



Coordinadora
de ONG para
el Desarrollo
España

AYUDA Y EDUCACIÓN: UN RETO PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Julio 2004

Documento elaborado por: Ayuda en Acción, Entreculturas, InteRed, Intermón Oxfam, Jóvenes del Tercer Mundo

Índice

Introducción	4
I. La importancia de la educación en el Desarrollo Humano	5
II. La educación en el contexto internacional	10
II.1 Situación de la educación en el mundo.....	10
II.1.1 Situación de la educación.....	10
II.1.2 Principales problemas de la educación.....	12
II.1.3 ¿Cuáles son las causas?	17
II.2. Los compromisos y las iniciativas internacionales.....	19
III. Cooperación educativa de los principales donantes internacionales	25
III.1 CAD.....	25
III.2 Banco Mundial.....	26
III.3 Unión Europea.....	28
IV. La educación en la cooperación española	29
IV.1 Actores y prioridades de la cooperación española en educación.....	30
IV.2 La Estrategia de la Cooperación Española en Educación.....	33
V. Propuestas	41
V.1 Las metas de la Educación para Todos son seis, no una.	41
V.2 Apuesta por la educación básica.....	41
V.3 Activa participación española en la FTI.....	42
V.4 Prioridades de la cooperación educativa.	42
V.5 Atención a los aspectos de calidad educativa.	43
V.6 Participación, corresponsabilidad y fortalecimiento de la sociedad civil.	44
V.7 Distribución geográfica.....	45
V.8 Apoyo institucional.....	45
V.9 Recomposición y aumento del gasto educativo.....	46
V.10 La necesidad de profundas reformas en la política española de cooperación.....	47

Anexos

Anexo 1.	Las disposiciones clave de los Tratados Internacionales sobre educación gratuita y obligatoria.....	48
Anexo 2.	Definición de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.....	49
Anexo 3.	Los 6 objetivos de Dakar y los compromisos de los donantes.....	50
Anexo 4.	Objetivos de Desarrollo del Milenio en Educación.....	51
Anexo 5.	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. 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.	52
Anexo 6.	Distribución de la AOD multilateral española.	54
Siglas	55

INTRODUCCION

Los autores de este informe somos ONGs de Desarrollo que trabajamos por la educación y el desarrollo de los pueblos. Estamos convencidos de que la educación es uno de los instrumentos básicos para el alivio de la pobreza y el desarrollo humano. El documento recoge nuestro diagnóstico sobre la cooperación internacional al desarrollo española en el ámbito de la educación y presenta algunas propuestas de mejora en este ámbito.

El presente informe ha sido elaborado en primera instancia por Ayuda en Acción, Entreculturas, InteRed, Intermón Oxfam, Jóvenes del Tercer Mundo, todas ellas miembros de la CONGDE. Con posterioridad ha sido discutido en grupos de trabajo ad hoc, cuyos comentarios fueron incorporados para mejorar el texto.

Agradecemos la colaboración de todas las personas y organizaciones que nos han hecho llegar sus aportes.

I. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN EL DESARROLLO HUMANO

Concepto de educación y educación básica

Siguiendo la definición de educación elaborada por la Conferencia Mundial por la Educación para Todos (Jomtien, 1990) entendemos por educación los procesos dirigidos al aprendizaje de las herramientas (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) y los contenidos (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan 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 necesidades de aprendizaje de las personas y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo

Entendemos la educación en un sentido amplio, empezando por la atención y educación de la infancia y continuando con el aprendizaje de los adultos y comunidades a lo largo de toda la vida, en ámbitos tanto formales como no formales.

A lo largo de este informe nos referiremos en numerosas ocasiones a la educación básica. La educación básica no es una etapa educativa concreta (la primaria) sino que, recogiendo la visión ampliada de las Cumbres de Jomtien y Dakar sobre educación y desarrollo, educación básica es aquella que provee a la persona con las "Necesidades Básicas de Aprendizaje" (ver Anexo 2), que son los contenidos y habilidades básicas necesarios para desarrollar una vida digna, seguir aprendiendo y poder ejercer como ciudadano libre y con espíritu crítico.¹

Educación y pobreza

El acceso sostenido a una educación de calidad por parte de las poblaciones que sufren pobreza y exclusión en los países del Sur es una variable fundamental para el alivio de la pobreza y el desarrollo humano del planeta (la meta no es la mera reducción de la pobreza, sino que va más allá).

Al mismo tiempo, la reducción de la pobreza facilita el avance hacia una educación gratuita y de calidad para todos. Se producen sinergias entre las estrategias de fomento de la educación y atenuación de la pobreza, que deben explotarse.

La evidencia empírica microeconómica demuestra que la educación tiene efectos importantísimos en otros ámbitos más allá de la preparación laboral de los individuos. Estos efectos son incluso más importantes y claros que la vinculación educación-trabajo y además, se consiguen con una educación

¹ En América Latina, por ejemplo, la educación secundaria forma parte de la educación básica obligatoria.

básica. Los ámbitos principales que vinculan la educación con la reducción de la pobreza y el desarrollo humano son:

I.1 Acceso a servicios y recursos públicos

La educación básica de calidad aporta los conocimientos necesarios para que las personas puedan vivir y trabajar con dignidad, participen plenamente en la sociedad y en el desarrollo de sus comunidades y luchen por la mejora de la calidad de su vida tomando decisiones fundamentadas.

La falta de educación genera falta de oportunidad, falta de conocimiento de los propios derechos y obligaciones y limita la participación de la persona en la toma de decisiones. Sin la capacidad de leer p.e., muchas personas son incapaces de beneficiarse de los servicios públicos simplemente porque no pueden comprender la información escrita sobre cómo solicitar y acceder a servicios tales como salud, vivienda, crédito, asesoría legal o servicios agrícolas.

La autoestima y toma de conciencia social que la educación brinda, así como el conocimiento de sus derechos y obligaciones que la gente con educación posee les hace más proclives a utilizar los servicios y recursos públicos disponibles así como, en su caso, a reclamarlos de las autoridades públicas de sus propios países. Como ejemplo, las mujeres que han ido a la escuela acuden a los servicios públicos de salud con mayor frecuencia que aquellas sin educación.

I.2 Participación, democracia y gobernabilidad

La educación es imprescindible para fomentar una sociedad civil fuerte, capaz de participar en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas. Los hombres, mujeres y jóvenes con educación son más capaces de participar en los procesos de decisión que afectan a sus vidas. La democracia depende, entre otros factores, de la existencia de una población capaz de expresar sus necesidades y deseos. Una participación más amplia y más informada en el proceso político es un catalizador para el cambio.

La educación favorece buenas prácticas de gobierno porque las personas con educación son más capaces de seguir los procesos de toma de decisiones políticas, ya sea a través de los medios de comunicación o por experiencia personal. También exigen mayor rendición de cuentas a los responsables políticos.

La educación es especialmente relevante para empoderar a las mujeres con la finalidad de permitirles tener más voz en las decisiones a todos los niveles, desde el ámbito doméstico al nacional. Las mujeres con educación tienen más probabilidades de llegar a ser líderes y participar en los procesos de toma de decisiones.

Por último, la educación permite a las personas utilizar con eficacia las instancias administrativas y los tribunales para defender sus intereses. Ello es importante, por ejemplo, para que las poblaciones rurales puedan proteger sus derechos

tradicionales sobre la tierra y evitar que se les prive de sus recursos a través, entre otras cosas, de contratos que no pudieron leer y tuvieron que firmar estampando su dedo.

I.3 Reducción de desigualdades

Una escolarización pública, gratuita y universal que ofrezca una educación de calidad para todos es una herramienta básica para conseguir la igualdad de oportunidades por cuanto reduce las abismales desigualdades en el derecho a la educación que se producen en función de los ingresos, etnia, género o zona de residencia.

Una educación multicultural orientada al enriquecimiento cultural de todos los alumnos y al respeto de las diferencias es el mejor instrumento para evitar prejuicios y racismo, promoviendo la tolerancia y ofreciendo oportunidades a las poblaciones que sufren pobreza y exclusión.

I.4 El trabajo infantil

Casi 250 millones de niños y niñas se ven atrapados en un círculo vicioso de pobreza que se reproduce de generación en generación y se ven forzados a trabajar a fin de obtener ingresos económicos a corto plazo para sus familias.

Los niños y niñas que trabajan, frecuentemente, tienen que renunciar a la escuela porque el trabajo que desempeñan en condiciones intolerables de explotación es incompatible con la escolarización. Es esta una realidad que debe ser erradicada ya.

Sin embargo, millones de niños y niñas de zonas rurales y urbanas realizan trabajos ocasionales dentro o fuera de su entorno familiar y no van a la escuela, no porque trabajen, sino porque la educación que recibirían en ella no la perciben como una herramienta útil para el cambio que necesitan. Esto les obliga a sacrificar las ganancias a largo plazo que la educación podría ofrecerles, tanto en términos económicos como de desarrollo humano.

Diseñar políticas educativas que respondan a su realidad y a sus necesidades es ofrecerles un futuro a través de una educación de calidad, es decir, una educación que les abra oportunidades para escapar de la pobreza. Una educación que garantice el derecho de los niños y las niñas que trabajen por necesidad económica, a participar en programas dirigidos a asegurar su proceso educativo y su desarrollo físico, mental y afectivo.

I.5 Mejoras en la salud

La educación ayuda enormemente a prevenir las enfermedades. Al margen de los ingresos y otros factores, los hijos e hijas de madres que han podido acceder a una educación básica tienen menos probabilidades de fallecer durante su infancia y de padecer malnutrición. Los beneficios económicos que genera la educación de la madre, y las creencias y prácticas de las madres con

instrucción, explican la mejora en la salud de los niños y las niñas y sus tasas de supervivencia². También, las mujeres que han recibido educación tienen menor tasa de mortalidad materna durante el parto y mayor esperanza de vida. Se estima que las madres sin educación tienen un 50% menos de posibilidades de inmunizar a sus hijos/as contra enfermedades mortales, por lo que estos tienen mayores probabilidades de morir antes de alcanzar los 5 años.

El VIH/SIDA constituye actualmente un gravísimo problema en África Subsahariana y representa una gran amenaza en otras zonas pobres del planeta. Los planes educativos de prevención forman parte de la estrategia para combatir esta pandemia. Los programas para controlar y reducir la expansión del virus deben utilizar al máximo el potencial de la educación para transmitir mensajes de prevención y modificar las actitudes y comportamientos. El VIH/SIDA suele acarrear un estigma social por desinformación. La educación puede contribuir a romper el tabú y el misterio que rodea a esta enfermedad. Por otro lado, la educación facilita que los enfermos presionen a las autoridades públicas para tener acceso a la atención médica necesaria.

Por último, las elevadas tasas de crecimiento de la población mundial son un desafío para las políticas de desarrollo. Las mujeres con acceso a una educación básica pueden tomar decisiones sobre su salud reproductiva y suelen tener menos hijos que mujeres del mismo país sin acceso a educación.

I.6 Contribución al medioambiente

La educación es clave para promover un desarrollo sostenible porque puede influir notablemente en la consecución de un consumo y una producción sostenibles. El cambio de los patrones de consumo y producción precisa mayor conciencia medioambiental de los individuos. Debe hacerse un especial hincapié en la educación de los jóvenes, potenciales agentes de cambio ya que son ellos los que marcarán las actitudes medioambientales de las generaciones futuras. La educación les capacita para comprender los problemas medioambientales y participar en su solución.

La educación empodera a las comunidades que viven de la explotación de recursos naturales (fundamentalmente campesinos y pueblos indígenas), otorgándoles mayor capacidad para defender sus intereses y participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos sobre el control, acceso y utilización de los mismos.

I.7 Acceso al mercado de trabajo a través de la formación profesional

La formación para el trabajo abarca toda la vida; de forma especial se imparte durante la secundaria, como enseñanza postsecundaria no superior o como programas de educación no formal destinados a jóvenes, adolescentes excluidos del sistema escolar y adultos.

² Cleland J. G. y J. K. Van Ginneken, "Maternal education and child survival in developing countries: search for pathways of influence", *Social Science and Medicine*, vol. 27, no. 12, 1988, pp.1357-68

La educación técnica o capacitación, estructurada en competencias, combina formación y educación. Por un lado, permite la adquisición de destrezas adecuadas a las necesidades del mercado laboral, a la producción y a la gestión del medio ambiente y, por otro, ofrece recursos personales adecuados a las necesidades de desarrollo y empoderamiento personal.

La formación tecnológica debe enraizarse en la educación básica, y es en este nivel donde se inicia la formación profesional básica, que afecta a competencias técnicas, metodológicas, personales y sociales.

I.8 Crecimiento económico

Hay un nexo directo entre el nivel de instrucción de los trabajadores y el crecimiento económico de un país. Un estudio sobre 16 países de economías emergentes³, realizado por UNESCO y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)⁴, muestra que el acceso a la educación secundaria y postsecundaria es clave para conseguir una mano de obra cualificada.

El estudio llega a la conclusión de que las inversiones en capital humano en los dos últimos decenios representaron un 0,5% en el índice de crecimiento anual de los países analizados. La educación no sólo incrementa la riqueza nacional sino que, evidentemente, reporta ventajas a los individuos. Las personas con acceso a la secundaria y postsecundaria se desenvuelven mejor en el mercado de trabajo en términos de empleo y remuneración.

La educación permite a las poblaciones pobres romper la secuencia de baja capacitación - bajos salarios - alta vulnerabilidad, que se reproduce generación tras generación. Hablamos, por ejemplo, de hombres y mujeres que trabajan en pequeños negocios, a los que la educación brinda oportunidades para la organización comunitaria. El fomento de cooperativas permite negociar mejores precios de venta, facilita el acceso a los mercados de crédito y protege a sus miembros de la explotación por parte de aquellos que tradicionalmente poseen mayor fuerza negociadora (prestamistas, transformadores del producto, etc).

La educación contribuye a aumentar la productividad de la agricultura porque favorece la aparición de innovaciones locales y, con ello, el desarrollo de una tecnología local.

Por último, la educación es imprescindible para poder acceder a la "economía del conocimiento". El Banco Mundial estima que más de la mitad del PIB de los países industrializados proviene de la producción y distribución del conocimiento. Algunos economistas creen que la mayoría del potencial de crecimiento económico para el futuro reside en la industria del conocimiento, tendencia que acentuará las desigualdades entre la población con acceso y sin acceso a una educación gratuita y de calidad.

