

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

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

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

La Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación es un centro universitario de formación, investigación y acción en el campo del desarrollo y la cooperación. Constituida en el año 2002, desarrolla su labor a través de tres tipos de actuaciones: la realización de proyectos de formación y educación para el desarrollo, la investigación y la cooperación propiamente dicha.

La Fundación ETEA apuesta por la educación como motor clave para lograr el desarrollo de los pueblos empobrecidos, destacando entre los principios que guían sus actuaciones la contribución a la formación de capital humano y el fortalecimiento universitario en el Sur, así como la presencia de la cooperación al desarrollo en las universidades del Norte como prioridad en la docencia y la investigación.

Entreculturas, Alboan y Fundación ETEA han elaborado este informe –continuación del informe publicado en 2005– con la vocación de contribuir a la reflexión y el debate de la cooperación española en educación. Para ello, este informe analiza la AOD en educación durante 2005 y 2006, aborda los nuevos instrumentos en cooperación, reflexiona sobre la coordinación de la cooperación centralizada y descentralizada y presenta una serie de conclusiones y recomendaciones para la mejora de las políticas públicas de cooperación.

[www.entreculturas.org](http://www.entreculturas.org) | [www.alboan.org](http://www.alboan.org) | [www.fundacionetea.org](http://www.fundacionetea.org)

LA AOD EN EDUCACIÓN A EXAMEN  
Un análisis de la cooperación española en 2005-2006

alboan | entreculturas | fundación etea

estudios e informes **2**



FUNDACIÓN ETEA  
PARA EL DESARROLLO  
Y LA COOPERACIÓN









# **LA AOD EN EDUCACIÓN A EXAMEN**

**Un análisis de la cooperación española en 2005-2006**

© Entreculturas

C/ Pablo Aranda 3, Madrid 28006

Teléfono: 91 590 26 72

Fax: 91 590 26 73

Página web: [www.entreculturas.org](http://www.entreculturas.org)

e-mail: [entreculturas@entreculturas.org](mailto:entreculturas@entreculturas.org)

© Alboan

C/ Padre Lojendio 2, 2º, Bilbao 48008

Teléfono: 944 151 135

Fax: 944 161 938

Página web: [www.alboan.org](http://www.alboan.org)

e-mail: [alboanbi@alboan.org](mailto:alboanbi@alboan.org)

© Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

C/ Escritor Castilla Aguayo 4, Córdoba 14004

Teléfono 957 222 164

Página web: [www.fundacionetea.org](http://www.fundacionetea.org)

e-mail: [info@fundacionetea.org](mailto:info@fundacionetea.org)

Coordinación: Valeria Méndez de Vigo y Cristina Manzanedo, Entreculturas

Autores: M<sup>a</sup> Luz Ortega, Ana Hernández Román y Mercedes Torres, Fundación ETEA

Gloria Angulo, consultora en desarrollo

David Alonso Montes, Entreculturas

Mary Tere Guzmán y Miguel González, Fundación ALBOAN

En la elaboración del Capítulo de *Conclusiones y Recomendaciones* han intervenido: Mary Tere Guzmán (ALBOAN), Ana Hernández Román (ETEA), Lucía Rodríguez, Cristina Manzanedo, David Alonso Montes y Valeria Méndez de Vigo (Entreculturas), Gloria Angulo y Consuelo Vélaz de Medrano.

Agradecemos a Consuelo Vélaz de Medrano sus comentarios y aportaciones al primer borrador del análisis cuantitativo de la AOD en educación.

Corrección de textos: Alejandro Fernández Ludeña

Carmen Torrens y Esther Cano, Entreculturas

Dirección de arte y diseño gráfico: Maribel Vázquez

Fotografía de portada: Cristina Fernández, Entreculturas

Imprime: Iarriccio Artes Gráficas

Fecha de edición: Septiembre de 2008

Depósito Legal:

ISBN: 13: 978-84-691-5396-3

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

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, citando siempre la fuente.

# LA AOD EN EDUCACIÓN A EXAMEN

## Un análisis de la cooperación española en 2005-2006

Septiembre 2008



**ALBOAN**



**FUNDACIÓN ETEA  
PARA EL DESARROLLO  
Y LA COOPERACIÓN**

# índice

<b>Carta de presentación</b>	<b>12</b>
<b>01. Análisis de la cooperación española en educación</b>	<b>16</b>
1. Evolución de la cooperación internacional en educación	19
2. El nuevo escenario de la cooperación española y su incidencia en el sector educativo	28
3. La AOD española en educación	32
4. Instrumentos y programas de la cooperación española en educación	53
5. Bibliografía	62
<b>02. La ayuda programática a educación. La experiencia de la cooperación española</b>	<b>66</b>
Introducción	69
1. Precisando el vocabulario: qué son las nuevas modalidades de ayuda	70
2. Impacto de la ayuda en la educación y debates en torno a la elección de instrumentos	72
3. La cooperación española y la ayuda programática	76
4. Epílogo: hacia una ayuda española en educación eficaz y de calidad	81
5. Bibliografía	83
<b>03. Los convenios de cooperación en educación: una nueva relación de la Administración con las ONGD</b>	<b>86</b>
1. Antecedentes de los instrumentos de financiación previos a los convenios: estrategias y programas de cooperación del Plan Director 2001-2004	89
2. El Plan Director 2005-2008. Las “cuatros ces” del nuevo modelo de relación y financiación pública de las ONGD	90
3. Características principales de los convenios de cooperación al desarrollo	93

4. Etapas de la convocatoria de convenios	96
5. Análisis de la resoluciones 2006 y 2007	100
6. Bibliografía	106
<b>04. La cooperación descentralizada en educación: el reto de la coordinación</b>	<b>108</b>
Introducción	111
1. La cooperación descentralizada en España	112
2. La cooperación descentralizada en el sector de educación	116
3. El reto de la coordinación en la cooperación española	126
4. Bibliografía	131
<b>05. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>134</b>
Conclusiones	136
1. La Ayuda Oficial al Desarrollo en educación en cifras	136
2. Distribución por subsectores de la AOD en educación 2005-2006	141
3. Ampliación del marco instrumental: reorientación de instrumentos clásicos de la cooperación e introducción de nuevos instrumentos	142
4. La calidad de la Ayuda a la educación	145
5. Deficiencias metodológicas: registro de la información	147
Recomendaciones	148
1. Apoyo a los planes nacionales de educación, teniendo en cuenta el grado de compromiso de los países receptores con la Educación Básica para Todos	148
2. Una mejor ayuda en apoyo a la educación: avanzar en la coordinación de actores y en el fortalecimiento del sistema de cooperación	150
<b>Anexo metodológico</b>	<b>156</b>
1. Estructura de la base de datos utilizada en el análisis	157
2. Pérdida de información	159
3. Errores detectados en el registro de la información	160
4. Otras observaciones sobre el contenido de los listados de contribuciones	161
<b>Agradecimientos</b>	<b>162</b>

