desde el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, las OING como la Campaña Mundial por la Educación han influido en las deliberaciones sobre políticas de desarrollo y educación celebradas en el G-8, el Banco Mundial y la Comunidad Europea.

## Intensificar la coordinación

La UNESCO, en el marco de su función coordinadora, ha creado el Grupo de Alto Nivel sobre la EPT, que se reúne una vez al año, y el Grupo de Trabajo sobre la EPT que se ha reunido cuatro veces desde el año 2000. Por lo que se ha visto hasta ahora, el Grupo de Alto Nivel, cuyo mandato consiste en "impulsar el compromiso político y movilizar recursos técnicos y económicos", no ha tenido ningún impacto internacional visible, o en todo caso muy poco.

El Grupo de Trabajo sobre la EPT tiene un mandato amplio, que comprende prestar asesoramiento técnico al movimiento en pro de la EPT y recomendar prioridades para la acción colectiva. Este Grupo ha fluctuado un poco entre un planteamiento de actuar como equipo de trabajo con sentido de la anticipación y un enfoque orientado hacia un aprovechamiento compartido de experiencias de carácter más general. Es evidente que hay que pagar un

precio por la creación a nivel internacional de un sistema de consulta, una red y un diálogo basados en datos de calidad. Sin embargo, tal y como están constituidos actualmente, es difícil que estos dos mecanismos puedan cumplir eficazmente sus respectivos mandatos.

Cabe considerar varias opciones. El Grupo de Alto Nivel podría convertirse en un grupo más reducido de prestigiosos miembros de oficio, cuya reputación suscitara interés mundial por las conclusiones de sus trabajos. Para garantizar una mayor continuidad, podrían permanecer en sus puestos un mínimo de tres años. Los resultados de los trabajos del Grupo podrían presentarse oficialmente al Secretario General de las Naciones Unidas y se examinarían cuáles son los conductos más eficaces para comunicar sus conclusiones al Banco Mundial, al G-8 y a los principales foros regionales. El Grupo de Trabajo podría transformarse en un comité más técnico, encargado de

preparar las reuniones del Grupo de Alto Nivel y de efectuar una supervisión anual de los progresos y actividades realizados.

La UNESCO no tiene recursos suficientes para desempeñar el papel que se le pide. Los mecanismos que existen para coordinar la EPT sólo pueden realizar una función administrativa y muy poco más. Se necesita una secretaría más amplia y diversa desde el punto de vista técnico para poder

mantener un diálogo más profesional. Los Institutos de la UNESCO podrían comprometerse más a fondo en este proceso. Si se quiere que la EPT logre atraer la atención de los dirigentes mundiales como la atraen los demás problemas importantes del desarrollo, es imprescindible que sus mensajes cuenten con una "plataforma" sólida, bien coordinada y conectada con los media.

## A mejores datos, mejor seguimiento

Es primordial contar con datos precisos a su debido tiempo si se quiere que la política de educación disponga de bases sólidas y el seguimiento de los progresos sea eficaz. Muchos países tienen, sin embargo, una capacidad limitada para promover una planificación y programación bien informadas. Aunque periódica y justificadamente se pide un fortalecimiento del Instituto de Estadística de la UNESCO, la envergadura y la complejidad de la cuestión de la mejora de

la calidad de los datos exigen asociaciones internacionales bien coordinadas, sobre todo para evitar la duplicación inútil de datos y tener en cuenta las necesidades nacionales.

## Programas emblemáticos: la colaboración interinstitucional

En el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar (2000) se destacaron los beneficios que se obtendrían de un trabajo conjunto de los organismos internacionales y regionales sobre los temas transversales importantes que influyen considerablemente en la consecución de la EPT. Los programas "emblemáticos" interinstitucionales fueron presentados por la UNESCO como medio de consolidar la cooperación internacional y mejorar la categoría y el perfil de actividades que, de no ser así, correrían el riesgo de ejercer menos influencia si se redujesen al marco de programas aislados. Actualmente hay en marcha nueve programas emblemáticos en los ámbitos siguientes: salud escolar, VIH/SIDA, atención y educación de la primera infancia, alfabetización, educación de las niñas, educación para los discapacitados, educación para la población rural, educación en situaciones de emergencia y crisis, y los docentes y la calidad de la educación. Algunos de estos programas emblemáticos son iniciativas formales con objetivos a plazo fijo, otros se centran en actividades que proporcionan apoyo técnico directo a los países, mientras que otros hacen hincapié en la promoción, la investigación y el intercambio de información.

Es demasiado pronto aún para juzgar si los programas emblemáticos van a aportar un valor añadido considerable a la realización de la EPT, pero la idea que entrañan suscita una sensación de tarea colectiva y ofrece un marco que permite aprovechar las relaciones existentes entre los distintos temas, por ejemplo, entre la educación de las niñas y el VIH/SIDA. Para avanzar es necesario que se cumplan una serie de condiciones básicas: cada programa emblemático exige un firme liderazgo del organismo o grupo coordinador respectivo y una base de recursos suficientes para garantizar una buena coordinación entre los organismos asociados. Lo que importa, en definitiva, es la medida en que los programas contribuyan a conseguir resultados significativos en los países.

Se ha debatido si la UNESCO debe desempeñar un papel central de coordinación en todos los programas emblemáticos. De momento, la UNESCO es el organismo dirigente de dos de ellos y comparte el liderazgo de otros cinco. Esto le permite desempeñar una función de coordinación en la mayoría de esos programas. ■