³ Argentina, Chile, China Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Paraguay, Perú, Tailandia, Túnez, Uruguay y Zimbabwe.

⁴ *Financing Education-Investments and returns. Analysis of the World Education Indicators 2002 Edition*, UNESCO/OCDE, Paris, 2002. ISBN 92-9189-001-4

- La erradicación de la pobreza depende de la educación, particularmente de la educación de las mujeres y las niñas⁵.
- No sólo es un fin en sí mismo sino también un medio para otras políticas que contribuyen a la superación de la pobreza.
- La educación debe ser un elemento transversal a todos los programas de desarrollo.

II. LA EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

II.1 Situación de la educación en el mundo

II.1.1 Situación de la Educación.

El progreso en educación está resultando lento e insatisfactorio. La educación primaria de calidad, universal y gratuita, es un derecho humano. Sin embargo, más de 100 millones de niños y niñas no tienen acceso a ella, la educación preescolar sigue siendo prácticamente inexistente en muchos países y las desigualdades en el acceso a la escuela siguen concentrándose en los grupos más desaventajados (niñas, habitantes de zonas rurales, discapacitados/as, minorías étnicas ...) Además, existen severas deficiencias en la calidad de la educación que se imparte, lo que repercute directamente en las altas tasas de deserción y absentismo, así como en la poca capacidad de las personas para insertarse socialmente, desarrollar su proyecto personal de vida y contribuir al desarrollo de su comunidad.

No todo es negativo sin embargo, especialmente en lo referido a alfabetización y en general, en educación básica se han producido mejoras que es necesario reconocer.

- En los últimos diez años la tasa de alfabetización de adultos ha pasado del 64 al 76% de la población mundial. Un número creciente de personas adultas ha recibido algún tipo de educación escolar y ha adquirido unos sencillos rudimentos de alfabetización. Por ejemplo, la campaña nacional de alfabetización de larga duración llevada a cabo en China o el esfuerzo llevado a cabo en Centroamérica durante los últimos veinte años (especialmente en los 80) han sido decisivos para reducir esta tasa. Aún así, todavía hay 23 países con tasas de analfabetismo en torno al 50%.
- En todo el mundo, la matriculación⁶ para cursar estudios primarios pasó del 80% en 1990 al 84% en 1998.

⁵ *La educación de las mujeres. La esperanza del futuro*, ActionAid Alliance, 2001 y *La importancia de la educación de las mujeres y las niñas en los procesos de desarrollo: Una visión del enfoque de género en la cooperación española*, Ayuda en Acción, 2001, <http://www.ayudaenaccion.org/>

A pesar de estos avances, la realidad de la educación en nuestro mundo continúa arrojando conclusiones estremecedoras. Hoy en el mundo:

- Más de 100 millones de niños y niñas no van a la escuela primaria, de los cuales el 60% son niñas. Hay países, como Niger, donde sólo el 26% de los potenciales alumnos de primaria asiste a la escuela.
- Un tercio de todos los niños/as (y uno de cada dos en Africa) no completa cinco años de educación primaria –la duración mínima para alcanzar la alfabetización básica-.
- Hay 854 millones de adultos analfabetos de los cuales 544 son mujeres. En regiones como África Subsahariana, Asia Meridional y los Estados Árabes, el nivel de analfabetismo ronda el 40% de la población. En América Latina, alrededor de 40 millones de personas (11% de la población) son analfabetas absolutas y unos 110 millones de jóvenes y personas adultas cuentan con una educación primaria incompleta considerándose como analfabetos funcionales⁷.
- Más de 140 millones de jóvenes, de edades entre 15 y 24 años, llegan a la mayoría de edad analfabetos.
- Ni tan siquiera la tercera parte de los más de 800 millones de niños y niñas menores de seis años reciben algún tipo de educación preescolar.
- El 72% de las personas usuarias de Internet vive en los países del Norte con alto nivel de ingresos, y representan el 14% de la población mundial. Al mismo tiempo, el 60% de la población mundial no ha hecho nunca una llamada telefónica y un tercio de la humanidad vive sin electricidad.

Informe PNUD 2002

Si nos detenemos a mirar con algo más de detalle los datos, aparecen con claridad dos conclusiones adicionales:

- Existen todavía enormes disparidades regionales tanto en el acceso a la educación como en la calidad y pertinencia de la misma. Africa Subsahariana y el Sur de Asia aparecen como las zonas del mundo con peores índices educativos, mientras que América Latina y Asia Oriental a pesar de haber experimentado una considerable mejoría en la cobertura educativa enfrentan enormes problemas de calidad.

⁶ El porcentaje de matriculación es un indicador parcial del sistema, ya que no recoge los problemas de repetición del curso, ni del abandono de los estudios, problemas graves en los países del Sur.

⁷ Se definen como analfabetos funcionales las personas adultas que, a pesar de haber recibido educación, no tienen la capacidad de comprender y utilizar los medios normales de comunicación e información en un contexto cotidiano -desde periódicos y libros, hasta instrucciones en envases de medicamentos-.

- Existe una evidente discriminación por razón de género en el acceso y continuación en la enseñanza. A pesar de que hay evidencias empíricas suficientes que ponen de manifiesto que la inversión en educación de las mujeres tiene enormes efectos sobre el desarrollo.

Porcentaje de niñas y niños en edad escolar primaria que no van a la escuela

<i>Regiones</i>	<i>Niños</i>	<i>Niñas</i>
Africa Sub-sahariana	39	45
Oriente Medio y Africa del Norte	15	24
Asia del Este y Pacífico	2	4
Asia del Sur	25	37
América Latina y Caribe	11	10

Fuente: UNICEF

II.1.2 Principales problemas de la educación

Cuáles son entonces, los principales problemas de la educación en los países del Sur:

- ***Cobertura deficiente.***

En muchos países del Sur simplemente faltan escuelas, maestros y materiales básicos para todos los niños y niñas. O bien existen pero a enormes distancias imposibles de recorrer a pie y con seguridad o en condiciones muy precarias. Escuelas al aire libre sin asientos ni mesas, aulas desposeídas de cualquier tipo de material escolar, libros viejos y desactualizados, son a menudo las características de una dotación escolar mísera en los lugares más empobrecidos. Es en las zonas rurales y en los barrios pobres de las ciudades donde más se sufren estas carencias.

- ***Repetición y abandono de los estudios.***

La existencia de escuelas y el acceso a las mismas no garantizan la permanencia ni que se complete en su totalidad el ciclo educativo. En muchos países de África Subsahariana, más de un cuarto del alumnado matriculado en primaria repite curso. Hasta un tercio o más dejan los estudios antes de finalizar el primer ciclo. En estos países el sistema de enseñanza primaria no favorece la permanencia en la escuela. La mala calidad de la enseñanza y la poca pertinencia de los currícula a los contextos socioculturales hace que los aprendizajes adquiridos en la escuela tengan poco valor para el desenvolvimiento futuro del alumnado con lo que "invitan" a éste al abandono escolar para buscar medios de vida más eficaces e inmediatos. Las bajas tasas de retención también indican dificultades de acceso, escuelas deficientes y el elevado coste para las familias pobres de mantener a sus hijos e hijas en la escuela.

El problema de la repetición y abandono es también muy preocupante en la mayoría de los países de América Latina, de hecho, únicamente logra finalizar el nivel primario el 40% del alumnado que inicia el primer grado y sólo el 8% de éste completa el nivel secundario.

- **Baja calidad**

El acceso a la educación no basta, a menos que dicho acceso se traduzca en acceso a un aprendizaje efectivo y significativo. Completar la enseñanza primaria o reducir la tasa de analfabetismo no necesariamente implica tener una población más educada. Para ello es necesario asegurar una educación y una formación de buena calidad para todos y todas.

Si **la calidad** de la educación es siempre importante, en el caso de los sectores que sufren pobreza y exclusión **es un elemento de equidad** imprescindible, ya que estos sectores no pueden suplir las carencias de la escuela por otros medios. En las familias pobres, donde frecuentemente el padre y la madre son analfabetos, es más difícil comenzar y desarrollar un aprendizaje sin ayuda externa: no hay libros, no hay televisión, algunos no tienen radio. Por eso no se puede tratar a todos como iguales. Niñas y niños sin oportunidad de estudiar en su familia, sin apoyo de sus mayores necesitan mucha más ayuda por parte del profesorado en la etapa de educación obligatoria. Se necesita, por tanto, un trato diferencial. Las personas que sufren pobreza, necesitan un gasto adicional para que aprendan mejor, para ofrecerles las mismas posibilidades que tienen los niños de familias ricas y comprometidas con su educación.

Tres elementos básicos de calidad:

- Personal docente
- Gestión educativa
- Diseño de propuestas curriculares

Personal Docente: la calidad educativa depende sobretodo de los docentes. **La situación de los docentes que atienden a los sectores pobres y excluidos presenta problemas serios en cuanto a su formación⁸, tanto inicial como en servicio, condiciones de trabajo y salario inapropiado.** Hay que favorecer la formación universitaria del profesorado así como la formación específica para el trabajo con los sectores populares - muchos docentes se autocapacitan en su práctica de aula sin haber pasado siquiera por la escuela de Magisterio. Las bajísimas remuneraciones provocan rotación e imposibilidad para dedicarse por completo a la tarea de educar (es frecuente el pluriempleo para alcanzar la canasta básica). Además, es frecuente que el Gobierno no pague sus salarios a los maestros y maestras en varios meses, lo que genera el conflicto social lógico entre el Ministerio de Educación y los sindicatos docentes.

⁸ En este sentido, el Informe de Educación para Todos, en su evaluación del año 2000 para Brasil, señalaba que "es imperativo invertir en el profesor, en su formación, en su formación y remuneración, en los materiales con los que trabaja en su práctica educativa de aula, en programas de aceleración del aprendizaje, (...) para corregir la distorsión edad/grado escolar".

Gestión educativa: en otro plano, pero sin duda también relacionado con el proceso educativo a mejorar, están los problemas de la **gestión educativa** de los centros de educación. Nos referimos a un conjunto de carencias formativas de los directores y responsables de velar por una adecuada propuesta político-educativa del centro (planes y procedimientos en los que se liga lo organizativo, lo administrativo y lo pedagógico).

La **formación de los distintos actores educativos** (dirección, docentes, padres y madres de familia y alumnado), así como el trabajo de sensibilización y demanda ante las autoridades educativas, ha de permitir romper la permanencia de una gestión que aísla la escuela respecto a la comunidad y a la dinámica municipal.

Si se acepta que la educación rompe el círculo de la pobreza, cada escuela ha de convertirse en un pequeño motor de dinamización social, cultural (educativa) y económica del barrio en el cual se inserta e integra.

La adecuada gestión educativa precisa también de un adecuado **equipamiento escolar**: **bibliotecas, gestión informatizada, centros de documentación**, etc.

Diseño curricular: desde nuestra experiencia de cooperación valoramos la importancia de la **adecuación de los contenidos básicos de aprendizaje a las realidades del contexto cultural y socioeconómico de cada país o región**. Dada la enorme diversidad cultural que caracteriza a los pueblos latinoamericanos, africanos y asiáticos, la calidad educativa implica reconocer la necesidad de diversificar la oferta educativa a fin de asegurar no sólo el respeto sino el fortalecimiento de las diferentes culturas.

En relación con este aspecto, las propuestas curriculares adecuadas al entorno geográfico, social y cultural del alumnado, bilingües en su caso, y que parten de cosmovisiones particulares, facilitan la pertinencia y relevancia de los contenidos educativos especialmente en zonas y colectivos tradicionalmente excluidos. Los grupos marginados también plantean el reto de una oferta educativa adecuada a sus necesidades.

En este sentido, en la práctica educativa, los problemas del aula se convierten en la variable principal de la reflexión y de los programas educativos. La pertinencia de la currícula es un factor clave para evitar la deserción, la repetición y, en definitiva, incidir en la culminación exitosa del ciclo educativo. A través de las propuestas curriculares se pretende superar la concepción de carga de contenidos orientada exclusivamente hacia la acumulación de conocimientos inconexos y compartimentalizados por materias. Se trata sobre todo de desarrollar propuestas curriculares que transmitan, compartan y relacionen aprendizajes útiles para la vida.

- ***Los costes directos e indirectos de acudir a la escuela***

La comunidad internacional ha reconocido como un derecho humano la educación básica obligatoria, gratuita y universal (Ver Anexo 1) Compromiso que la mayoría de los países recogen en su legislación nacional. Sin embargo, la situación real es muy diferente. Casi 100 países cobran todavía derechos de

matrícula en la enseñanza primaria pública⁹. Estos derechos de matrícula suelen abarcar la inscripción, la enseñanza y los exámenes. Pero aún cuando la enseñanza debiera ser gratuita, las familias cargan con el pago de determinados costes: material didáctico, uniformes, comedor escolar, transporte, mantenimiento de los edificios, construcción de aulas, etc. Estos gastos son prohibitivamente altos para las familias más pobres e impiden que los niños y niñas se matriculen o que finalicen sus estudios. Además, los derechos de matrícula y otros costes indirectos determinan una exclusión económica que afecta mucho más a las niñas que a los niños. Ellas son las primeras perjudicadas a la hora de que sus familias decidan entre la disyuntiva de afrontar el coste de oportunidad¹⁰ que su educación supone o renunciar a su educación.

- ***Trabajo infantil***

El trabajo infantil supone frecuentemente otro obstáculo para la educación de los niños y niñas en los países pobres. De los casi 250 millones de niñas y niños que trabajan, 50 millones sufren explotación infantil, a pesar de que 132 gobiernos han firmado la Convención 182 de la OIT, que contempla acciones inmediatas para prohibir las peores formas de trabajo infantil. Hay explotación cuando su trabajo dificulta su educación o perjudica su bienestar físico, psíquico, moral o social.

El trabajo infantil que desarrollan muchos menores para ayudar en casa, la desnutrición que sufren y que dificulta su concentración y su capacidad de aprendizaje y la imposibilidad de sus familias para dedicar recursos a su educación, provoca que muchos no acudan o abandonen tempranamente el colegio.

- ***Discriminación de género***

La discriminación basada en género sigue siendo uno de los obstáculos más pertinaces que se oponen al derecho a la educación. Si no se supera, no se podrá lograr la educación para todos y todas. Las niñas constituyen la mayoría de la población infantil y juvenil que no asiste a la escuela (en África y el Sur Asiático hay 14 millones menos de niñas que de niños en educación primaria).