## Cuadros

Cuadro 1.1	AOD bruta española total y AOD destinada a educación	34
Cuadro 1.2	Distribución por sectores CRS de la AOD total española destinada a educación (bilateral y multilateral)	37
Cuadro 1.3	Desembolsos de AOD multilateral española en el sector educación	39
Cuadro 1.4	Desembolsos de AOD multilateral española en el sector educación según el organismo receptor	40
Cuadro 1.5	Distribución de la AOD bilateral española por sectores CAD	42
Cuadro 1.6	Origen de los fondos de la AOD bilateral española en educación durante el período 2005-2006	43
Cuadro 1.7	Canalización vía ONGD de la AOD bilateral bruta en educación aportada por las distintas entidades. Período 2005-2006	44
Cuadro 1.8	Distribución geográfica de la AOD bilateral en educación según prioridad geográfica del Plan Director 2005-2008	45
Cuadro 1.9	Distribución por países de la AOD bilateral en educación	49
Cuadro 1.10	Desembolsos de AOD bilateral educación por sectores	50
Cuadro 1.11	Reparto de la AOD bilateral en educación según principales programas e instrumentos	53
Cuadro 1.12	Fondos destinados a los programas de becas y lectorados	54
Cuadro 1.13	Desembolsos con cargo al FAD para educación	56
Cuadro 1.14	Operaciones aprobadas con cargo al FAD durante 2005 y 2006 en educación	57
Cuadro 1.15	Fondos aportados a los PAEBA	58
Cuadro 1.16	Países socios de la FTI	59
Cuadro 1.17	Aportaciones al Fondo Catalizador de la FTI	60
Cuadro 1.18	Canjes de Deuda por Educación	61
Cuadro 2.1	Características de las principales formas de ayuda	74
Cuadro 3.1	Agrupaciones en convenios de educación	95
Cuadro 3.2	Convenios de educación 2006-2007	101
Cuadro 3.3	Resumen de convenios de educación 2006-2007	101
Cuadro 3.4	Convenios de educación 2006-2007 por regiones	103
Cuadro 4.1	La AOD de las Comunidades Autónomas: incremento porcentual: 2002-2006	114
Cuadro 4.2	Aportaciones de AOD-educación de las CC.AA. por sectores CRS en euros: 1999-2006	117
Cuadro 4.3	La AOD 2006 de las CC.AA. por subsectores	120
Cuadro 4.4	La educación en los documentos de planificación autonómica	122
Cuadro 4.5	La educación en el Plan Director de la Cooperación Española	124
Cuadro 5.1	AOD bruta española en el periodo 2004-2006	136
Cuadro 5.2	Distribución por sectores de la AOD total española (bilateral más multilateral) destinada a educación en 2005-2006	141

## Gráficos

Gráfico 1.1	AOD neta total aportada por los países del CAD	22
Gráfico 1.2	Distribución por niveles de enseñanza de los compromisos de la ayuda destinada al sector educativo en 1999-2006	23
Gráfico 1.3	Composición de la AOD bilateral española	32
Gráfico 1.4	Evolución de la AOD española destinada a educación	33
Gráfico 1.5	Importancia relativa de la AOD española destinada al sector educación	35
Gráfico 1.6	Principales sectores que concentran la ayuda sectorial bruta española en 2005-2006	36
Gráfico 1.7	Distribución geográfica de la AOD bilateral para educación en el bienio 2005-2006 según el nivel de renta de los países receptores. Comparación con el período 1999-2004	46
Gráfico 1.8	Distribución por áreas geográficas de la AOD bilateral española en educación	47
Gráfico 4.1	Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas	113
Gráfico 4.2	Evolución de la AOD de las CC.AA. destinada a educación	116
Gráfico 4.3	La AOD de las CC.AA. para educación. Distribución sectorial	118
Gráfico 4.4	Principales países receptores de AOD-educación de las CC.AA.	125
Gráfico 5.1	Origen de la AOD en educación en 2005-2006	139
Gráfico 5.2	Principales instrumentos y programas de la cooperación centralizada	143

## Acrónimos y siglas

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>BAfD</b>	Banco Africano de Desarrollo
<b>BAsD</b>	Banco Asiático de Desarrollo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CECA</b>	Confederación de Centros de Educación y Gestión
<b>DEP</b>	Documento de Estrategia País
<b>DGPOLDE</b>	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
<b>DGRCC</b>	Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas
<b>EELL</b>	Entidades Locales
<b>EPT (EFA)</b>	Educación para Todos (Education For All)
<b>EPU</b>	Educación Primaria Universal
<b>FAD</b>	Fondo de Ayuda al Desarrollo
<b>FC</b>	Fondo Catalizador
<b>FED</b>	Fondo Europeo de Desarrollo
<b>FERE</b>	Federación Española de Religiosos de Enseñanza
<b>FTI</b>	Iniciativa Vía Rápida (Fast Track Initiative)
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<b>MAEC</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Ciencia
<b>MEH</b>	Ministerio de Economía y Hacienda
<b>MTEF</b>	Gasto Público a Medio Plazo (Medium-Term Expenditure Framework)
<b>MITC</b>	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
<b>MTAS</b>	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
<b>NE</b>	No especificado
<b>NNUU</b>	Naciones Unidas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio

<b>OEI</b>	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>ONGD</b>	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
<b>OPE</b>	Oficina de Planificación y Evaluación
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>OTC</b>	Oficina Técnica de Cooperación
<b>PACI</b>	Plan Anual de Cooperación Internacional
<b>PAE</b>	Plan de Actuación Especial
<b>PAEBA</b>	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos
<b>PAEBANIC</b>	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de Nicaragua
<b>PAE</b>	Países con atención especial
<b>PBA</b> s	Enfoques o ayuda programática (Programme-Based Approaches)
<b>PCI</b>	Programa de Cooperación Interuniversitaria
<b>PD</b>	Plan Director de la Cooperación Española
<b>PIA</b>	Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas
<b>PMA</b>	Países Menos Adelantados
<b>PPF</b>	Países Preferentes
<b>PPR</b>	Países Prioritarios
<b>PRALEBAH</b>	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de la República de Honduras
<b>PRB</b>	Países de Renta Baja
<b>PRMA</b>	Países de Renta Media-Alta
<b>PRMB</b>	Países de Renta Media-Baja
<b>PRODEPA</b>	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de Paraguay
<b>PRSP</b>	Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper)
<b>RTVE</b>	Radio Televisión Española
<b>SECI</b>	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
<b>SGBLI</b>	Subdirección General de Becas, Lectorados e Intercambios
<b>SGFFI</b>	Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización
<b>SWAp</b>	Enfoque Sectorial (Sector-Wide Approaches)
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNAIDS</b>	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# carta de presentación



“He visto cómo un año de asistir a la escuela cambia a un niño y cómo varios años de escuela cambian el futuro de ese niño. He presenciado cómo el poder de la educación salva a familias de la pobreza, a recién nacidos de la muerte y salva a niñas de corta edad de vidas enteras de servidumbre.

He vivido lo suficiente para ver cómo una generación provista de educación puede levantar un país”.

*Graça Machel (Mozambique)*

En diciembre de 2005 veía la luz el informe titulado *La AOD en Educación a examen: un análisis de la cooperación española: 1999-2004*<sup>1</sup>, que tenía como objetivo realizar un análisis de la cooperación española en educación, y contribuir con una serie de propuestas y recomendaciones para su mejora. Con la misma intención presentamos este segundo informe, continuación del anterior, en el que se analiza la cooperación española en educación durante 2005 y 2006.

Con la publicación del primer informe se cerraba, de algún modo, una etapa en la cooperación española, la cual, a partir de entonces, iniciaba un nuevo ciclo marcado por el Plan Director 2005-2008 y la pretensión de mejorar la calidad de la cooperación española. Como en todo proceso de cambio hay luces y sombras, y la puesta en práctica de esta nueva etapa no ha estado exenta de dificultades. Ha habido avances, pero quedan aún retos pendientes que es preciso afrontar.

El presente informe se estructura de la siguiente forma: el primer capítulo analiza la AOD internacional en educación y, más detalladamente, la AOD española en dicho sector: su distribución geográfica, los actores que intervienen en la misma, así como los principales instrumentos y programas a los que se ha destinado la ayuda. Los capítulos segundo y tercero presentan el análisis de los mayores cambios surgidos en la cooperación española. El capítulo segundo se refiere específicamente al apoyo presupuestario sectorial en educación, una de las mayores novedades introducidas en la pasada legislatura. El tercer capítulo examina los convenios de cooperación entre AECID y las ONGD. El cuarto capítulo aborda uno de los principales retos pendientes de la cooperación española: la coordinación entre la cooperación centralizada y la descentralizada. Por último, el capítulo final establece las principales conclusiones del estudio y propone una serie de recomendaciones encaminadas a la mejora de la cooperación en educación.