En la última década, los organismos internacionales han comenzado a hablar de la "feminización" de la pobreza, que expone el hecho de que la mayoría de las personas que sufren pobreza son mujeres (según el Banco Mundial, aproximadamente un 70% de las personas pobres son mujeres). Dando un paso más, si la principal barrera para acceder a una educación de calidad es la pobreza, tenemos que hay un mayor número de mujeres en desventaja frente a los hombres a la hora de acceder a la educación. Varias razones explican las dificultades de las niñas para recibir una educación adecuada en los países pobres. Algunas están relacionadas con la oferta de sistema educativo, mientras

⁹ "Los derechos Económicos, Sociales y Culturales: El Derecho a la Educación", Informe del 25 de enero de 2004 presentado por Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas

¹⁰ "Coste de oportunidad: los costes de oportunidad son aquellas actividades que dejamos de realizar, o aquellos beneficios que dejamos de obtener, para realizar o conseguir otra recompensa, en este caso para poder asistir a la escuela". *La importancia de la educación de las mujeres y las niñas en los procesos de desarrollo: una visión del enfoque de género en la cooperación española*. Ayuda en Acción. 2001.

que otras responden a presiones en el ámbito doméstico influidas por el contexto cultural y ambiental, el propio contexto económico, la falta de apoyos externos al esfuerzo personal de las mujeres y niñas y de sus familias, la invisibilidad de la mujer y su papel en la sociedad.

En 2000, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, una de las subcomisiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, elaboró un informe que señalaba cuáles eran los obstáculos para la educación de las mujeres y niñas¹¹:

- ◆ Normas culturales y prácticas sociales persistentes que impiden que las niñas asistan a la escuela (matrimonio precoz, tareas domésticas, embarazos tempranos...)
- ◆ Sistemas educativos inadecuados que no han formado a sus docentes.
- ◆ Entornos hostiles de aprendizaje para las niñas (hostigamiento sexual, falta de servicios higiénicos, materiales escolares que invisibilizan a la mujer)
- ◆ Efectos de la pobreza; necesidad de que la mujer y la niña se ocupe de labores domésticas para aliviar la carga de trabajo familiar.
- ◆ Disminución de los recursos nacionales e internacionales asignados a la educación en época de crisis o déficits financieros¹²
- ◆ Obligaciones de las mujeres y las niñas que les restan tiempo para asistir a la escuela o a programas de capacitación y/o alfabetización¹³.

Parte del problema está en los propios colegios, que reflejan los valores de la sociedad. Los libros de texto y las lecciones están llenas de estereotipos -en los libros, las mujeres aparecen cocinando y limpiando, el padre toma las decisiones importantes y la madre simplemente apoya. El profesorado -mujeres y hombres- tiende a hacer un reparto de tareas por género y a prestar más atención a los niños que a las niñas. Un estudio en Zimbabwe descubrió que gran parte de los docentes opinaba incluso que su obligación era formar al alumnado en los comportamientos tradicionales de género, que se consideraban el "comportamiento adecuado". Todo esto frena la transformación social encaminada al reconocimiento de los derechos de las mujeres en general y las expectativas que las propias mujeres y niñas tienen con relación a su propia educación.

Por otra parte, a menudo, las familias no rechazan la educación de sus hijas -los padres desearían enviar a sus hijas al colegio- pero renuncian a su educación cuando miden los costes frente a los beneficios esperados. Los costes financieros de la educación (matrícula, transporte, ropa, libros) o el coste de oportunidad de perder el trabajo doméstico de la hija son superiores a los beneficios esperados de la educación. Aunque estas consideraciones afectan también a los niños, salen perdiendo las niñas. Incluso a edades tempranas, su trabajo doméstico es más valioso pues, atendiendo a concepciones tradicionales discriminatorias, se les asignan tareas que los hijos varones no suelen realizar mientras exista una

¹¹ "La importancia de la educación de las mujeres y las niñas en los procesos de desarrollo: una visión del enfoque de género en la cooperación española" Ayuda en Acción, 2001. www.ayudaenaccion.org

¹² En 16 países en los que hubo un descenso en la matriculación de las niñas, 12 mostraban también un aumento de la deuda externa. UNFEM 2001. "El progreso de las mujeres en el mundo, 2000"

¹³ La mujer es la única con un triple rol social: la producción laboral y la responsabilidad de la sobrevivencia familiar y comunitaria.

mujer o niña para realizarlas: limpieza, comida, ocuparse de los hermanos pequeños, familiares enfermos (tareas especialmente gravosas en las comunidades afectadas por el Sida).

En el mismo sentido, las mujeres tienen muchas más dificultades que los hombres a la hora de asistir a programas de formación y capacitación de adultos, pues su jornada laboral no tiene horario y normalmente no tienen a quién dejar el cuidado de sus familias mientras asisten a estos cursos¹⁴.

- **Discriminación por discapacidad o enfermedad**

Es necesario y urgente trascender los modelos educativos segregadores imperantes, que discriminan a niños y niñas con discapacidades físicas o psíquicas y que no tienen en cuenta los estilos y ritmos de aprendizaje distintos, la motivación o la diversidad de capacidades y ritmos de maduración personal.

Mención especial merece la falta de oportunidades que sufren los menores, especialmente en África, por el hecho de estar afectados por el virus VIH/SIDA.

En muchos países, no se ofrece ninguna ayuda a los niños discapacitados para acudir al colegio y en otros casos se obliga a los huérfanos del SIDA a abandonarlo, a causa de los prejuicios y estigmas que rodean a la enfermedad.

II.1.3 ¿Cuáles son las causas?

Los problemas educativos no se explican ni se resuelven exclusivamente desde lo educativo, sino desde una política económica y social responsable del bienestar de las mayorías. No es posible entender, gestionar y cambiar la educación sin tener en cuenta el escenario económico y social más amplio y actuar sobre él.

- ***Diferentes ingresos, diferentes escuelas, diferentes oportunidades***

La desigualdad social de las sociedades del Sur se reproduce en la educación a través de variados mecanismos que van desde el caso más grave de no poder acceder a una educación básica, pasando por la baja calidad de la educación recibida o las diferencias en los resultados educativos que se obtienen. Todo ello supone un abismo de desigualdad de oportunidades, con unos centros de élite que sólo son accesibles a un grupo social privilegiado y unas misérrimas escuelas o ausencia de las mismas para el resto de la población. Esto se agrava con el uso de las nuevas tecnologías y los cambios en el mundo del trabajo. La realidad de los países del Sur es que las poblaciones que sufren pobreza y exclusión sólo acceden, en el mejor de los casos, a una pobre educación, que no ofrece ninguna oportunidad para salir de la pobreza.

- ***Programas de Ajuste Estructural y Deuda Externa***

Los 80 y 90 fueron años de crisis y programas de ajuste estructural que afectaron a la capacidad de gobiernos y familias para mejorar las oportunidades

¹⁴ “La importancia de la educación de las mujeres y las niñas en los procesos de desarrollo: una visión del enfoque de género en la cooperación española”, Ayuda en Acción, 2001, www.ayudaenaccion.org

educativas de la población. Durante la década de los 80, las tasas de matriculación en enseñanza primaria retrocedieron de forma significativa en los Países Menos Avanzados (PMA) situados en su mayoría en África Subsahariana. La mayoría de los gobiernos africanos que adoptaron programas de ajuste estructural redujeron la proporción de PNB destinada a la educación¹⁵.

Otros motivos del descenso del gasto educativo proceden de la carga creciente de la deuda, el estancamiento o retroceso económico, el rápido crecimiento de la población y las desigualdades crecientes entre países.

En el África Subsahariana, por ejemplo, se gasta cada año cuatro veces más en pago de la deuda que en educación. Igualmente, casi todos los países de América Latina destinan más recursos al pago del servicio de la deuda que al gasto en educación¹⁶. Con las tendencias actuales en el 2015 habrá 9 millones de niños más fuera de la escuela¹⁷.

- ***La Educación Básica no tiene prioridad política para muchos gobiernos***

En muchos países del mundo, más allá de los derechos reconocidos y de los compromisos asumidos, la educación no es una prioridad.

Los recursos públicos que se destinan a la educación son muy escasos en comparación con el gasto militar, incluso en países que no se encuentran en situación de guerra o conflictos violentos.

Pero no sólo se invierte poco en educación sino que, además, el gasto educativo no prioriza las necesidades educativas básicas de la población frente a otros niveles educativos, como el universitario. En Brasil, por ejemplo, tan solo un 2% de la población estudiantil corresponde a alumnos de las universidades públicas y, sin embargo, estas últimas consumen el 25% del presupuesto educativo del gobierno. La forma en que se distribuyen los recursos públicos, perfila la distribución posterior de los beneficios en la sociedad. Como ejemplo, se calcula que más de dos tercios de los beneficios derivados de los gastos en enseñanza superior los aprovecha el 20% de la población más rica. A pesar de ello, muchos países de desarrollo humano medio y bajo destinan menos de la mitad de sus presupuestos en educación a las escuelas primarias.

- ***Promesas incumplidas en el ámbito internacional y deficitaria financiación de la educación.***

Existe un contraste muy fuerte entre los compromisos internacionales y su grado de cumplimiento, entre el discurso oficial de apoyo a la educación y la cuantía y composición de la cooperación internacional en educación por parte de los gobiernos e instituciones multilaterales de desarrollo.

¹⁵ En Tanzania casi un 50% del presupuesto se destina al pago de la deuda externa y aproximadamente un 10% a los servicios sociales. UNICEF, “Estado Mundial de la Infancia, 2001”

¹⁶ Informe PNUD, 2002

¹⁷ UNESCO: Educación para todos, Marco de Acción, 2000

Los países desarrollados invierten anualmente unos 1.000 millones de euros en educación básica en los países pobres, lo que representa el 2,1% de su ayuda bilateral mientras que el 25% de esta ayuda, se destina a transporte e industria, sectores con los que el país donante obtiene beneficios en forma de contratos para sus empresas.

De acuerdo con las estimaciones de Naciones Unidas, proporcionar educación primaria universal significa aumentar en 5.600 millones de dólares anuales los fondos de la cooperación internacional. Esta cantidad es el equivalente al gasto militar mundial de 3 días¹⁸.

Esta falta de apoyo real se materializa en que los objetivos de las cumbres no se están cumpliendo. Según las estadísticas del Banco Mundial, si las tendencias continúan, 88 países no alcanzarán el Objetivo del Milenio de Educación para Todos en el 2015 ni el objetivo de equidad de género para el 2005. Es más, si continúan las tendencias actuales no solo no se lograrán los objetivos planteados, sino que habrá zonas en el mundo donde la situación de la educación seguirá empeorando, como son la mayoría de los países del África Subsahariana.

“Si queremos ser serios en la lucha contra la ignorancia, la enfermedad y la pobreza tenemos que darnos tanta prisa para encontrar los recursos necesarios para financiar la educación y la salud de nuestros niños como lo hacemos de maneras diferentes para buscar recursos para defender nuestras naciones”. – Nelson Mandela, Abril 2002

Más de 100 millones de niños y niñas no van a la escuela. A no ser que se ponga en marcha un plan de acción urgente, se sumarán en los próximos años a los 854 millones de personas analfabetas adultas que hay actualmente en el mundo.

II.2 Los compromisos y las iniciativas internacionales

La conciencia de que la educación es un elemento clave para el desarrollo y la justicia social es una constante en la historia del pensamiento humano. El sentido de la educación ha ocupado y ocupa un lugar privilegiado en el debate sobre las estrategias y los instrumentos para mejorar la vida de las personas. Sin embargo, es a partir de mitad del siglo XX cuando el consenso respecto al valor de la educación como motor del desarrollo se ha reflejado en las declaraciones internacionales y se han establecido compromisos concretos.

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos** (1948), en su artículo 26, recoge que la educación es un derecho humano fundamental. Ello supone la obligación de los gobiernos de implantar una educación básica obligatoria y gratuita para todos/as. Además, el derecho a la educación no se reduce al acceso, sino que comprende unos estándares de calidad, contenido y propósito de la educación (Ver Anexo 1).

En la década de los 90, la comunidad internacional, a instancias de Naciones Unidas, puso en marcha una dinámica de Conferencias y Cumbres internacionales para analizar los principales desafíos que plantea el desarrollo a

¹⁸ UNESCO, EFA Global Monitoring Report, 2003

nivel mundial. A través de estas Conferencias se ha ido consensuando un marco doctrinal internacional sobre cuestiones de pobreza y desarrollo desde el que abordar los problemas y fijar prioridades. Los compromisos internacionales adoptados en estas cumbres tienen un triple valor:

- Expresan el compromiso colectivo de la comunidad internacional.
- 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.
- Confirman que es al conjunto de la comunidad internacional a la que concierne afrontar los problemas asociados al desarrollo

En el ámbito de la educación, la **Conferencia Mundial de Educación para Todos** de 1990 en Jomtien (Tailandia):

- coloca la educación básica en el centro de la agenda internacional de desarrollo, y
- acuerda impulsar “la visión ampliada de educación básica” que desde entonces se entiende como aquella que provee al individuo con las **“Necesidades Básicas de Aprendizaje”** (Ver Anexo 2)

La Conferencia de Jomtien resaltó la importancia de la educación básica, pero sin olvidar que es sólo un primer paso en el derecho a una formación continua durante toda la vida. 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 sólo un sueño para los países que todavía luchan para erradicar el analfabetismo e inscribir a todos los niños en la escuela.

En el año 2000, el **Foro Mundial de Educación en Dakar** revisó los avances de la década de los 90 y ante los decepcionantes resultados, reafirmó el objetivo de la Educación para Todos, adoptado diez años antes en Jomtien y postergó hasta el año 2015 la consecución de 6 objetivos (Ver Anexo 3)

En Dakar se señaló que la clave para lograr avances sustanciales es la colaboración mutua entre países. Para ello, establece un marco muy claro de **corresponsabilidad en el desarrollo**.

Elaboración de planes nacionales de educación por los países

Los Estados del Sur se comprometen a elaborar o fortalecer los planes nacionales de educación. Estos planes deben integrarse en un marco más amplio de reducción de la pobreza y de desarrollo y se deben elaborar mediante un proceso transparente y democrático en el que participe la sociedad civil, en particular representantes de la población, líderes comunitarios, padres de familia, alumnos y ONGs. 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) estrategias dirigidas a quienes en la actualidad se encuentran excluidos de las oportunidades

educativas, con un claro compromiso con la educación de los jóvenes y la igualdad de género.

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** por parte de los donantes (Ver Anexo 3)

El Marco de Acción de Dakar hizo pues un llamamiento a la comunidad internacional para lanzar una iniciativa global que desarrollase estrategias y movilizase recursos para apoyar los esfuerzos nacionales. Ha supuesto colocar en el centro del debate educativo la cuestión de la financiación y la necesidad de la cooperación entre países y agencias donantes y de desarrollo.

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.

La **Cumbre del Milenio** (septiembre del 2000) seleccionó las 8 prioridades básicas en las que debe centrarse la comunidad internacional para eliminar la pobreza en el mundo. Estas prioridades constituyen los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM recogen dos de los objetivos de Dakar (Ver Anexo 4). Los objetivos en educación son además necesarios para contribuir a la consecución del resto de ODM: disminución de la pobreza, reducción de las tasas de mortalidad infantil, lucha contra el VIH/SIDA, cuidado y protección del medioambiente y reducción de las tasas de fecundidad (ver Capítulo I).

En marzo de 2002 se celebró en Monterrey (México) la **Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo**. En ella, los países expresaron que los ODM son alcanzables pero que para ello es necesario cambiar sustancialmente las relaciones de cooperación internacional, en el sentido que ya había anunciado Dakar para la educación.

Los gobiernos del Sur y los donantes deben relacionarse de una forma diferente a como vienen haciéndolo tradicionalmente, creando partenariados de desarrollo "receptor-donante" basados en compartir las responsabilidades de la planificación y la gestión de resultados. El Consenso de Monterrey también establece que, aunque el desarrollo depende en primer lugar de fuertes compromisos políticos nacionales y políticas acordes, los ODM no podrán ser alcanzados en los países de renta baja a menos que estos "partenariados de

desarrollo" vayan acompañados de un aumento de la ayuda y de cambios clave en el planteamiento y calidad de la misma.

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, España entre ellos, en esa fecha.

En la **Unión Europea**, destaca la 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 (Ver Anexo 5)], que ha sido respaldada por el Consejo de Ministros mediante la Resolución del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados

miembros de 30 de mayo de 2002. Estos 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 y Monterrey, además de un aumento de la AOD en educación.

La Iniciativa por Vía Rápida o "Fast Track Initiative"

En abril de 2002, en sus reuniones de primavera, el Comité de desarrollo del Banco Mundial dio luz verde a un Plan de Acción para alcanzar el cumplimiento de los ODM en educación para el año 2015. Parte fundamental de dicho plan es la **Iniciativa por Vía Rápida** (o FTI por sus siglas en inglés, *Fast Track Initiative*) dirigida a financiar los planes educativos elaborados por aquellos países en desarrollo que demostrasen un compromiso serio con la educación. Para alcanzar este objetivo de financiación y mejorar la coordinación entre ellos, los donantes formaron un **Consortio de Donantes para la Educación**.

La FTI es el primer intento global de hacer operativo el Consenso de Monterrey de asociación para el desarrollo entre países del Sur y países donantes. La FTI pretende reforzar la planificación sectorial, fomentar las reformas educativas, mejorar la coordinación y movilizar los recursos adicionales necesarios para alcanzar las metas de educación. El objetivo último de la FTI es que, para el 2015, se universalice la finalización de los estudios de educación primaria. Para ello, contempla una combinación de políticas nacionales más sólidas, mejores capacidades y mayores recursos financieros, tanto nacionales como de la comunidad de donantes.

En junio del 2002, se anunció la lista inicial de 18 países invitados a participar en la FTI. Los dos criterios utilizados para seleccionar a los países fueron:

- Disponer de un "PRSP¹⁹", lo que garantiza que la estrategia educativa del país se inserta en su estrategia más amplia de desarrollo, y
- Disponer de un plan sectorial de educación, elaborado con la participación de la sociedad civil y acordado con los donantes.

¹⁹ Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza que los países incluidos en la iniciativa HIPC para el alivio de la deuda deben elaborar para poder recibir las ventajas de la iniciativa.

Esto debería suponer que las políticas educativas y las estrategias para su implementación han sido ampliamente consultadas y cuidadosamente valoradas.

En noviembre de ese mismo año, tuvo lugar en Bruselas la 1ª reunión del Consorcio de Donantes donde se acordó financiar los planes educativos de 7 de ellos. En marzo de 2003, durante la 2ª reunión del Consorcio se aprobaron otras 3 propuestas.

PAÍSES FTI	PLANES APROBADOS
Bolivia	
Burkina Fasso	X
Honduras	X
Mauritania	X
Mozambique	X2
Nicaragua	X
Níger	X
Tanzania	
Uganda	
Albania	
Zambia	X2
Ghana	
Guyana	X
Vietnam	
Guinea Conakry	X
Etiopía	
Yemen	X2
Gambia	

X: Aprobados en la reunión de Consorcio de Donantes de noviembre, 2002.

X2: Aprobados en la reunión de Consorcio de Donantes de marzo, 2003

Los 8 países restantes prepararon sus planes para la 3ª y última (hasta ahora) reunión del Consorcio de donantes en Oslo (noviembre 2003). En esta reunión el Consorcio confirmó que la FTI está abierta a todos aquellos países de bajos ingresos con un buen plan nacional de educación. El principal problema es que salvo algunas excepciones (Holanda, Francia y los países nórdicos) la mayoría de los donantes incluidos en el Consorcio siguen sin aportar fondos suficientes ni siquiera para cubrir los 10 primeros países. Es necesario que los Gobiernos donantes realicen los desembolsos de dinero suficientes para dotar de significado a esta iniciativa que se presenta como la única opción coordinada para acometer las metas internacionales de educación.

España y la FTI

Hasta el momento, el Gobierno español constituye uno de los donantes que más reticencias ha mostrado a la hora de participar de una manera activa en el desarrollo y financiación de la FTI. Los principales motivos alegados son:

- el hecho de que la FTI se centre en los países de renta baja, de entre los que sólo unos pocos son prioritarios para la cooperación española,
- la opción de la ayuda por proyectos como instrumento principal de la cooperación española, frente al apoyo sectorial que contempla la FTI,
- la escasez de recursos disponibles para la educación básica y la fragmentación de los mismos entre diversos actores, lo que cuestiona el impacto de una posible contribución española.

En la nueva Estrategia de la Cooperación Española en Educación se señala que;

“España debe seguir y participar en otras iniciativas de carácter multilateral, especialmente la iniciativa Educación para Todos y, en dicho marco, la Iniciativa de Vía Rápida. No obstante, la participación en fondos de carácter multilateral debe siempre decidirse después de un proceso de reflexión que tenga en cuenta la intensa participación de las ONGD en la ejecución de la Cooperación Española, el valor añadido que supone la participación en dichos fondos frente a otras formas de intervención, la inclusión entre los beneficiarios de países prioritarios para la Cooperación Española, y el reparto adecuado de la carga financiera entre los distintos actores de la Cooperación Española, incluidas las ONGD.

Respecto a los países FTI, la participación de España en la iniciativa podría centrarse sin mayores problemas en los 4 países prioritarios para la cooperación española que ya han sido incluidos en la misma, a saber, Bolivia, Honduras, Mozambique y Nicaragua. A los fondos AECl podrían sumarse los de otros donantes públicos españoles si la AECl hiciese una invitación en este sentido, explicando y difundiendo en qué consiste la iniciativa. Hay otros cauces de apoyo a la FTI en los que España puede participar como es potenciar la participación de la sociedad civil de los países destinatarios de la ayuda en los procesos nacionales de diseño y ejecución de los planes educativos de dichos países, a través, por ejemplo, de los Foros Educativos Nacionales que se han creado en los países. Una de las principales críticas que la FTI tiene es la poca participación de la sociedad civil en algunos de los planes nacionales presentados a financiación. La cooperación bilateral puede apoyar el fortalecimiento de las organizaciones que están trabajando para influir en el diseño de los Planes Nacionales de Educación.

Es particularmente significativa la ausencia de referencias a la FTI en el Plan Anual de Cooperación para el año 2004. En concreto, en el caso de Africa Subsahariana se explicita que las actividades de educación serán únicamente aquellas que se realicen desde las ONGD. Tampoco en el caso de la cooperación multilateral y multi-bilateral²⁰ se hace ninguna referencia a la posibilidad de financiar la iniciativa.

Es bueno que la cooperación española avance progresivamente hacia una implicación en programas y apoyo sectorial a políticas públicas de los países

²⁰Ayuda multi-bilateral es aquella constituida por los fondos que son asignados por un país donante a los organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que se identifique su contribución.

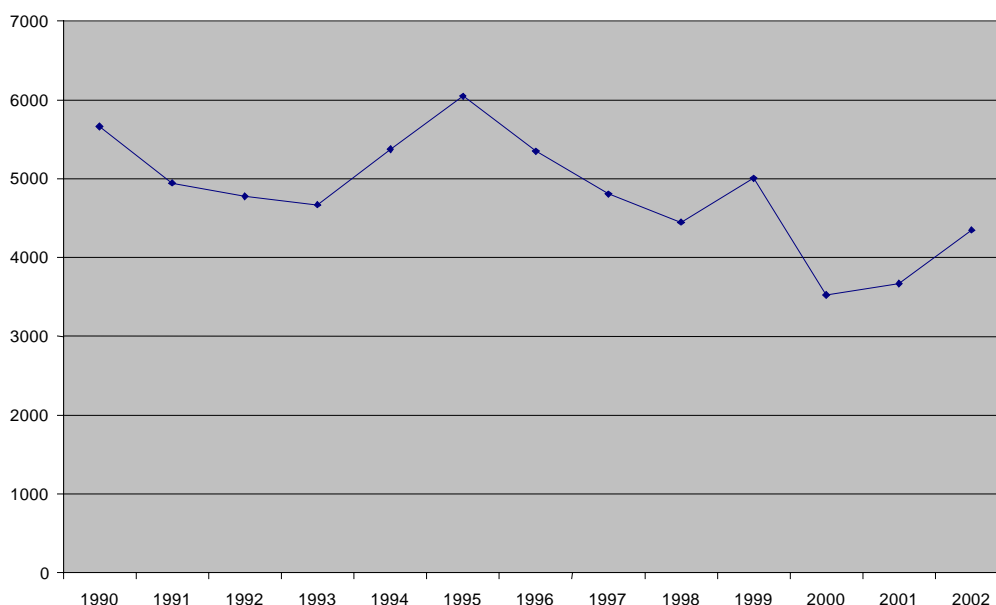
receptores de la ayuda, con el objetivo de promover una asociación con los países receptores basada en el diálogo, donde se reconozca al país como último responsable de su desarrollo. La participación de España en la FTI es la oportunidad de un primer paso en esta dirección, del que seguro pueden derivarse aprendizajes muy valiosos para la cooperación española.

III. COOPERACIÓN EDUCATIVA DE LOS PRINCIPALES DONANTES INTERNACIONALES

III.1 Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

El conjunto de donantes del CAD destinó en el año 2002 alrededor de 4350 millones de dólares a la cooperación en educación, aproximadamente un 8,7% del total de la AOD bilateral. Como se aprecia en el Gráfico 1, a pesar de una leve recuperación en los dos últimos años, la tendencia general ha sido descendente desde el máximo histórico de 1995, destacando una caída del 30% entre 1999 y 2000. Esta tendencia es contraria a los compromisos asumidos a lo largo de la década, particularmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

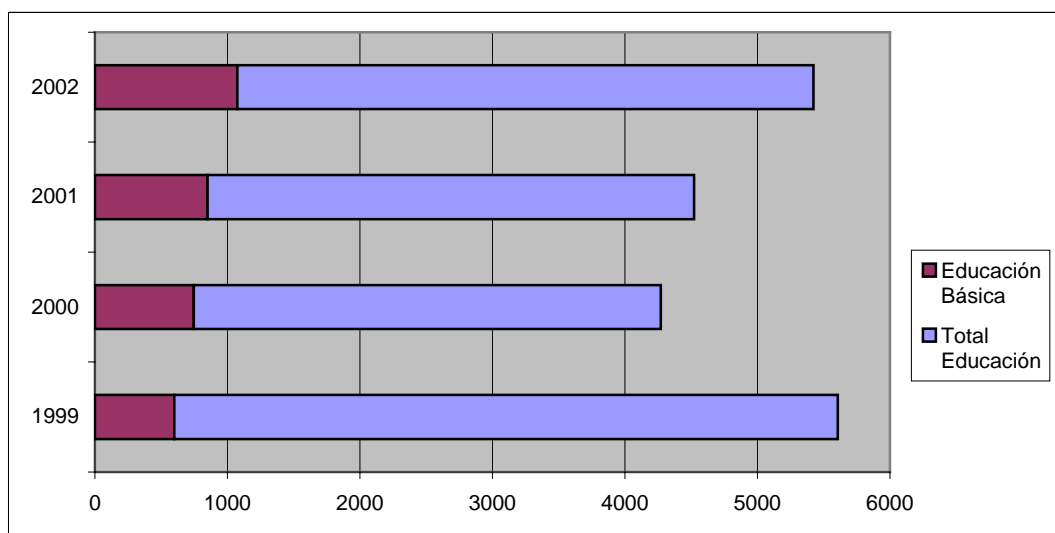
Gráfico 1: evolución de la AOD Bilateral a Educación 1990-2002 (en millones USD)



Por lo que respecta a la educación básica, según los datos del CAD, lo que destinaron los donantes a este concepto en el mismo año 2002 alcanza los

1074,68 millones de dólares, aproximadamente una cuarta parte (24,7%) de la AOD destinada a educación y apenas un 2,1% de la AOD bilateral total. A pesar de que, en cifras absolutas, la cantidad destinada a la Educación Básica ha experimentado un notable incremento en los últimos años, la atención que numerosos donantes dedican a la educación básica sigue siendo minoritaria con respecto a otros niveles educativos, tal y como se aprecia en el gráfico nº 2. Así, la educación post-secundaria en el mismo año 2002 alcanzó el 50% de los recursos destinados a educación.

Gráfico 2: Ayuda a Educación Básica vs. Educación en los donantes bilaterales entre 1999 y 2002 (en millones de USD)



Fuente: CRS (CAD)

Por donantes, si evaluamos la cantidad aportada en términos absolutos, España se encuentra dentro de los países que menos aportan a la Educación Básica.

Si hacemos este análisis en base al incremento de ayuda desde el lanzamiento de la FTI, vemos que Alemania y los países Nórdicos llevan la delantera, mientras que Estados Unidos es uno de los que menos ha incrementado esta suma. Desafortunadamente, son demasiados los gobiernos que están incumpliendo sus compromisos con la FTI, tal y como denunciábamos en nuestro documento de noviembre de 2003²¹ (ver la posición española en la página 19 anterior).