Esperamos que esta nueva edición de *La AOD en educación a examen* se convierta en un instrumento eficaz para orientar el debate y la reflexión sobre la política de cooperación para el desarrollo en educación que España debe seguir en los próximos años.



Agustín Alonso  
Director Entreculturas



José Ignacio Eguizabal  
Director Alboan



Vicente González Cano  
Director Fundación ETEA

<sup>1</sup> ENTRECULTURAS Y ALBOAN (2005): *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*. Madrid, Entreculturas/Alboan.

**“Educar es crear**

**en el cambio”**

Paulo Freire

# 01

## Análisis de la cooperación española en educación

*M<sup>a</sup> Luz Ortega*

*Profesora Titular del Área de Economía Aplicada en ETEA*

*Mercedes Torres*

*Profesora Titular del Área de Economía Aplicada en ETEA*

*Ana Hernández*

*Profesora Adjunta del Área de Economía Aplicada en ETEA*

*ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús adscrita a la Universidad de Córdoba*





**El principal objetivo de este capítulo es ofrecer una panorámica general de la cooperación española en educación durante 2005 y 2006. En él se analiza, sobre todo, la AOD española en educación: su volumen de fondos, importancia relativa y distribución por sectores. También se muestra la contribución española a organismos e instituciones multilaterales del sector educativo. Asimismo, se analiza la evolución de la ayuda, los principales actores en la misma y su distribución geográfica. El capítulo finaliza con un apartado breve sobre los programas e instrumentos utilizados por la cooperación española en el sector educativo.**

**Los datos sobre la AOD española que se han tomado como base proceden de los listados de proyectos de la AOD registrados anualmente por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.**

## 1. Evolución de la cooperación internacional en educación

### 1.1 Dakar como horizonte y la importancia del camino: la Declaración de París

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) y, sobre todo, el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000) establecieron la iniciativa Educación para Todos (EPT), la cual marca los objetivos, estrategias y calendario a seguir en educación.

#### Los 6 objetivos de la EPT

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, sobretodo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a un enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida entera.
4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2015, y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular, garantizando a las jóvenes 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 conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Fuente: Marco de Acción de Dakar, "Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes".

### ¿Qué pide la EPT a los donantes?

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

Fuente: Marco de Acción de Dakar.

Ese mismo año 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) recogieron parcialmente dos de los Objetivos de Dakar: la universalización de la enseñanza primaria (ODM 2) y la eliminación de la desigualdad entre los géneros en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes de finales de 2015 (ODM 5).

La firma de la Declaración de Roma sobre la Armonización de Donantes (2003) y, posteriormente, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) han supuesto un gran avance al establecer los principios en los que la cooperación internacional se debe basar: apropiación, alineamiento, armonización y gestión basada en resultados. Ambos acuerdos internacionales se dirigen a armonizar las labores de los donantes y sus políticas en apoyo a las prioridades nacionales de desarrollo de los países socios. En 2006 se establecen indicadores para medir el cumplimiento de la Declaración.

Una de las principales llamadas de atención de la sociedad civil respecto a la Declaración de París se centra en las relaciones de poder que se crean entre los gobiernos donantes y los receptores (o socios). Es necesario fortalecer los espacios políticos de los países en desarrollo y que la ayuda no se vuelva un condicionante que reduzca la capacidad de decisión y de actuación de los países receptores y de sus ciudadanos.

Otro gran riesgo de este nuevo marco de la ayuda es la reducción de los espacios de participación de la sociedad civil. Centrar los apoyos en el Estado, con el objetivo de fortalecer las frágiles instituciones de los países en desarrollo, puede dejar a un lado el papel de la ciudadanía y mermar su participación. Si bien la ayuda está supeditada a la participación de la sociedad en la definición de los planes de desarrollo, se ha constatado en varios países la dificultad que esto representa, por la resistencia de los gobiernos o por la condicionalidad externa que impide establecer un verdadero diálogo entre ciudadanos y gobiernos. El principio de apropiación es clave, los grupos de la sociedad civil insisten en una auténtica participación ciudadana y en la autonomía de los países para diseñar sus propias estrategias de desarrollo.



Se presentan también puntualizaciones en la importancia de la transparencia y el buen manejo de los recursos, así como la necesidad de generar mecanismos de seguimiento, evaluación e impacto en el desarrollo. Pero quizá una de las mayores preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil es que los acuerdos de París no se conviertan en un mero proceso técnico, sino que sean fieles a su espíritu y alcancen sus objetivos.

## 1.2 Más sombras que luces en la AOD internacional en educación

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* de 2008<sup>1</sup> muestra que, a medio camino entre 2000 y 2015, sólo 51 países, sobre un total de 129, han logrado o están a punto de lograr los cuatro objetivos más cuantificables de la Educación para Todos (EPT): la universalización de la enseñanza primaria, la alfabetización de las personas adultas, la paridad entre los sexos y la calidad de la educación. Otros 53 países se hallan en una posición intermedia y 25 distan mucho de alcanzar los objetivos de la EPT en su conjunto.

### — Desaceleración en el aumento de ayuda total a los países en desarrollo

Los desembolsos netos<sup>2</sup> de la AOD mundial, en términos reales, tras disminuir a principios y mediados del decenio de 1990, han ido aumentando entre 1999 y 2004 a una tasa anual acumulativa del 5,4%, hasta alcanzar la cifra de 96.300 millones de dólares. En 2005 los desembolsos netos se situaron en más de 123.200 millones de dólares<sup>3</sup>, lo que supuso un incremento del 28%, pero este crecimiento dio paso a una caída de la ayuda en 2006 hasta los 119.800 millones de dólares. La evolución seguida por la AOD mundial se explica fundamentalmente por el comportamiento de la ayuda bilateral, la cual supone más de las tres cuartas partes de la ayuda total.