III.2 Banco Mundial

El Banco Mundial es la principal institución multilateral encargada de la financiación del desarrollo económico, aunque siendo más precisos se debería hablar del Grupo Banco Mundial, que comprende cinco organizaciones: la institución original, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD),

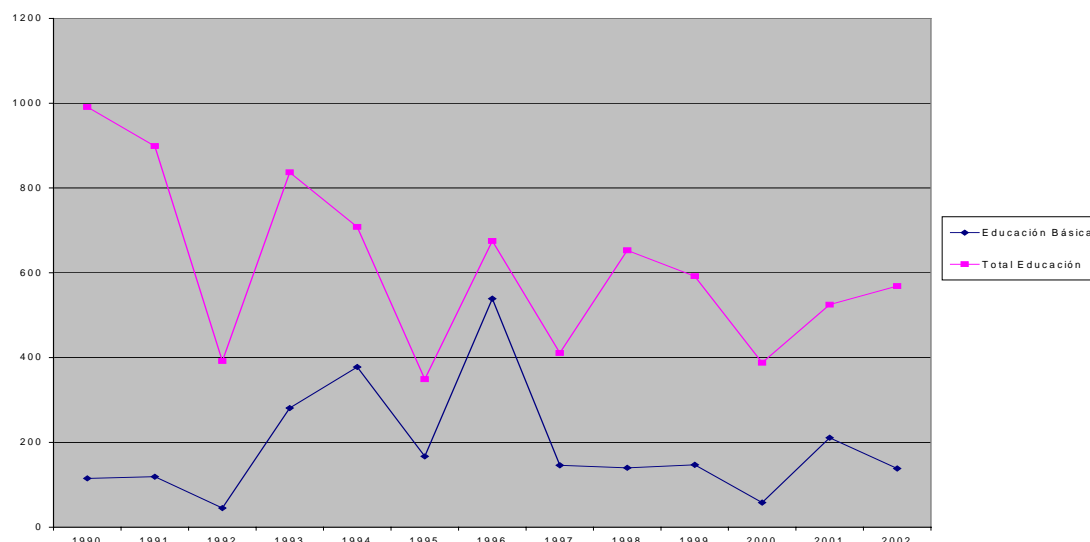
²¹ Educación para todos en el 2015: La iniciativa por vía rápida (documento conjunto de Ayuda en Acción, Entreculturas e Intermón Oxfam).

la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). Cada una de ellas tiene funciones específicas, pero en gran medida comparten órganos de gobierno, sedes y personal.

El organismo encargado de la concesión de préstamos en condiciones concesionales más "blandas" a los países con renta per cápita anual inferior a 925 dólares que computan como AOD a los países más pobres es la AIF.

En términos numéricos, la Asociación Internacional de Fomento ha tenido una actuación cuando menos errática en los últimos años, tal y como se aprecia en el Gráfico 3.

Gráfico 3: evolución cuantitativa de la AIF, recursos destinados a Educación y Educación Básica (1990 - 2002)



Fuente: CRS (CAD)

Sin embargo, en el caso del Banco Mundial, tanto o más importante que los recursos cuantitativos es el papel político que juega esta institución, tanto en la determinación de la doctrina internacional y el lanzamiento de iniciativas específicas como por su influencia en las políticas nacionales de los países del Sur. En este sentido, también podemos identificar contradicciones (o, cuando menos, incongruencias) importantes. Así, de una parte el Banco Mundial fue el principal impulsor de la Fast Track Initiative, y ha permanecido con un nivel de implicación importante en su promoción y ejecución. Pero al mismo tiempo, mantiene junto con el FMI una línea de acción restrictiva en ámbitos como los gastos sociales o el alivio de la deuda. Aspectos como la imposición de tasas educativas a las familias, que se mantienen en varios de los países que han visto aprobados sus PRSPs (tales como Georgia o Chad), no han sido afrontados por el Banco con la firmeza que cabría esperar de sus propias declaraciones en el ámbito educativo.

III.3 Unión Europea

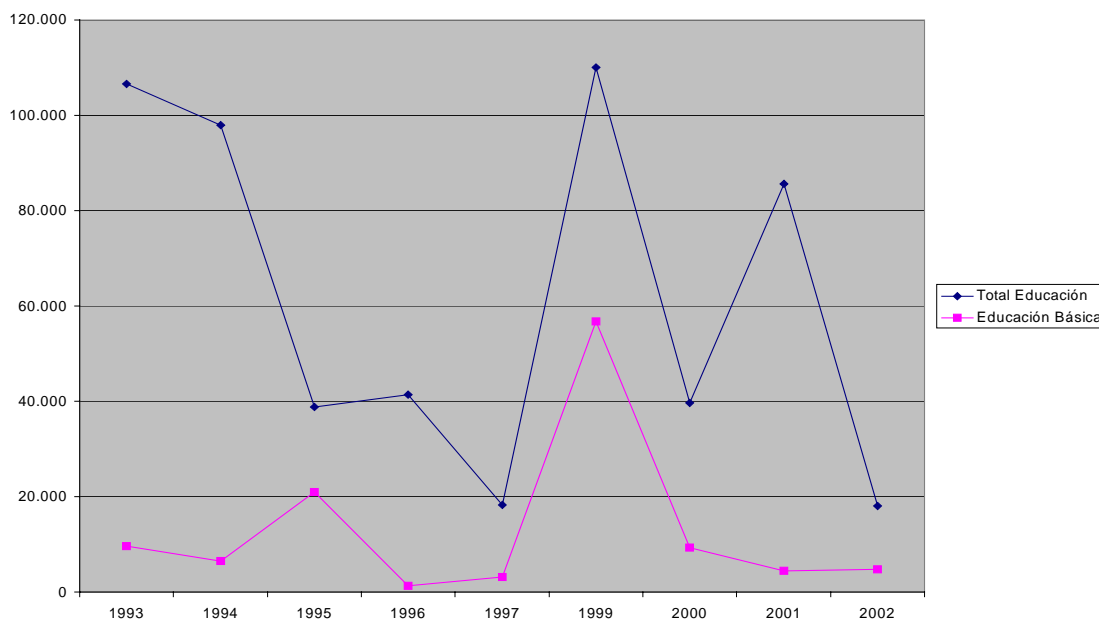
La Unión Europea constituye el quinto mayor donante mundial, canalizando alrededor del 10% de la AOD mundial. En el año 2000 se aprobó la nueva política de desarrollo de la UE que propone la reducción de la pobreza como objetivo central de la ayuda; una mayor diferenciación entre políticas e instrumentos; la elaboración de estrategias sectoriales y de estrategias país y la progresiva evolución hacia los enfoques sectoriales.

Aportaciones de la nueva estrategia europea en educación²²

1. Ofrece una visión integral del proceso educativo seleccionando ámbitos de trabajo para la cooperación en los tres niveles educativos.
2. Demuestra un compromiso incuestionable con la educación básica y con los países que demuestren voluntad firme para proporcionar una educación primaria universal y gratuita.
3. Destaca los beneficios que el apoyo a la educación tiene en la reducción de la pobreza y la necesidad de que los grupos más vulnerables accedan a la educación.
4. Además, se apunta la estrecha relación entre la formación y la demanda de empleo y se señala la formación profesional como ámbito prioritario de apoyo.
5. Implica a la UE en aspectos que preocupan a la comunidad internacional como son el VIH/SIDA, las situaciones de conflicto y posconflicto y la urgente necesidad de incrementar la producción estadística y cualitativa sobre la educación.
6. Por último, valoramos positivamente el compromiso de trabajar, en materia de educación, a través del enfoque sectorial lo que puede permitir más coordinación entre donantes y una mejor apropiación de los procesos de cambio por parte de los países receptores.

Gráfico 4: Comparación cuantitativa de la AOD de la CE a la Educación con respecto a la Educación Básica-1990- 2002 (en millones USD)

²² Comunicación sobre la *Contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza*, de marzo de 2002.



Fuente: CRS (CAD)

* Nota: no se cuenta con información del aporte a Educación Básica durante 1998, por esta razón no se incluye este año en el gráfico.

IV. LA EDUCACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Introducción

La cooperación española en materia educativa tiene como marco general de referencia la Ley 23/98 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que en su artículo 7 establece como prioridad sectorial "los sectores sociales básicos, con especial incidencia en la salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de los recursos humanos".

El siguiente nivel normativo lo constituye el Plan Director de la Cooperación Española 2001/2004, aprobado por Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2000, el cual incluye tanto las necesidades sociales básicas como la inversión en el ser humano como prioridades sectoriales de la cooperación española en los próximos años.

Finalmente, y aunque no goce de un carácter vinculante, cabe destacar la Proposición no de Ley de 29 de octubre de 1999, aprobada en la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados. En ella se indica que el 25% de la cooperación bilateral debe destinarse a la educación en general, y en concreto un mínimo del 8% a la educación básica.

A todo ello se ha venido a añadir la reciente aprobación de la primera Estrategia de la Cooperación española en Educación.

IV.1 Prioridades y actores de la cooperación educativa española²³

El total de la AOD bilateral bruta destinada a educación por la Cooperación Española en el 2002 ascendió a 159,12 millones de euros. Esta cifra supone un 13% del total de la AOD bilateral bruta española.

La distribución geográfica de la ayuda en Educación se concentró en los países de Latinoamérica, con un 63,5%, seguido por los países del Mediterráneo, África Subsahariana y Asia con un 18,4%, 10,4% y 5% respectivamente.

Con relación a las instancias que participan en la cooperación educativa, se observa, al igual que en el conjunto de la AOD española, la existencia de múltiples actores, con poca coordinación entre ellos. En la siguiente tabla se desglosa esta participación:

Origen de los fondos de AOD en educación

Actores	AOD bruta (millones de euros)	Porcentaje s/ AOD bruta en educación
MAEX-AECI	65,28	41,0%
M. Economía	27,92	17,5%
M. Educación Cultura y Deporte	26,46	16,6%
Otros Ministerios	4,12	2,6%
CC.AA.	23,94	15,0%
EE.LL.	10,99	6,9%
Universidades	0,41	0,3%
TOTAL	159.12	100 %

Fuente: Seguimiento PACI, 2002

Respecto a la ejecución de dichos fondos: de los recursos ejecutados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), 15,99 millones son ejecutados vía ONGD, 26,97 millones se destinan a programas ejecutados por las Universidades y 22,32 millones son de ejecución directa. La práctica totalidad de los recursos del Ministerio de Economía (el 98,7%) corresponden a los Fondos de Ayuda al Desarrollo (créditos FAD), mientras que los otros Ministerios ejecutan directamente sus fondos. Respecto a la cooperación descentralizada, más de tres cuartas partes de los recursos de las CC.AA son ejecutados vía proyectos de ONGD y casi la totalidad de los mismos en el caso de las entidades locales.

²³ Este apartado recoge una breve descripción de lo que hace la cooperación española en educación. Para ello, hemos utilizado las cifras del PACI 2002, que son también representativas de la tendencia que se viene siguiendo en los últimos años.

Distribución Sectorial y Actores

1) Educación post-secundaria y universitaria:

Es la que concentró la mayor parte de los recursos con 49,6 millones de euros, que representan un 31,2% del total de la AOD en educación. Los principales programas de este sector, gestionados con recursos de la *AECI*, lo integran:

- El programa de Becas con 12,12 millones de euros.
- Los programas de Becas y de Visitas Especiales de la Fundación Carolina con 10,23 millones de euros.
- El Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) con 3,2 millones de euros.
- Los Lectorados de Español en Universidades Extranjeras con 1,42 millones de euros.

En este mismo sector, el *Ministerio de Economía* destinó 9,02 millones de euros al equipamiento tecnológico e informático de centros universitarios, a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (créditos FAD).

El *Ministerio de Educación Cultura y Deporte* gestionó 3,22 millones de euros a través del "Programa Nacional de Ayudas para la Movilidad de Profesores de Universidad e Investigadores Españoles".

2) Educación secundaria y formación profesional:

Es el segundo sector que más recursos aglutinó, con 44 millones, que representan el 27,7% de la AOD en educación.

El *Ministerio de Economía* destinó a través de cinco proyectos (créditos FAD) 15,22 millones de euros, fundamentalmente en el equipamiento tecnológico e informático de centros de formación profesional.

Destacamos en este sector el proyecto de "Preservación del patrimonio cultural en Iberoamérica" gestionado conjuntamente por la *AECI* -que destina 8,82 millones de euros-, y el *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* -que participa con 3.18 millones-. Este proyecto tiene como fin la revitalización de centros históricos de ciudades, la restauración de bienes culturales y la creación de Escuelas Taller.

La *AECI* también destino 4,41 millones de euros a este sector, vía financiación a ONGD, con proyectos de Formación Profesional en su mayoría.

Cabe resaltar en este sector las acciones de las *Comunidades Autónomas* (CC.AA.) con 7,54 millones de euros que representan un 31,% del total de su ayuda. La mayor parte de estos proyectos consiste en dotación de material o construcción de infraestructura y son ejecutados por ONGD. Las *Entidades Locales* participan en este sector con 3,19 millones de euros lo que representa cerca del 30% de su ayuda en Educación.

3) Nivel no especificado:

El siguiente sector al que se destinó mayor cantidad de recursos es el nivel no especificado, con 38,6 millones de euros, que representan un 24,2% de la AOD española en educación.

En este sector destacan los gastos de personal y mantenimiento de 11 centros educativos de titularidad española en el exterior a los que se destinan 21,62 millones de euros a través del *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*. El objetivo de estos centros es "extender la presencia del sistema educativo español en el mundo... y promocionar y difundir la lengua y la cultura española."²⁴

El *Ministerio de Economía*, también participó en este sector, a través de dos créditos FAD en el subsector de *Servicios e Instalaciones Educativas y Formación*, con un total de 3,3 millones de euros.

4) **Educación Básica:**

El sector al que menos recursos destina la cooperación española es el de educación básica, con 26,9 millones de euros, que representan un 16,9% del total de la AOD española en educación.

El principal programa que ejecuta directamente la *AECI* en este sector es el "Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos" (PAEBA) en el que invirtió 2,9 millones de euros en el 2002. Este programa tiene como objetivo principal la reducción del analfabetismo en Iberoamérica.

La *AECI* también destina 4,72 millones de euros a la educación primaria vía proyectos ejecutados por ONGD, donde se observa una gran cantidad y diversidad de actuaciones: proyectos de construcción de infraestructuras, ayudas para la dotación de materiales y acciones directas de educación y formación de docentes.

La educación básica es el sector que más apoyan las CC.AA, con 10,46 millones de euros que representan el 43,7% del total de los recursos que destinan a educación. Como en la educación secundaria, la mayor parte de estos recursos son ejecutados vía ONGD y corresponden a dotación de material o construcción de infraestructura.

Las Entidades Locales, también destinan un alto porcentaje de su ayuda a la educación básica, con 5,25 millones de euros que representan cerca de un 50% de su ayuda en educación.

La cooperación multilateral en educación

Por las características propias de esta modalidad de cooperación, el PACI no refleja el seguimiento sectorial de esta modalidad de AOD por lo que es difícil analizar qué parte de AOD multilateral española se destina a educación.

La Ayuda multilateral está formada por todas aquellas contribuciones realizadas por las diferentes administraciones públicas a los organismos multilaterales que realizan acciones de cooperación para el desarrollo, que se dividen en organismos internacionales financieros (OIF), no financieros (OINF) y aportaciones a la Unión Europea. En esta cooperación el donante no decide cuál es el destino final de los fondos ya que son estos organismos los que gestionan la ayuda. La excepción principal a esta situación la constituyen los Fondos Globales temáticos, como el fondo catalizador de la FTI, en el que España por el momento no está participando como ya se ha explicado.

²⁴ Dossier informativo del Ministerio de Educación, Cooperación internacional en materia de educación.

No todo el monto de estas aportaciones a los OIF y OINF se contabiliza como AOD, sino que depende del Grupo de aspectos estadísticos del CAD que establece cuales de estas aportaciones pueden contabilizarse como AOD.

En números absolutos, la AOD multilateral en 2002 ascendió a casi 758 millones de euros que representó un 41.71% del total de la AOD neta española. En el anexo 6 se da la distribución del gasto

IV.2 La Estrategia de Cooperación Española en Educación

A principios de 2004 se ha publicado *la Estrategia de la Cooperación Española en Educación* (en adelante "la estrategia"). Este documento ha sido 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. Las organizaciones firmantes de este informe valoramos positivamente el esfuerzo de reflexión y planificación que se ha llevado a cabo para la elaboración de este documento y otorgamos gran importancia a contar con una herramienta de este tipo que enmarque la actuación de toda la cooperación española en esta materia durante los próximos cuatro años.

Entre las funciones atribuidas a la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la entonces Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, ha estado la redacción de estos documentos estratégicos y hay que reconocer, de nuevo, el intenso trabajo que ha desarrollado durante 2003 elaborando, no sólo esta estrategia, sino otros documentos temáticos de la cooperación. La OPE durante este proceso, ha compartido sus posiciones e invitado a gran parte de los actores de la cooperación a incluir comentarios en el borrador. Sin embargo, y aún reconociendo la dificultad técnica que esto supondría, creemos que sería más positivo que en el futuro se potenciase una participación de todos los actores más allá de la mera consulta, ya que al final, las aportaciones externas aceptadas sólo atañen a la forma y a matices, siendo muy difícil la inclusión de comentarios de fondo que puedan modificar el espíritu del texto.

La estrategia identifica cinco prioridades y siete principios básicos de intervención que, a nuestro juicio, constituyen (si bien con matices) una base rescatable para la cooperación en materia educativa.

Prioridades y principios de la Cooperación española en educación	
5 Prioridades	7 Principios
La Mejora del acceso: ampliación de infraestructuras y equipamiento educativo.	Lucha contra la pobreza.
La contribución a la finalización efectiva de los estudios: reducción de las tasas de repetición y abandono.	Carácter integral de la cooperación en educación.

<p>La contribución a la calidad de la educación: apoyando la formación de docentes, adaptando los programas de educación a la cultura y contexto socioeconómico de la población a la que se dirigen, promoviendo la participación social en el proceso educativo, adecuando los materiales educativos a los programas y fomentando una educación en valores.</p>	<p>Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</p>
<p>La equidad educativa: corrección de las diferencias en el acceso y calidad en función del género o del origen socioeconómico, cultural o étnico de las personas mediante programas enfocados hacia la población más vulnerable y adaptados a su realidad.</p>	<p>Responsabilidad del estado receptor.</p>
<p>La continuidad y flexibilidad del sistema educativo: ofreciendo oportunidades educativas a lo largo de toda la vida para la población que sufre condiciones de pobreza y/o exclusión, favoreciendo el eslabonamiento de los subsistemas o niveles del ciclo educativo y la intercomunicación entre los sistemas formal y no formal.</p>	<p>Fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.</p>
	<p>Coordinación, complementariedad y armonización de procedimientos internos.</p>
	<p>Coordinación, complementariedad y armonización de donantes.</p>

Sin embargo, hay aspectos del texto que, a nuestro juicio, presentan importantes carencias y que deberían ser abordados por el nuevo gobierno para hacer de la estrategia un referente realmente útil y aplicable.

Carácter integral de la cooperación en educación

La estrategia repite varias veces que la cooperación española mantendrá una concepción integral de la educación, puesto que *"los diferentes niveles influyen y se complementan entre sí, y todos son igualmente importantes para el desarrollo", "ningún ciclo destaca sobre otro y todos ellos son igualmente importantes para el desarrollo de las personas y la sociedad por lo que en cada país debe existir un equilibrio entre las diversas fases educativas"*.

La estrategia no jerarquiza por tanto la atención de la cooperación española a las distintas etapas educativas, lo cual va en contra de los compromisos internacionales en educación y desarrollo, que como hemos recogido en el capítulo II.2 establecen claramente la prioridad de la educación básica, entendida en sentido amplio. Para erradicar la pobreza hay que priorizar la cobertura de las necesidades sociales básicas y, entre ellas, la educación básica para, a partir de ahí, ir cubriendo etapas superiores. La educación superior es muy importante, sin duda, pero cuando todavía hay enormes capas de población sin acceso siquiera a una educación básica de calidad, pública y

gratuita, ése debe ser el foco prioritario de atención. Optar preferentemente por la educación básica es optar por los colectivos más vulnerables de cada país.

Concepción errónea de la educación básica considerando que “básica” equivale a educación primaria

La estrategia se centra exclusivamente en la educación primaria y no recoge el concepto amplio de Necesidades Básicas de Aprendizaje recogido en Dakar (ver Anexo 3). Con ello desatiende otros componentes como son la alfabetización de adultos, la formación profesional informal o la educación preescolar. Pero además, el propio concepto de necesidades básicas de aprendizaje cambia según el lugar y el tiempo. En América Latina los estudios de educación básica son equiparables a los años de educación obligatoria. Es decir, en América Latina, la educación básica debe incluir la educación secundaria porque como ha mostrado la CEPAL, los estudios de secundaria (12 años de estudios) representan el capital educacional mínimo para contar con oportunidades dignas de acceso al mercado laboral.

Excesivo peso de la educación superior

A pesar de que la estrategia dice que ningún ciclo destaca sobre otro, lo cierto es que si analizamos las cifras de cooperación en educación, hay niveles educativos a los que se destinan muchos más recursos que a otros. La cooperación española otorga gran relevancia a la educación superior (31.2% de la AOD educativa en el 2002). Consideramos que es una atención desproporcionada dadas las carencias que todavía existen en los niveles anteriores en los países del Sur.

Pero no sólo es un problema de cantidad, sino también del tipo de cooperación que se hace en educación superior, básicamente becas, intercambio de profesores y equipamiento tecnológico e informático de centros universitarios (ver capítulo IV.1 anterior). Estos programas se han realizado tradicionalmente en el marco de los intereses de las universidades y empresas españolas pero con poca relación con las necesidades particulares de desarrollo de los países beneficiarios. Hacer docencia e investigación, por el hecho de realizarla con universidades del Sur o con personas de esos países no es necesariamente hacer cooperación al desarrollo. Y ello porque la educación superior per se no es automáticamente un elemento de lucha contra la pobreza. De hecho, en América Latina ha sido justo lo contrario, la educación superior de élites, en lugar de revertir la situación de pobreza, ha servido para reproducir desigualdades.

La reforma del PCI ha introducido algunas modificaciones en este sentido y la Estrategia de Educación establece recomendaciones de interés en el ámbito de la educación superior, como el refuerzo a otros niveles educativos inferiores, el fortalecimiento institucional de las universidades del Sur o evitar la fuga de cerebros, percibiéndose un esfuerzo por aportar ideas novedosas en este sector.

Adicionalmente, creemos que sería un gran aporte de la cooperación al desarrollo en educación superior priorizar los siguientes ámbitos:

- Favorecer la igualdad de oportunidades de acceso a la universidad en los países del Sur: El paso de la educación secundaria a la superior no debe estar limitado por carencias económicas y condiciones de pobreza, que es lo que ocurre en la actualidad. El acceso a la educación superior en los países del Sur no se logra por méritos, sino en función del contexto socioeconómico de las familias. En este sentido, la cooperación española en educación superior puede contribuir a ampliar las oportunidades de acceso de las clases populares a la educación superior. Con ello se favorece además la movilidad social, tan necesaria para promover procesos de desarrollo humano. El acceso de las clases populares a la educación superior les permite llegar a pertenecer a las instituciones decisoras de sus propios países.
- Refuerzo de los niveles anteriores: vincular la educación superior a la mejora de la educación básica. No se consigue mejorar la calidad de la educación básica ni cambiar malas prácticas de los docentes muy arraigadas si no es canalizando recursos importantes en formación inicial del profesorado en el nivel universitario y en la elaboración de planes de formación permanente que mejoren las destrezas y conocimientos de los educadores y gestores
- Sensibilización: la estrategia deja fuera de la cooperación educativa la sensibilización en España. Por tal entendemos educar en los valores de solidaridad y justicia a los ciudadanos de nuestros propios países, dándoles a conocer la realidad de pobreza y exclusión del mundo así como las causas que la perpetúan. La universidad es un espacio y un actor privilegiado para ello. La estrategia debe contemplar el establecimiento de instrumentos para financiar las distintas formas de sensibilización de la comunidad educativa universitaria española.

Ausencia de marco presupuestario

La estrategia carece de marco presupuestario orientativo que establezca los niveles deseables de inversión por áreas geográficas y por tipo de intervención educativa.

La estrategia preve una evaluación de su ejecución a los tres años. La inclusión de una herramienta de evaluación es una contribución muy positiva, pero dudamos mucho de que pueda evaluarse la estrategia dada la ausencia de un marco presupuestario.

No se establece un horizonte de incremento de la cooperación en materia educativa más allá del aumento proporcional que corresponda según aumenten los recursos de la AOD española. En concreto, la estrategia menciona que *“A medida que vaya aumentando la Ayuda Oficial al Desarrollo, los recursos destinados a la educación lo harán proporcionalmente”*. Dado el peso de la educación superior en la cooperación española (ver punto anterior) creemos que, en el marco de los incrementos de la AOD que previsiblemente se darán en los próximos años, se debía haber asumido algún compromiso sobre la necesidad de destinar mayor porcentaje al sector básico. La revisión de la estrategia es una

oportunidad excelente, si no para cambiar totalmente el foco de la cooperación española en materia educativa, sí para darle un mayor peso a los sectores priorizados internacionalmente mediante compromisos asumidos en distintas conferencias.

Ámbitos geográficos

Creemos que la cooperación española no debe orientarse sólo por países prioritarios de intervención sino que, dentro de los mismos, se deberían focalizar sus actuaciones en beneficio de las poblaciones más pobres, confiriendo a las prioridades sectoriales un carácter más regional acorde con las enormes desigualdades que viven estos países. Es necesario anclar la cooperación en los distintos perfiles de pobreza de los países con los que cooperamos.

Coordinación internacional entre donantes

Desde hace tiempo las ONG nacionales e internacionales venimos reclamando una mejora de la coordinación entre organismos donantes. La dispersión de los ya escasos esfuerzos de la cooperación internacional hace que, en demasiados casos, los recursos no alcancen un volumen crítico que permita obtener mejores impactos. Si se quieren alcanzar las metas señaladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación, los esfuerzos de la comunidad internacional deberán ser combinados y coordinados.

Los organismos donantes deben olvidar la lógica bilateral, trabajando cada vez más hacia una orientación multilateral. En este aspecto debemos recalcar positivamente la mención que se hace en el principio de *Coordinación, complementariedad y armonización de donantes*.

En este principio se reconoce que la

“Cooperación española participará en los instrumentos de coordinación que los gobiernos de los países beneficiarios pongan en funcionamiento para mejorar el impacto de la ayuda y encauzar el diálogo con los donantes. Esta participación tendrá lugar con independencia del modo de prestación de la ayuda elegido. Cuando se constituyan estrategias de carácter sectorial en educación (Sector Wide Approaches –SWAPS–), la Cooperación Española, representada por la Embajada, participará activamente en el diálogo con el gobierno beneficiario y, cuando sea pertinente, con proyectos de asistencia técnica y, si desde el punto de vista financiero y legal fuera viable, con aportaciones monetarias” (página 25 de la estrategia).

Desde nuestra perspectiva, sin olvidar el enfoque de intervención por proyectos, valioso y necesario, es positivo que la cooperación española avance progresivamente hacia un horizonte de implicación en programas y apoyo sectorial a políticas públicas de los países receptores de la ayuda, donde se reconozca al país como último responsable de su desarrollo. Esta perspectiva potenciaría una asociación con los países receptores basada en el diálogo, y promovería igualmente la participación de la sociedad civil en los países del Sur

donde paulatinamente asumirían un papel de control ciudadano a los compromisos de sus respectivos gobiernos, potenciando igualmente alianzas entre las ONG del norte y del sur.

La estrategia menciona la *Iniciativa por Vía Rápida* (FTI, en sus siglas inglesas, a la que ya hemos hecho referencia en el capítulo II.2). Esta iniciativa es la más ambiciosa que hay actualmente en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo en educación y se basa en la coordinación entre donantes y receptores. El apoyo español a la iniciativa es la oportunidad de dar un paso concreto en coordinación internacional de donantes, del que seguro se derivarían aprendizajes muy valiosos para la cooperación española.