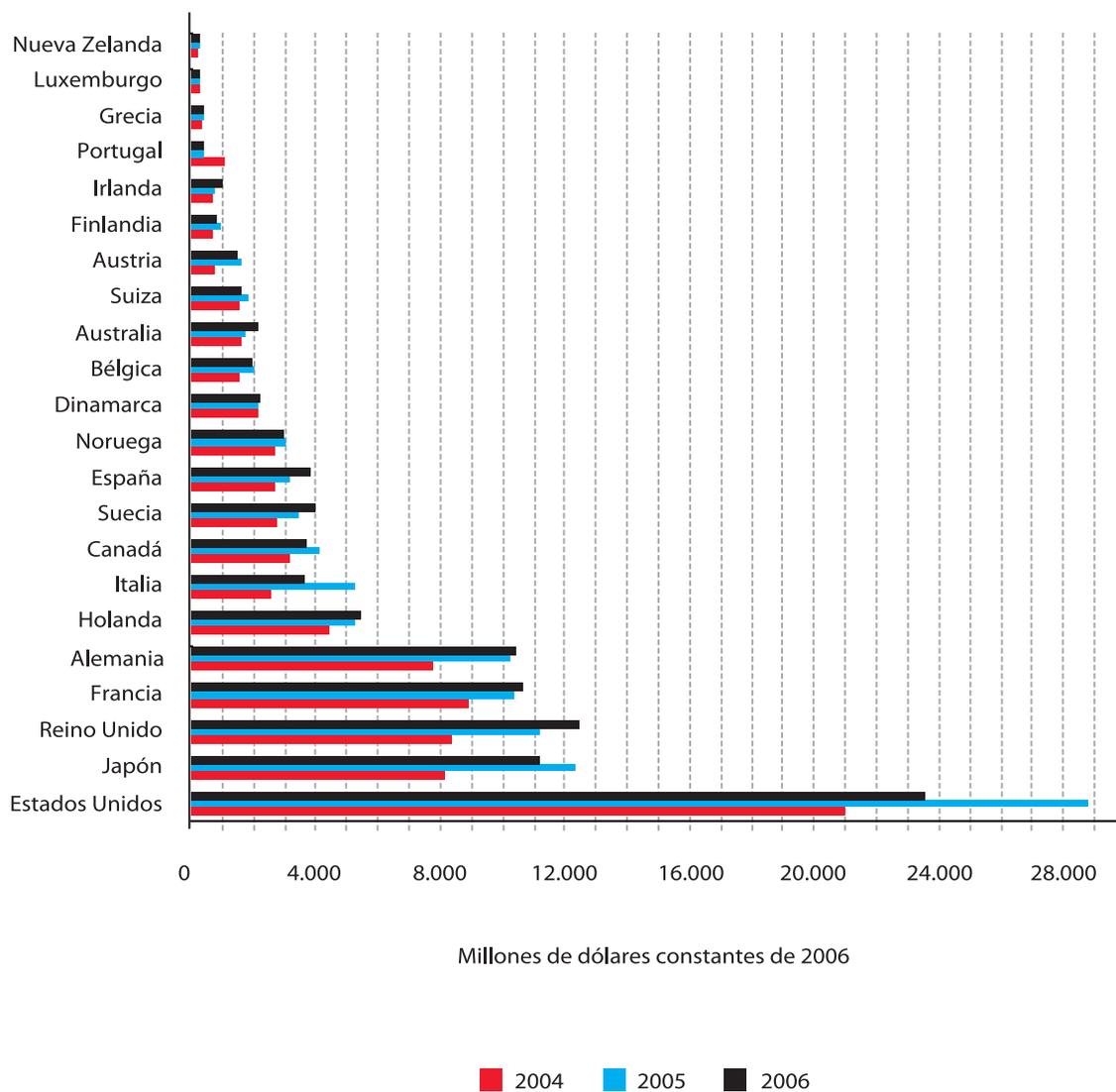
Los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aportan casi el 90% de la AOD mundial. En 2005 prácticamente todos estos países aumentaron su AOD con respecto a 2004, sobre todo, los grandes donantes: Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Italia y Alemania. En cambio, en 2006, el comportamiento de los donantes fue muy dispar. Reino Unido fue el país que más aumentó su ayuda con respecto a 2005, seguido de España (con un aumento de 645 millones de dólares) y Suecia. En cambio, Estados Unidos disminuyó sus aportaciones en 5.200 millones; también Italia y Japón disminuyeron su ayuda en una cuantía importante.

1 Anualmente la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) publica un informe de seguimiento de la Educación para Todos (EPT). El último informe publicado, el de 2008, puede descargarse en la siguiente dirección: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159125S.pdf>

2 Los desembolsos netos son las transferencias internacionales de recursos financieros, una vez descontados los reembolsos (devoluciones) de la ayuda reembolsable; por consiguiente, son los recursos de los que verdaderamente disponen los países beneficiarios. En cambio, el compromiso es la obligación firme, contraída por un donante, de suministrar una ayuda determinada a un país beneficiario.

3 Salvo que se indique lo contrario, las cifras de este apartado se dan en dólares constantes de 2006.

Gráfico 1.1: AOD neta total aportada por los países del CAD  
 (desembolsos netos en miles de millones de dólares constantes de 2006)



Fuente: Base de datos en línea del CAD ([www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline)). Elaboración propia.

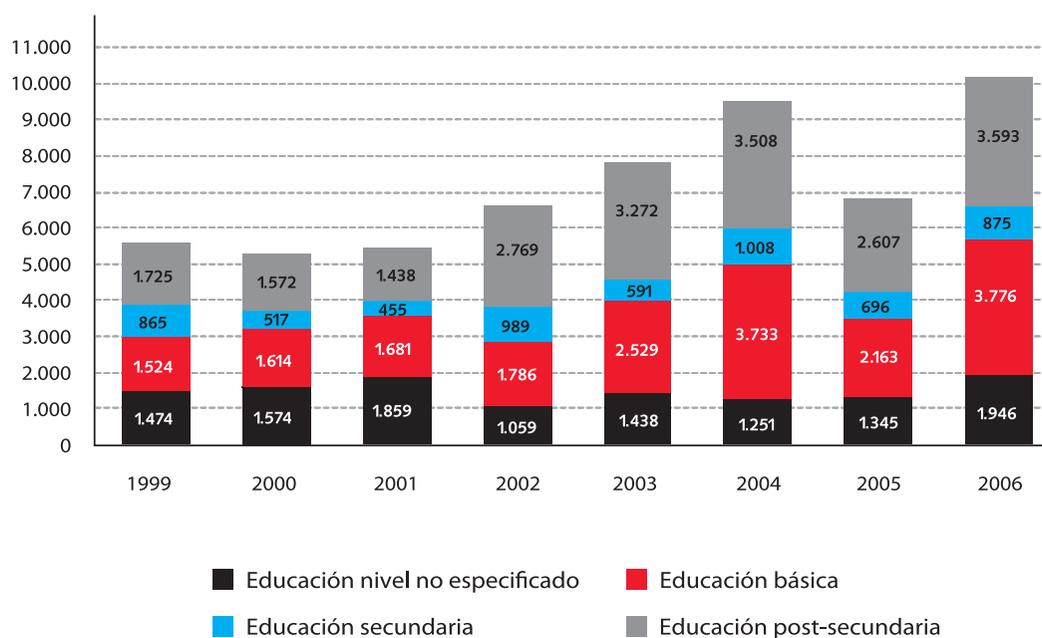
### — La ayuda a la educación: disminución seguida de aumento

En la década de 1990, la ayuda internacional destinada al sector educativo sigue prácticamente la misma tendencia que la AOD bilateral total. Entre 2001 y 2004, los compromisos bilaterales destinados a la educación siguieron la tendencia creciente de la ayuda total, aumentando a un ritmo medio del 11%. En el año 2005 los desembolsos de ayuda a educación disminuyeron de 8.200 millones de dólares a 7.400. Afortunadamente, en 2006 la ayuda a este sector experimentó un notable incremento situándose en los 9.500 millones de dólares (un incremento de casi el 28%), con lo que se recupera el nivel real de ayuda de 1990.

### — Necesidad de dar prioridad a la educación básica

La Secretaría del CAD distingue tres niveles principales de enseñanza: la básica, la secundaria y la postsecundaria. Dentro de la educación básica se incluyen la educación infantil (o educación de la primera infancia), la educación primaria y la capacitación básica de personas jóvenes y adultas (incluida la alfabetización). Existe también una categoría denominada "educación, nivel no especificado" en la que se incluye la ayuda que no ha sido imputada a un nivel de enseñanza específico. La distribución de la ayuda según estos niveles de enseñanza entre 1999 y 2006 se muestra en el gráfico 1.2.

Gráfico 1.2: Distribución por niveles de enseñanza de los compromisos de la ayuda destinada al sector educativo en 1999-2006 (millones de dólares constantes de 2005)



Fuente: Base de datos en línea del CAD ([www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline)). Elaboración propia.<sup>4</sup>

4 Hemos de advertir que los datos de la base de datos en línea del CAD y de la del CRS no coinciden, pues se elaboran empleando fuentes de información diferentes. Mientras los datos de la primera se obtienen de las declaraciones realizadas por los países beneficiarios, los de la segunda provienen de las notificaciones realizadas por los países donantes al CAD. Existe otra diferencia: en el momento de realización de este estudio la base del CAD estaba expresada en dólares constantes de 2006 y la del CRS, en dólares constantes de 2005.