En el documento se asegura que *“se seguirá de cerca la evolución de las iniciativas de coordinación internacional, por ejemplo la Fast Track Initiative”* y se dice que en aquellos casos donde se presente la oportunidad de trabajar en estas iniciativas de coordinación internacional, las embajadas remitirán informes asesorando sobre la oportunidad de que la Cooperación Española participe en estas iniciativas. Esta atención en la estrategia a otros modos de cooperación que hasta ahora no habían sido considerados por la Administración, es una buena noticia. Sin embargo, creemos necesario un compromiso político más explícito de participación en la FTI y, de manera más general, con su objetivo de hacer viable la consecución de uno de los objetivos de Dakar, ratificado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: asegurar que para el 2015 todos los niños y niñas, especialmente en circunstancias difíciles, accedan y completen una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad.

Coordinación de los actores de la Cooperación Española.

La cooperación en educación, como el resto de la cooperación española, está muy dispersa entre distintos Ministerios dentro de la Administración General del Estado y las entidades locales. A la dispersión se une además la falta de coordinación que, en el caso de los Ministerios de Economía y Exteriores, consideramos que es particularmente grave. Dada la descentralización de los actores del sistema español de cooperación es necesario reforzar el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación como coordinador de la Cooperación Oficial al Desarrollo, para dotarla de mayor coherencia y calidad. Este papel le permitiría definir áreas y sectores prioritarios con el fin de apuntar ámbitos de intervención para todos los instrumentos de la Cooperación Española, con independencia del ministerio del que dependa el gasto o la entidad que lo gestione, todo ello sin menoscabo de las competencias actuales de cada uno de los actores.

Por lo que respecta a las propias ONG, somos conscientes de que también afrontamos un reto importante en este sentido, con una obligación de avanzar en una doble perspectiva:

- La realización de esfuerzos conjuntos para trascender la dinámica de realización de proyectos/programas educativos exclusivamente ONGD-contraparte local, para dedicar cada vez más recursos a la realización de

Programas sectoriales en red con otras ONGD del norte y agrupaciones de contrapartes del Sur.

- El apoyo decidido a la génesis, fortalecimiento y operatividad de estructuras que hagan real la participación de la sociedad civil del Sur en el diseño y ejecución de las políticas educativas de sus respectivos países. Esto implica también la dedicación de recursos económicos específicos para fortalecimiento institucional.

A medio plazo, también es deseable avanzar en la coordinación y acción conjunta de las ONGD con otros agentes de cooperación.

Papel del sector privado

Existen también en la estrategia variadas referencias a la provisión de servicios educativos por parte del sector privado que reflejan una tendencia proclive hacia este tipo de intervenciones. El papel que pueda jugar el sector privado en educación en general y en la educación de los sectores que sufren pobreza y exclusión en particular es un tema complejo que merece una reflexión explícita al respecto que no existe en la estrategia. La iniciativa privada complementa la labor del Estado de forma significativa en algunos países del Sur, como proveedores directos de servicios educativos. Pero debe realizarse en coordinación con el Sector Público y sin que se convierta en una excusa para la ausencia de reformas políticas que universalicen el acceso a la enseñanza. Por otro lado, la privatización de la enseñanza suele ir acompañada de un coste más elevado para los usuarios, la exclusión del acceso a dicha enseñanza de los sectores populares y un deterioro de la educación pública.

Fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.

La estrategia reconoce que es necesario el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho. Este principio requiere que las decisiones en materia de política educativa que un estado asuma, deben de haberse negociado previamente con los mecanismos de participación ciudadana que se arbitren para ello. Precisamente por esta causa, creemos que la estrategia debe subrayar el apoyo a estos procesos ciudadanos de discusión de las políticas públicas educativas, como son todos los procesos de reforma educativa que se llevan actualmente en América Latina, o subrayar el apoyo a los Estados que potencien y financien estos procesos participativos.

A la hora de interpretar este principio no se puede hacer recaer todo el peso en los países del Sur, ya que se puede tender a "condicionar" la ayuda educativa a que el país tenga un funcionamiento plenamente democrático. Los procesos democráticos se aceleran y potencian cuando la población alcanza unos niveles básicos de educación y ésta debe dirigirse en todo caso a formar una ciudadanía educada en sus derechos y obligaciones.

Créditos FAD

En relación con lo anterior, se mantiene de una manera poco justificada el apoyo a la utilización de los créditos FAD como instrumento privilegiado de intervención en materia educativa, afirmando que los mismos permiten combinar la cooperación al desarrollo con la internacionalización de la empresa española, sin que esto se haya visto demostrado por estudios y evaluaciones suficientemente fundamentados. En nuestra opinión, el mayor problema de los FAD es que no fueron concebidos como un instrumento de erradicación de la pobreza, sino de apoyo a la exportación española²⁵. Aunque los FAD han tenido sucesivas modificaciones para intentar compaginar su doble naturaleza, se trata de una herramienta que no ha terminado de asentarse como instrumento eficaz de lucha contra la pobreza. Parte importante de estos créditos son ayuda ligada o condicionada a la compra de bienes o servicios de empresas españolas. Se condicionan las acciones orientadas al alivio de la pobreza al fomento de la exportación. Tratándose los FAD de recursos contabilizados como AOD, la condición, en todo caso, debería ser en el sentido opuesto: las acciones al fomento de la exportación realizadas con fondos de la AOD, deben de estar condicionadas al alivio de la pobreza.

Enseñanza del español

La estrategia menciona la enseñanza del español como un complemento de la formación y un factor que puede contribuir al desarrollo económico y social de los países en desarrollo ya que esta enseñanza podría servir para *“que las personas de estos países aprovechen la presencia de empresas e instituciones españolas”*. Una vez más, parece que se condicionan ciertos aspectos de la cooperación al desarrollo en materia educativa a que ésta beneficie también a los intereses políticos y comerciales españoles. Para las ONGD firmantes la expansión del español es un objetivo legítimo y necesario de nuestros gobiernos, encuadrado quizá en la llamada cooperación cultural. Sin embargo, si el fomento de la enseñanza del español se realiza con recursos destinados al alivio de la pobreza, habrá que demostrar cómo esta enseñanza puede contribuir a dicho objetivo en los países donde la Cooperación Española actúa.

²⁵ La Web del Instituto de Crédito Oficial señala que los FAD sirven " ... para otorgar ayudas financieras con carácter concesional a países en desarrollo, y a instituciones multilaterales de desarrollo, con el objetivo de fomentar de las exportaciones de bienes y servicios españoles."

V. PROPUESTAS

Como hemos analizado en las páginas anteriores, a nuestro modo de ver ni la práctica de la ayuda española en educación hasta la fecha, ni las orientaciones incluidas en la estrategia recientemente aprobada, suponen una respuesta adecuada a los retos planteados en el Marco de Acción de Dakar. Consideramos positivo el hecho de disponer de un documento estratégico para la ayuda en educación, pero entendemos que el texto actual presenta importantes carencias que deberían ser abordadas con inmediatez. Proponemos por ello que se lleve a cabo una **revisión en profundidad de la Estrategia de la Cooperación Española en Educación**, en la que se tengan en cuenta las 10 medidas que se proponen a continuación.

V.1 Las metas de la Educación para Todos son seis, no una

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio pretendieron elaborar una agenda que pusiera de relieve las distintas dimensiones del desarrollo humano. Esta relación entre sectores es muy positiva pero el problema es que los objetivos que se recogieron en educación son sólo una pequeña parte de los compromisos de Dakar (ver Anexo 4). El horizonte del trabajo en educación debe ser el cumplimiento de los objetivos de Dakar y no puede reducirse a los ODM en educación. El peligro si no, es convertir la Educación para Todos en Educación para Niños y Niñas, Educación para Niños y Niñas entendida como Educación Primaria, y ésta reducida a matrícula y a la finalización de cuatro grados de baja calidad.²⁶

Las metas de la Educación para Todos son seis, no una. Todos incluye a niños, jóvenes y adultos. La educación básica no se refiere solamente a niños ni a educación escolar.

Un país no puede avanzar sólo con educación primaria ni sólo con educación básica. Necesitamos una visión sistémica de la educación que reconozca, 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.

V.2 Apuesta por la educación básica

La visión sistémica de la educación no es óbice, como viene recogido en Dakar, para prestar una atención prioritaria desde la cooperación internacional a las necesidades educativas más básicas, que aún están sin cubrir o presentan graves deficiencias en los países del Sur. La atención prestada hasta la fecha por la cooperación española a los niveles superiores de educación y a la promoción

²⁶ Ver Rosa María Torres, “Educación para Todos: la tarea pendiente”, IIPE_UNESCO Buenos Aires, 2000; FUM-TEP, Montevideo, 2000; Artmed Editora, Porto Alegre, 2000.

del idioma y la cultura españoles debe revertirse a favor de una mayor orientación hacia niveles básicos de educación (entendidos tal y como se plantea en el presente documento, lo cual va mucho más allá de la educación primaria), particularmente en los países más pobres. Ello debe implicar una modificación de la asignación presupuestaria, pero también una revisión de cuáles son los contenidos de cada línea de acción y cuál el aporte real ante el objetivo prioritario: la erradicación de la pobreza.

Sin ignorar la importancia de la educación superior ni de la cooperación cultural, se debería entrar a analizar con valentía qué tipo de actividades e instrumentos deben contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo y cuáles no (¿debería destinarse presupuesto de AOD a promocionar el idioma castellano en el mundo?). Adicionalmente, y con participación de todos los sectores implicados, se hace necesario reflexionar con mayor profundidad sobre la cooperación al desarrollo española en educación superior, tanto en acción directa en el Sur como desde nuestro propio país, identificando y priorizando aquellas acciones con mayor impacto en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

V.3 Activa participación española en la Fast Track Initiative

En coherencia con el punto anterior, creemos que es precisa una participación española activa en la FTI, que venga acompañada de un compromiso financiero, de cara a contribuir a soluciones globales en el ámbito de la educación primaria. En un momento en el que estamos a punto de ser testigos del primer incumplimiento de uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (el que tiene que ver con la equidad en el acceso a la educación para niños y niñas antes del 2005) se hace imprescindible que la cooperación española afronte con una mira más amplia su contribución a los objetivos globales de desarrollo.

En ese sentido, la FTI constituye la única iniciativa global puesta en marcha en la actualidad para lograr el cumplimiento de los compromisos asumidos en Dakar. Obviamente, su funcionamiento se enfrenta aún a múltiples complicaciones, motivo por el cual el apoyo español debe ir más allá de una contribución económica, para pasar a implicarse en la puesta en marcha de propuestas concretas de mejora, al menos en los países prioritarios para nuestra cooperación.

V.4 Prioridades de la cooperación en educación

La estrategia de cooperación recoge 5 prioridades que deben orientar las intervenciones, cualquiera que sea el instrumento utilizado o la etapa educativa en la que se incida. Sin embargo, lo recoge en la introducción y además, el resto del texto de la estrategia no es, de hecho, coherente con dichas prioridades. Creemos que las mismas deben orientar efectivamente la cooperación española en educación, cualquiera que sea la etapa educativa o el tipo de intervención de que se trate.

Prioridades:

- La mejora del acceso: ampliación de infraestructuras y equipamiento educativo.
- La contribución a la finalización efectiva de los estudios: reducción de las tasas de repetición y abandono.
- La contribución a la calidad de la educación: depende en gran medida de la formación de docentes, así como de la adaptación de los programas de educación a la cultura y contexto socioeconómico de la población a la que se dirigen, la promoción de la participación social en el proceso educativo, la adaptación de materiales educativos a los programas y el fomento de una educación en valores.
- La equidad educativa: corrección de las diferencias en el acceso y calidad en función del género o del origen socioeconómico, cultural o étnico de las personas mediante programas enfocados a la población más vulnerable y adaptados a su realidad.
- Facilitar la continuidad y flexibilidad del sistema educativo: la Cooperación Española incluirá entre sus líneas de trabajo en educación ofrecer oportunidades educativas a lo largo de toda la vida para la población que sufre condiciones de pobreza y/o exclusión, favoreciendo el eslabonamiento de los subsistemas o niveles del ciclo educativo y la intercomunicación entre los sistemas formal y no formal.

Si se quiere lograr la equidad en los distintos niveles educativos se debe mejorar, en cada caso, la cobertura y permanencia en el nivel anterior: una mayor equidad en la secundaria pasa por mejorar las tasas de permanencia en primaria, igual que mejorar la equidad en la educación superior pasa por mejorar la secundaria. Desde los niveles más básicos a la educación superior, el sistema es un colador que excluye a la gente más pobre. La gente no se va por gusto, sino que el sistema obliga a irse. En este sentido, no debe hablarse de abandono o deserción escolar sino de exclusión, porque desertar es irse por voluntad propia. No es lo mismo querer irse que tener que hacerlo por diferentes factores.

Tal como se menciona en la Estrategia de la Cooperación Española en Educación *"el desarrollo de la educación debe ser equilibrado, y dado que el ciclo educativo comprende distintas fases no pueden contemplarse intervenciones sin tenerlo en cuenta en su conjunto"*. Estamos de acuerdo en el carácter sistémico o integral de la educación que menciona la estrategia pero creemos que debe entenderse de forma muy diferente, no como intervenciones aisladas en cada etapa sino como apertura de oportunidades educativas para los sectores populares a lo largo de toda la vida.

V.5 Atención a los aspectos de calidad educativa

A. Dado que los países prioritarios de la Cooperación española son en su mayoría de renta media, la cooperación española cuidará de forma especial en la educación básica, el acceso a la misma de las poblaciones más pobres y las tasas de repetición y abandono.

- B. Tendrá especial atención la formación de docentes, así como la del resto del personal responsable de la gestión educativa, cuidando su motivación y capacitación y asegurando una adecuada remuneración.
- C. Se apostará por un diseño curricular que adapte los contenidos básicos del aprendizaje a las realidades del contexto cultural y socioeconómico del lugar.
- D. Se promoverá la existencia de programas técnicos de formación en escuelas y centros con las siguientes características:
- destinados a (i) niños y niñas, jóvenes y adultos excluidos del sistema escolar, (ii) que se adecuen a las tendencias del mercado de trabajo, la producción y la gestión del medio ambiente, y (iii) que lleve asociado el componente de inserción sociolaboral.
 - La dotación de centros técnicos, siempre que sea posible, con equipamiento del mercado local. Ello favorece los mercados locales y evita la dependencia que se crea cuando los equipos son extranjeros (formación, repuestos y reparaciones tienen que pagarse fuera; como muchas veces no es posible este gasto, los equipos acaban siendo inservibles)
 - Capacitación del profesorado en cuanto a (i) una adecuada preparación técnica, (ii) una cualificación para enseñar que implica la capacidad de transmitir el «saber» y el «saber hacer» y la comunicación con los alumnos y (iii) una experiencia adquirida en el lugar de trabajo. Esto supone que ha tenido o tiene relación estrecha con la aplicación de la tecnología y con la dinámica de la empresa.

V.6 Participación, corresponsabilidad y fortalecimiento de la sociedad civil

No es posible desarrollar con éxito procesos de reforma educativa sin la participación de la sociedad civil ²⁷. Pero ello precisa de organizaciones fuertes sobre el terreno, con capacidad propositiva. En nuestro trabajo con organizaciones educativas del Sur comprobamos que las inversiones tendentes a fortalecer las capacidades de los actores sobre el terreno repercuten en la calidad de los proyectos y programas, pero también en su interlocución con los organismos locales, nacionales y multilaterales.

El objetivo de dicha interlocución es doble, (i) aportar la experiencia y el conocimiento que tienen de la realidad y acercar al gobierno sus demandas y reivindicaciones como usuarios y beneficiarios del sistema y (ii) establecer mecanismos que permitan el control, por parte de la sociedad civil, de la implantación de las reformas y de las cláusulas que afectan al rendimiento de cuentas de las autoridades que las vayan a poner en práctica.

Para posibilitar la participación de la sociedad civil en la formulación, seguimiento y control de las políticas públicas es preciso que las organizaciones

²⁷ El Marco de Acción de Dakar compromete a los gobiernos a garantizar “la implicación y participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y seguimiento de las estrategias para el desarrollo de la educación.”

sociales fortalezcan sus capacidades organizativas y propositivas. La cooperación española puede jugar un papel importante estableciendo algunas partidas presupuestarias destinadas a estos fines vinculadas a resultados y acciones concretos, tales como:

- la creación o el fortalecimiento de plataformas nacionales, redes sectoriales regionales o continentales.
- la sistematización de la experiencia de trabajo educativo de dichas organizaciones.

V.7 Distribución geográfica

Aunque la cooperación española mantenga su fuerte presencia en América Latina, debe de forma paralela ir abriéndose progresivamente a una mayor cooperación con los Países Menos Adelantados, donde los indicadores educativos son particularmente alarmantes. En todo caso, la cooperación española debe, como primera medida, evaluar en qué medida su cooperación educativa en los países actuales está efectivamente encaminada hacia los sectores populares, confirmando a las prioridades por países un carácter más regional acorde con las enormes desigualdades que viven estos países. La cooperación debe estar contextualizada, es decir, anclada en los perfiles de pobreza de cada país y a partir de ahí, proceder a armonizar esfuerzos en esta misma dirección con el resto de donantes.

V.8 Apoyo institucional

En muchos países, el principal obstáculo a la educación es político, en el sentido de que no existe un compromiso firme de los gobiernos, de los Ministerios de Educación, para garantizar el acceso gratis de todos los niños y niñas a una educación de calidad. No se contempla la educación como un derecho humano y como un factor clave en la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano. La consecuencia de esta falta de reconocimiento es una asignación presupuestaria demasiado baja y no centrada en los aspectos de equidad. De hecho, las partidas destinadas a los sectores que sufren pobreza y exclusión se interpretan en ocasiones por los Ministerios como un mero subsidio para los pobres.

Por ello, consideramos muy valioso el papel que puede jugar la Administración General del Estado, liderada por la AECI, en defensa de la educación como un derecho humano y como un elemento clave para promover procesos de desarrollo. Asimismo, valoramos muy positivamente su posible contribución en el ámbito del apoyo institucional a los gobiernos de estos países. Por apoyo institucional entendemos la colaboración con la Administración Pública de los países receptores en sus procesos de reforma del sistema educativo. Dicha colaboración debe partir del reconocimiento de los países como principales responsables de su desarrollo y priorizar el apoyo a la elaboración de planes nacionales de educación integrados en un marco más amplio de reducción de la pobreza y orientados a la consecución de una educación básica gratuita, obligatoria y universal como primer paso, para seguir ampliando el acceso a etapas superiores.

También sería de mucha ayuda que la Administración General del Estado defendiese activamente este mismo enfoque, basado en los compromisos de Dakar, en otros foros multilaterales y espacios de cooperación (BID, Banco Mundial, CAF, etc)

V.9 Composición y aumento del gasto educativo

Las prioridades deben venir respaldadas por un marco presupuestario. En coherencia con las prioridades expuestas en este documento, ello implicaría reequilibrar la atención que se presta a los distintos niveles educativos con un aumento del peso relativo de la educación básica, secundaria y técnica y una reducción del peso relativo del gasto en nivel no especificado y en educación superior, que creemos desproporcionado en los porcentajes actuales –juntos representan el 55,4% de la cooperación en educación (ver páginas 26 y 27 anteriores), la cual se destina en su mayoría a educación superior y al sostenimiento de los colegios de titularidad española en el extranjero-. Entendemos que el escenario para los próximos años es favorable a esta recomposición del gasto. El Gobierno español se ha comprometido a alcanzar al menos el 0,33% AOD/PNB en el 2006²⁸ y el 0,5% en el 2008, lo que implica un horizonte de crecimiento sustancial de los recursos de la AOD en los próximos años y una excelente oportunidad para avanzar en el apoyo de la cooperación a las prioridades fijadas. En esta coyuntura favorable, el uso que se haga de dichos recursos adicionales debe reflejar el esfuerzo por apoyar una acción bilateral más comprometida con las poblaciones que sufren pobreza y exclusión .

Propuesta de reparto por subsectores de la AOD española en educación²⁹:

- La educación básica -entendida en el sentido amplio de Dakar-, supondrá al menos el 8% de la AOD total³⁰ y el 40% de la AOD educativa.
- La educación secundaria y la formación para el trabajo representarán al menos el 30% de la AOD en educación.
- El gasto en educación superior no superará el 15% de la AOD en educación.
- El sector no especificado podrá alcanzar hasta el 15% del gasto educativo.

28 Conclusiones de la Presidencia europea, Barcelona 15 y 16 marzo 2002.

²⁹ Los autores somos conscientes de las limitaciones de utilizar porcentajes concretos de AOD por sectores. Pero con todo, creemos que es imprescindible elaborar un marco de referencia presupuestario que asigne los recursos en coherencia con las prioridades que establezcan los textos escritos.

³⁰ Según cálculos de UNICEF los fondos necesarios para financiar la educación primaria universal se pueden conseguir incrementando la ayuda de los donantes a educación hasta el 8% de la AOD y a través de un mayor alivio de la deuda externa, debiendo comprometerse los países receptores a invertir los recursos así ahorrados en programas de educación básica entendida en el sentido amplio de Dakar. El 8% de la AOD destinado a básica fue aprobado por la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados en la Proposición no de ley del 29/9/99.

V.10 La necesidad de profundas reformas en la política española de cooperación

Nos encontramos en estos momentos en unos porcentajes de ayuda (en torno al 0,25%) claramente insuficientes con respecto a las necesidades del mundo en desarrollo³¹, pero también claramente alejados de los compromisos asumidos por el propio Gobierno Español ante la comunidad internacional y ante su propia sociedad, en el Pacto por la Solidaridad del año 1995.

Pero no es la cantidad la única (ni tan siquiera la principal) preocupación de las ONG en materia de AOD. Aspectos como la escasa orientación de la ayuda española a la erradicación de la pobreza, la utilización de la AOD como instrumento de política exterior priorizando los intereses políticos y comerciales de nuestro país por encima de las necesidades de los receptores, la falta de coordinación entre actores, particularmente grave en el caso del Ministerio de Exteriores y Cooperación y el de Economía, el incumplimiento de los compromisos relativos a los sectores sociales básicos y los países menos adelantados, la falta de profesionalización de la AECl o el importante volumen de los créditos FAD dentro de la cooperación³² constituyen a nuestro juicio problemas graves del modelo de cooperación española en general, que exceden el ámbito estrictamente educativo.

Todos ellos han sido puestos de manifiesto por la CONGDE en su campaña "0,7 Reclámalo" desarrollada en este año 2004. Mejorar la AOD en educación, como en cualquier otro sector excede de medidas sectoriales y tiene que venir acompañado de reformas importantes del sistema general de la cooperación española.

³¹ El propio Banco Mundial ha reconocido que sería necesario como mínimo duplicar los actuales niveles de ayuda para poder afrontar con seriedad los Objetivos del Milenio.

³² En el 2002, los FAD representaron el 17% de la AOD bilateral en educación en España.

ANEXOS

Anexo 1. Las disposiciones clave de los Tratados Internacionales sobre educación gratuita y obligatoria

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

“Toda persona tiene derecho a la educación. **La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria.** La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.”

Convención contra la Discriminación en la Educación de la UNESCO (1960)

“Los Estados miembros en la presente Convención se comprometen a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover La igualdad de posibilidades y de trato y, en especial, a: a) hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria”.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

“La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”

Convención de los Derechos del Niño (1989)

“Los Estados miembros reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos”.

Fuente: Katarina Tomasevsky, El Asalto a la Educación, Intermón Oxfam, 2004

Anexo 2. Definición de las Necesidades Básicas de Aprendizaje***Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien (Tailandia), 1990, art 1.1***

“Las Necesidades Básicas de Aprendizaje abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos 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. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo”.

Anexo 3. Los 6 objetivos de Dakar y los compromisos de los donantes

Objetivos de Dakar

1. Extender y mejorar la educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que para el 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de calidad y la terminen.
3. Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos sean atendidas mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.
4. Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados para el año 2015, especialmente las mujeres, y facilitar a todos los adultos el acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Eliminar las disparidades entre los géneros en primaria y secundaria para el 2005 y alcanzar la igualdad de género en educación para el 2015, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en lectura, escritura, aritmética y habilidades básicas para la vida.

Llevar a cabo este compromiso supone para los gobiernos donantes la puesta en práctica de las siguientes medidas:

MEDIDAS ACORDADAS EN DAKAR

- Aumentar la financiación externa de la educación y, en particular, de la educación básica.
- Lograr que pueda preverse mejor el flujo de la ayuda externa.
- Coordinar la actividad de los donantes con mayor eficacia.
- Consolidar los enfoques sectoriales.
- Intensificar y ampliar la adopción de medidas encaminadas a reducir la deuda o a suprimirla a fin de luchar contra la pobreza, y adoptar una posición firme en pro de la educación básica.
- Proceder a un seguimiento más eficaz y regular de los avances realizados en el cumplimiento de las finalidades y objetivos de la educación para todos, recurriendo a evaluaciones periódicas, entre otros medios.

Párrafo 11 del Marco de Acción de Dakar.

Anexo 4. Objetivos de Desarrollo del Milenio en Educación

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN EDUCACIÓN

1. Lograr la enseñanza primaria universal para 2015.
2. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Anexo 5. 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 .

Entre los compromisos más importantes de esta comunicación se señalan:

- 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 especial 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. 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.

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. En este documento el Consejo,

- 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.

- Recomienda establecer un pacto en materia de desarrollo con arreglo al cual los países en desarrollo apliquen políticas de educación creíbles y reformas orientadas a alcanzar dichos objetivos y los países desarrollados aumenten el volumen de su ayuda y mejoren la calidad de la misma con objeto de apoyar estas estrategias.
- Pide a la Comunidad y a los Estados miembros que se comprometan a velar por una mayor sinergia en materia de políticas y estrategias con objeto de mejorar, acelerar y hacer más eficaces los esfuerzos de los países asociados en materia de educación.
- Recomienda a la Comisión que incluya en el programa de acción general sobre política de desarrollo de la Comunidad Europea los principales puntos de su Comunicación sobre educación y formación en el contexto de la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo³³.

³³ 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]

Anexo 6. Distribución de la AOD multilateral española (PACI 2002)

<i>Aportaciones a</i>	Euros	% de aod multilateral	% del total de la aod
UE	440.180.000	58.08%	24.22%
OIF	234.547.203	30.95%	12.91%
OINF	83.189.721	10.98%	4.58%
AOD multilateral	757.916.923	100.00%	41.71%

El actor más importante en la AOD multilateral es el Ministerio de Hacienda que realiza las aportaciones a la UE (440.1 millones), seguido del Ministerio de Economía que lleva a cabo las aportaciones a los OIF (234.5 millones) y del de Asuntos Exteriores que es el principal pagador a las OINF (79.1 millones de los 83.1 totales).

Las aportaciones a la UE que se contabilizan como AOD se dividen en, financiación para el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) cuyo objetivo es financiar actividades de cooperación para el desarrollo en los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) que se encuadran dentro del Convenio de Lomé y las aportaciones al Presupuesto Comunitario de Cooperación al Desarrollo (PCCD) que está formado por las cuotas obligatorias de los países miembros, que se destinan a acciones de cooperación al desarrollo no incluidas dentro del grupo de países ACP.

	Euros	% AOD multilateral
Aportaciones al FED	86.800.000	11.45%
Aportaciones al PCCD	353.380.000	46.63%
Aportaciones a la UE	440.180.000	58.08%

En cuanto a las aportaciones a los OIF, la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales es la encargada de gestionar estos pagos de carácter voluntario que se computan prácticamente en su totalidad como AOD. De los 234.5 millones de euros 56.7 se destinaron al Banco Asiático de Desarrollo para su Fondo para Afganistán. El dato de la voluntariedad de las aportaciones es importante, ya que sitúa a Afganistán como el país que más fondos ha recibido de la Cooperación española en 2002, si sumáramos la AOD multilateral a la bilateral. Hay que señalar que Afganistán no se encuentra entre los 29 países prioritarios para la Cooperación española que el Plan Director señala.

SIGLAS

- ◆ **AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo
- ◆ **OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- ◆ **OIT :** Organización Internacional del Trabajo
- ◆ **ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio
- ◆ **EFA:** Education for All. Educación para Todos
- ◆ **PNB:** Producto nacional Bruto
- ◆ **PIB:** Producto Interior Bruto
- ◆ **UE:** Unión Europea
- ◆ **FTI:** *Fast Track Initiative*. Iniciativa por Vía Rápida
- ◆ **PRSP:** *Poverty Reduction Strategy Papers* o Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza
- ◆ **AECI:** Agencia Española de Cooperación Internacional.
- ◆ **CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
- ◆ **FED:** Fondo Europeo de Desarrollo
- ◆ **OPE:** La Oficina de Planificación y Evaluación
- ◆ **SWAP:** Sector Wide Approaches. Enfoque basado en sectores, Apoyo presupuestario.
- ◆ **FAD:** Fondo de Ayuda al Desarrollo