Sobre la distribución por niveles de enseñanza de la ayuda a la educación en el período 1999-2006 podemos afirmar lo siguiente:

- **Más del 40% de la ayuda** destinada a la educación se asigna a la **enseñanza superior**. No obstante, en los últimos años su peso relativo ha disminuido.
- A la **educación básica** se destina algo menos de un tercio de la ayuda a la educación y **menos del 2,5% de la ayuda bilateral total**. No recibe, pues, por parte de los donantes la prioridad que merece y que recogen los tratados internacionales.
- Dentro de la **educación básica**, **más del 90%** se destina a la educación primaria.
- La **educación infantil** apenas supone el 2% de la ayuda destinada a la educación básica y tan sólo **algo más del 0,5% del total de educación**. No obstante, en 2006 esta ayuda se ha multiplicado por cuatro, pasando de 42 millones de dólares a más de 160 millones.
- La **capacitación básica** de personas jóvenes y adultas **ha perdido importancia** en el total de la ayuda del sector educativo. Si en el año 2000 llegó a suponer el 4,5% de la ayuda a la educación, en 2005 y 2006 ni siquiera llega al 2%.
- La ayuda a la **educación secundaria** propiamente dicha (sin incluir la formación profesional), después de multiplicarse por 3,5 veces en 2004, situándose en más de 650 millones de dólares, bajó en 2005 y 2006 a 390 millones.

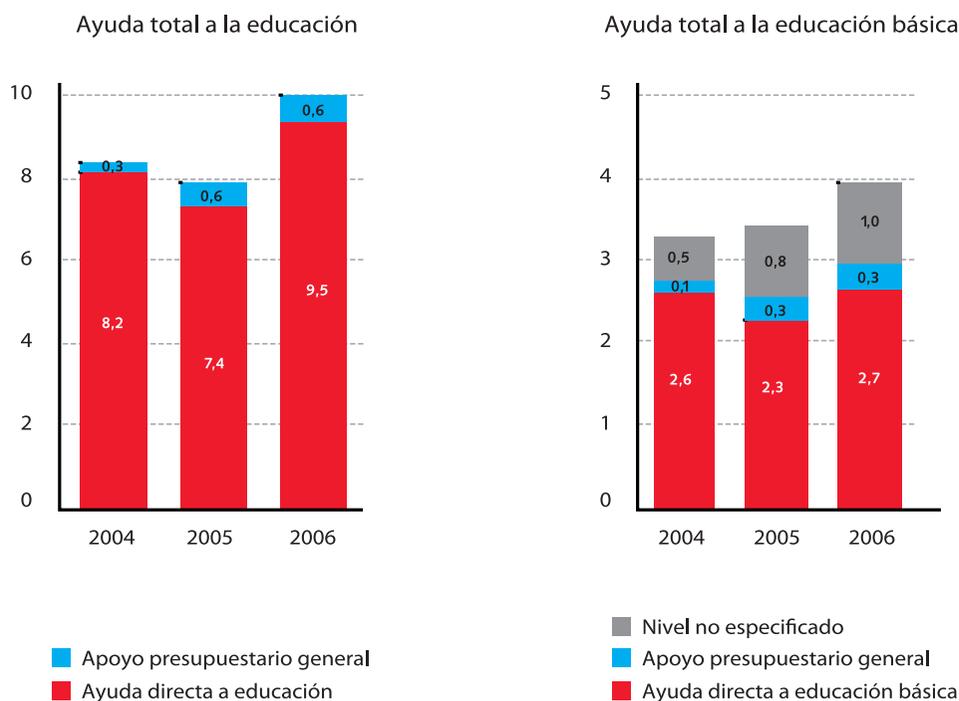
## Medición de las contribuciones totales al sector educativo

El cálculo de la ayuda total que se destina al sector educativo en general, y a la educación básica en particular, se ha complicado en los últimos años con la importancia creciente del apoyo presupuestario general. En el *Informe de seguimiento de la EPT* de 2006 se emitió la hipótesis de que un 20% de la ayuda destinada al apoyo presupuestario general se asigna a la educación y, de ésta, la mitad va a parar a la educación básica. Además, en la ayuda total a la educación básica se incluye también una parte de la destinada al "nivel no especificado". En el mismo informe se supuso que la mitad de la ayuda clasificada en la categoría de "nivel no especificado" se destina a educación básica. Por lo tanto, tendríamos lo siguiente:

- Ayuda total a educación = ayuda directa a educación + 20% apoyo presupuestario general.
- Ayuda total a educación básica = ayuda directa a educación básica + 10% apoyo presupuestario general + 50% ayuda a educación "nivel no especificado".

Según lo anterior, la ayuda total destinada a educación y a educación básica sería la que se muestra en la gráfica siguiente.

### Compromisos de ayuda en miles de millones de dólares constantes de 2006



Fuente: Base de datos en línea del CAD ([www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline)). Elaboración propia.



### — Comportamiento muy desigual de los donantes

En el trienio 2004-2006, seis países aportan más del 60% de la ayuda al sector educativo: Francia, que aporta el 20%, Alemania y Japón, que contribuyen con algo más del 11% cada uno, Holanda, con el 9% y Reino Unido con el 5%. España ocupa el noveno puesto, por detrás de los países mencionados y de Canadá y Noruega.

Salvo Francia, que mantiene un comportamiento regular en estos tres años en cuanto a niveles de ayuda aportados, los demás donantes no han seguido una tendencia estable. Así, Alemania redujo en el 64% su ayuda al sector educativo en 2005, para casi triplicarla en 2006. Japón redujo su ayuda casi en un tercio en 2005, volviéndola a aumentar en 2006. Holanda mantuvo su ayuda en 2005 en los mismos niveles de 2004, pero en 2006 la multiplicó por 2,5 veces. Estados Unidos es el único gran donante que reduce su ayuda en 2006.

En el caso de España, los compromisos bilaterales destinados a la educación disminuyeron en un 30% en el año 2004 y en 2005, pero el aumento posterior logró situar de nuevo la ayuda en términos reales en niveles próximos a los de 2001-2002. En 2006 los compromisos bilaterales disminuyeron, aunque muy levemente.

### — Presencia muy desigual en los países

Por otra parte, según muestra el informe de la EPT de 2008, la presencia de los donantes en los países beneficiarios o socios también es desigual. En efecto, de los 72 países más pobres, 36 sólo tienen como máximo dos donantes en educación, mientras que países como Etiopía, Malí, Mozambique y Tanzania reciben el apoyo de entre 10 y 12 donantes. Esta situación de desigualdad nos lleva a reflexionar sobre si realmente los donantes están canalizando su ayuda a los países que más lo necesitan.

## 1.3 Estimación de las necesidades de financiación internacional en educación

Una forma complementaria de valorar el compromiso de los donantes es analizar las necesidades de financiación externas de la educación básica en los países en desarrollo. La UNESCO, en su Informe de Seguimiento de la Educación para Todos (EPT) de 2007, estima en **11.000 millones de dólares anuales las necesidades de financiación externa para el logro de los objetivos de la educación básica de aquí al 2015**. Ello supondría triplicar los recursos de ayuda al desarrollo que actualmente se destinan a financiar la educación básica. **Es preciso, por tanto, intensificar la ayuda a la educación.**

Por otro lado, también se tiene que convencer a los gobiernos de los países receptores de que deben dar más prioridad a la educación en sus discusiones con los donantes, a fin de asignar a este sector una mayor proporción de la financiación obtenida con las operaciones de condonación y canje de la deuda.

### En resumen:

· A medio camino entre 2000 y 2015, **sólo 51 países**, sobre un total de 129, **han logrado o están a punto de lograr los cuatro objetivos más cuantificables de la EPT.**

· Aunque en el año 2005 los compromisos de ayuda al sector educativo disminuyeron notablemente (de 8.200 a 7.400 millones de dólares constantes de 2006), en 2006 aumentaron hasta los 9.500 millones, situándose así en los niveles reales de ayuda de 1990.

· Mientras que **a la educación superior se destina casi la mitad de la ayuda, a la educación básica sólo se le destina un tercio**, no recibiendo, pues, ésta última, la prioridad que merece y que recogen los tratados internacionales.

· **Más del 90% de la ayuda a la educación básica va a parar a la educación primaria.** La capacitación de personas jóvenes y adultas ha ido perdiendo importancia y apenas supone el 2% de la ayuda destinada a la educación. La educación infantil es la que menos peso tiene, tan sólo representa el 0,5%.

· En el trienio 2004-2006 **seis países aportan más del 60% de la ayuda al sector educativo:** Francia (el 20%), Alemania y Japón (algo más del 11% cada uno), Holanda (el 9%) y Reino Unido (5%). España ocupa el noveno puesto, después de los países mencionados y de Canadá y Noruega.

· La ayuda a la educación no siempre se canaliza hacia los países que más lo necesitan. De los 72 países más pobres del mundo, 36 tienen dos donantes como máximo.

· **La UNESCO estima en 11.000 millones de dólares anuales las necesidades de financiación externa de la educación básica de aquí al 2015.** Para cumplir esta meta, habría que triplicar el actual monto de la ayuda.

## 2. El nuevo escenario de la cooperación española y su incidencia en el sector educativo

La legislatura que se inició en 2004 supuso el comienzo de un amplio proceso de reforma del sistema español de cooperación al desarrollo. El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 fue resultado de un proceso participativo y de diálogo con todos los agentes y actores de la cooperación, lo que favoreció que el documento final contara con el respaldo de todos los órganos consultivos (Comisión Interterritorial, Consejo de Cooperación y Comisión Interministerial) y de los distintos agentes implicados en la cooperación española. Además, contó con el dictamen favorable de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

El Plan Director 2005-2008 estableció como objetivo principal la lucha contra la pobreza desde el enfoque de derechos humanos y retoma el antiguo compromiso de dedicar el 20% de su ayuda bilateral a la cobertura de necesidades básicas, así como la voluntad de asignar el 20% de su ayuda bilateral a los países menos adelantados, en concordancia con los compromisos suscritos por España en la Cumbre de Copenhague de 1995.

### 2.1 La educación en el Plan Director 2005-2008 y en la Estrategia Sectorial de Educación

En el ámbito educativo, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 toma acertadamente Dakar como marco de referencia para la cooperación en educación.

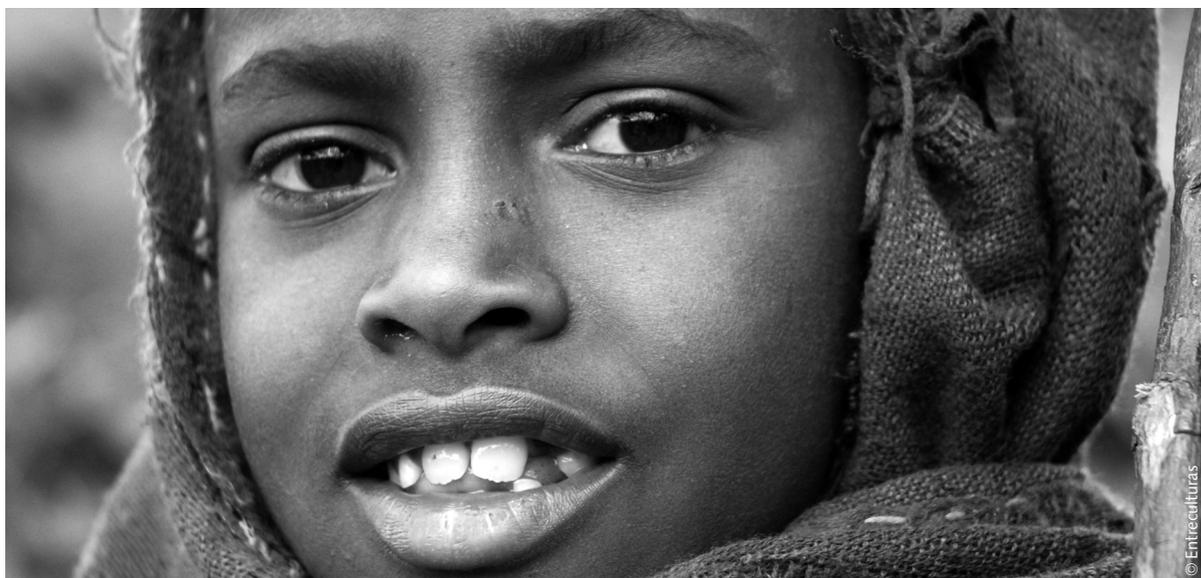
*"la Cooperación Española se ha caracterizado por destinar recursos al conjunto del ciclo educativo, incluida la educación superior (...) España, no obstante, actuará prioritariamente sobre la educación básica a través del fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, orientando así sus aportaciones hacia el logro de los objetivos que se ha fijado la comunidad internacional en materia de educación.*

*(...) Los objetivos de la comunidad internacional con respecto a la educación van más allá de la Declaración del Milenio, constituyendo una referencia ineludible para la Cooperación Española los objetivos establecidos en el Marco de Acción de Dakar 2000.*

*Dentro de los compromisos internacionales, la prioridad... será la educación y formación básica. Esta prioridad se reflejará en la distribución de los recursos" (MAEC, 2005: 42 -43).*

El Plan Director estableció 5 líneas estratégicas, que respondían a la Estrategia Sectorial de Educación aprobada en 2004. Estas líneas fueron acompañadas en el Plan Director 2005-2008 por una extensa relación de actuaciones prioritarias, pero sin un marco presupuestario que asignara los recursos necesarios a las líneas estratégicas establecidas como prioritarias.

El inicio del proceso de planificación geográfica –con la elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Planes de Actuación Especial (PAE)– coincidió con la revisión de la Estrategia Sectorial de Educación de 2004. Esta simultaneidad impidió que los documentos de planificación geográfica tuvieran como referencia para la intervención en el sector educativo las nuevas directrices planteadas por la nueva Estrategia Sectorial de Educación.



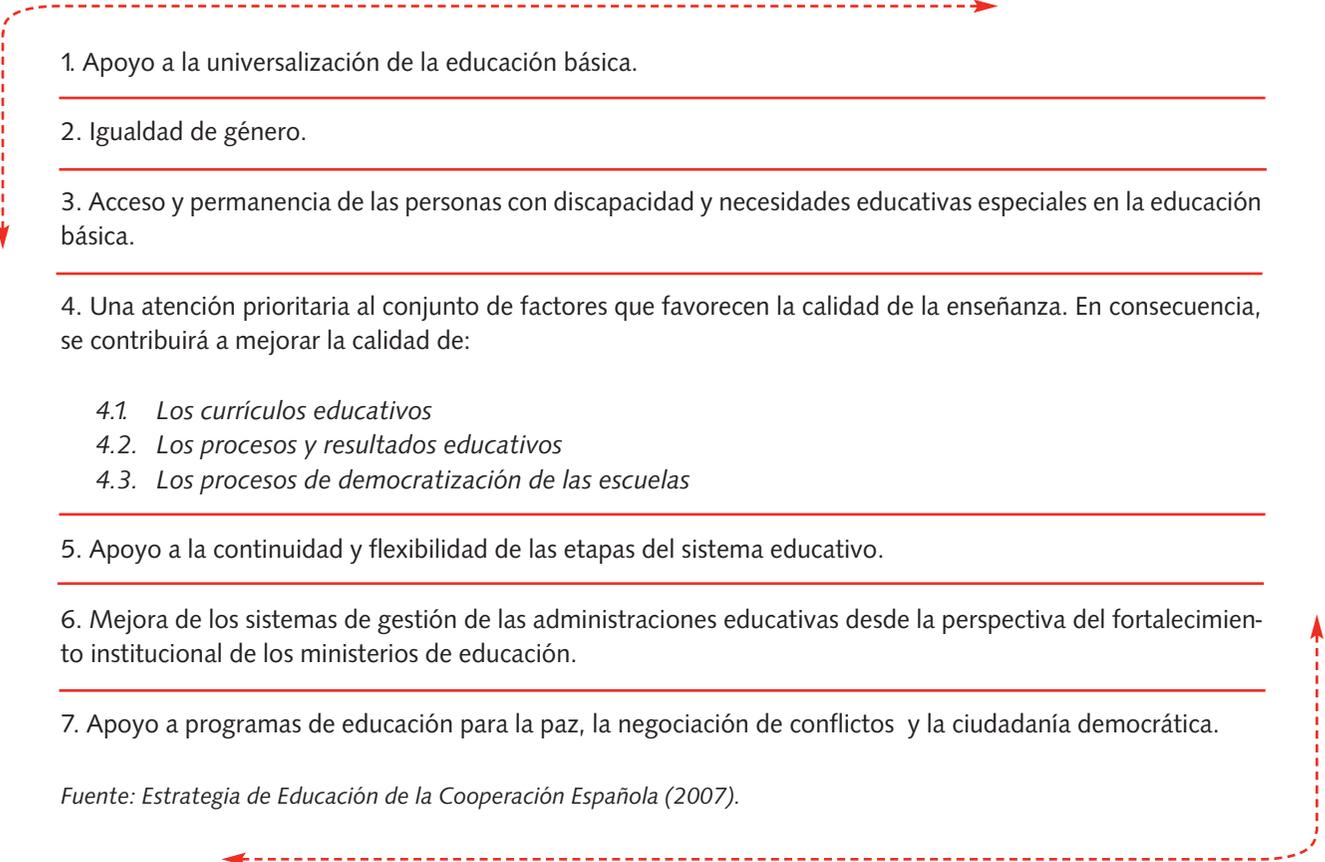
La Estrategia Sectorial de Educación, publicada en 2007, tiene como objetivo general:

*Contribuir, mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, al logro del derecho a la educación a través del apoyo a la cobertura de la educación y de la formación básicas públicas, inclusivas, gratuitas y de calidad para todas las personas, en aquellos países con mayores índices de pobreza e inequidad y menores índices de educación básica y desarrollo humano, con especial atención a la población más vulnerable y discriminada (DEE, 2007:27).*

Y como objetivos específicos:

- 1. Contribuir a una educación y formación básica pública, inclusiva y gratuita para todas las personas.*
- 2. Contribuir al acceso y permanencia en el sistema educativo con equidad, y a que las personas reciban una educación en función de sus necesidades.*
- 3. Contribuir a una educación y formación de calidad:*
  - que satisfaga las necesidades básicas de protección y aprendizaje de los niños, niñas, jóvenes y personas adultas excluidas, para hacer efectiva su inclusión social y laboral, superando las barreras económicas, culturales, geográficas, de género, tecnológicas y laborales.*
  - que ayude de manera eficiente a aprender, a insertarse en un empleo digno, a convivir pacífica y democráticamente, y a comprometerse, de forma que los hombres y las mujeres mejoren su vida y colaboren en la transformación de la sociedad.*
  - que promueva una cultura de paz, igualdad, solidaridad, participación, democracia, interculturalidad y de respeto al medio ambiente.*
- 4. Contribuir al eslabonamiento y flexibilidad de los sistemas educativos, de forma que éstos puedan proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.*

### Líneas prioritarias del sector educativo de la cooperación española

- 
1. Apoyo a la universalización de la educación básica.

---

  2. Igualdad de género.

---

  3. Acceso y permanencia de las personas con discapacidad y necesidades educativas especiales en la educación básica.

---

  4. Una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza. En consecuencia, se contribuirá a mejorar la calidad de:
    - 4.1. *Los currículos educativos*
    - 4.2. *Los procesos y resultados educativos*
    - 4.3. *Los procesos de democratización de las escuelas*

---

  5. Apoyo a la continuidad y flexibilidad de las etapas del sistema educativo.

---

  6. Mejora de los sistemas de gestión de las administraciones educativas desde la perspectiva del fortalecimiento institucional de los ministerios de educación.

---

  7. Apoyo a programas de educación para la paz, la negociación de conflictos y la ciudadanía democrática.

Fuente: *Estrategia de Educación de la Cooperación Española (2007)*.

En cuanto a mecanismos de actuación, la Estrategia de Educación traslada los compromisos recogidos en la Declaración de París a la cooperación en materia educativa, tal y como recogemos en el esquema siguiente:

**¿Qué supone la Declaración de París para la cooperación española en materia educativa?**

APROPIACIÓN	Respetar y fomentar el liderazgo de los países socios y reforzar las capacidades locales. Apoyar a los ministerios de educación, fomentar la participación de la sociedad civil y buscar consensos entre los diferentes agentes.
ALINEAMIENTO	España, como país donante, basará todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo educativo de los países socios.
ARMONIZACIÓN	<p>Las acciones de la cooperación española en educación serán más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Ello supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner en práctica los planes de acción desarrollados como parte de los compromisos del Foro de Alto Nivel sobre Armonización de Roma (2003).</li> <li>• Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (p.e. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno del país socio sobre las actividades de la cooperación española y los flujos de ayuda.</li> <li>• Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas, promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.</li> <li>• Buscar la complementariedad de las acciones en educación.</li> <li>• Armonizar las actuaciones en educación.</li> <li>• Realizar estrategias y evaluaciones conjuntas con otros donantes en el mismo sector y país.</li> <li>• Alinearse en la mayor medida posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos o, si no fuera posible, utilizando al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.</li> <li>• Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiaciones recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.</li> <li>• Vincular la programación y los recursos en educación con los resultados, y alinearlos con los marcos de evaluación de los países socios.</li> <li>• Trabajar con los países para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación de la educación orientados a los resultados de los países socios.</li> <li>• Armonizar los requerimientos de la supervisión y realización de informes con los países socios.</li> </ul>

*Fuente: Estrategia de Educación de la Cooperación Española (2007).*

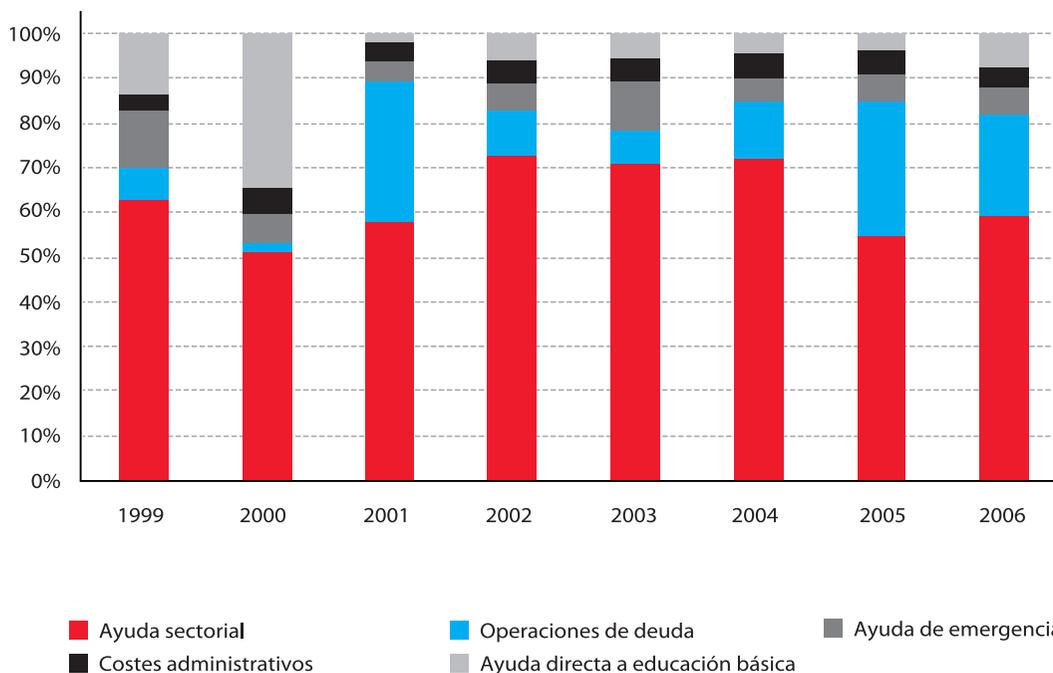
Consideramos un avance significativo todo el proceso de planificación acometido por la cooperación española, así como la explicitación de la educación como una de las líneas prioritarias a seguir. De hecho, tal y como señalábamos en nuestro anterior informe, la cooperación española debía recoger en sus documentos de planificación y en sus actuaciones el marco conceptual y normativo internacional contenido en los Objetivos de la EPT de Dakar y en los ODM. El Plan Director 2005-2008 y la Estrategia Sectorial de Educación suponen un cambio, al menos normativo, puesto que incluyen a la educación básica entre los sectores prioritarios de la cooperación española. No obstante, estas líneas tendrán que ser readaptadas y orientadas en los próximos años a las directrices que emanen de la Estrategia Sectorial de Educación.

### 3. La AOD española en educación

En un contexto de descenso global de los desembolsos netos de ayuda de los países donantes del CAD en 2006<sup>5</sup>, la ayuda española ha continuado en 2005 y 2006 con la tendencia creciente iniciada en el año 2004. En 2005, la AOD neta española ascendió a 2.428 millones de euros, lo que supuso un incremento de un 22%, con respecto al año anterior; en 2006 el incremento fue aún mayor (un 25%), alcanzando la ayuda española ese año la cifra de 3.038 millones de euros. Estas cifras sitúan a España como octavo donante entre los países del CAD<sup>6</sup>.

La ayuda bilateral española se destina fundamentalmente al apoyo a sectores específicos, tal como muestra el gráfico 1.3. La ayuda sectorial ha supuesto más del 70% en los años 2002-2004. En el bienio 2005-2006 ganan peso las actividades relacionadas con la deuda. La ayuda de emergencia supone en los últimos años entre el 6% y el 7% de la AOD bilateral y, por último, los costes administrativos de gestión de la ayuda suponen en torno al 5%. El peso tan importante del resto de categorías del año 2000 se debe a que en ese año gran parte de la ayuda se contabilizó en la categoría "sin asignar o sin especificar".

Gráfico 1.3: Composición de la AOD bilateral española



Fuente: Listados de contribuciones bilaterales de la DGPOLDE, varios años. Elaboración propia.

<sup>5</sup> Según datos provisionales de la OCDE, la AOD neta sigue disminuyendo en 2007.

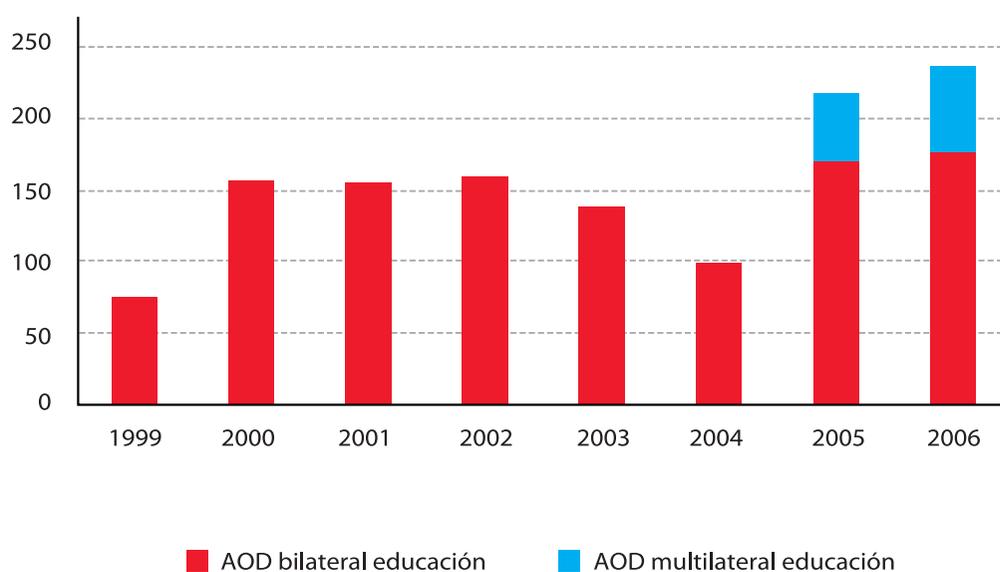
<sup>6</sup> Según datos provisionales de la OCDE, los desembolsos netos de España en 2007 ascienden a 5.700 millones de dólares corrientes, pasando a ser el séptimo país por volumen de ayuda aportada.

### 3.1 El sector educación en la AOD española: volumen de fondos, importancia relativa y distribución sectorial de la ayuda

#### — Volumen de fondos e importancia relativa del sector educativo

En cuanto a la AOD destinada a educación, el gráfico 1.4 nos puede dar una idea aproximada de cuál ha sido su evolución en 2005 y 2006<sup>7</sup>. En este gráfico, en el que sólo se incluyen los datos de la AOD multilateral en educación de 2005 y 2006, se observa claramente que la AOD española destinada al sector educativo se ha incrementado de forma notable en los dos últimos años, alcanzando las cifras de 217 y 236 millones de euros, respectivamente. A continuación se analizan únicamente estos dos últimos años, dejando el análisis de la evolución de la AOD bilateral en el período completo para el apartado 3.3.1.

Gráfico 1.4: Evolución de la AOD española destinada a educación



Fuente: Listados de contribuciones bilaterales y multilaterales de la DGPOLDE, varios años. Elaboración propia.

7 No es posible conocer la evolución experimentada por la AOD total (bilateral más multilateral) en el mismo período de 1999-2006, pues los datos relativos a la AOD multilateral sólo son elaborados y distribuidos sectorialmente por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) a partir de 2005.

Tal y como muestra el cuadro 1.1, en el bienio **2005-2006 se destinaron a educación algo más de 453 millones de euros** (345 millones en forma de ayuda bilateral y 108 en forma de contribuciones multilaterales<sup>8</sup>).

Cuadro 1.1: AOD bruta española total y AOD destinada a educación  
(importe en millones de euros)

CONCEPTO	2004	2005	2006	2005-2006	
	Importe	Importe	Importe	Importe	%
AOD Multilateral Total	866,83	939,64	1.371,68	2.311,32	39,5%
AOD Bilateral Bruta Total	1.258,55	1.657,30	1.887,34	3.544,65	60,5%
<b>TOTAL AOD BRUTA</b>	<b>2.125,38</b>	<b>2.596,94</b>	<b>3.259,02</b>	<b>5.855,97</b>	<b>100,0%</b>
AOD Multilateral Educación	SD	47,68	60,41	108,09	23,8%
AOD Bilateral Educación	98,94	169,31	175,96	345,27	76,2%
<b>TOTAL AOD EDUCACIÓN</b>	<b>98,94</b>	<b>216,99</b>	<b>236,37</b>	<b>453,36</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales y multilaterales de la DGPOLDE, años 2005 y 2006. Elaboración propia.

En realidad, se estima que la educación absorbió en 2005-2006 más recursos de los que figuran en el cuadro 1.1 debido, fundamentalmente, al empleo de nuevas formas de financiación de la ayuda al sector educativo que no se contabilizan dentro de este sector. Nos referimos a la condonación de deuda, que en parte importante ha sido destinada a financiar proyectos del sector educativo –en aplicación de las medidas de canje de deuda por educación en varios países latinoamericanos– y, también, por la contribución que el apoyo presupuestario general realiza al sector educativo en los países receptores<sup>9</sup>.

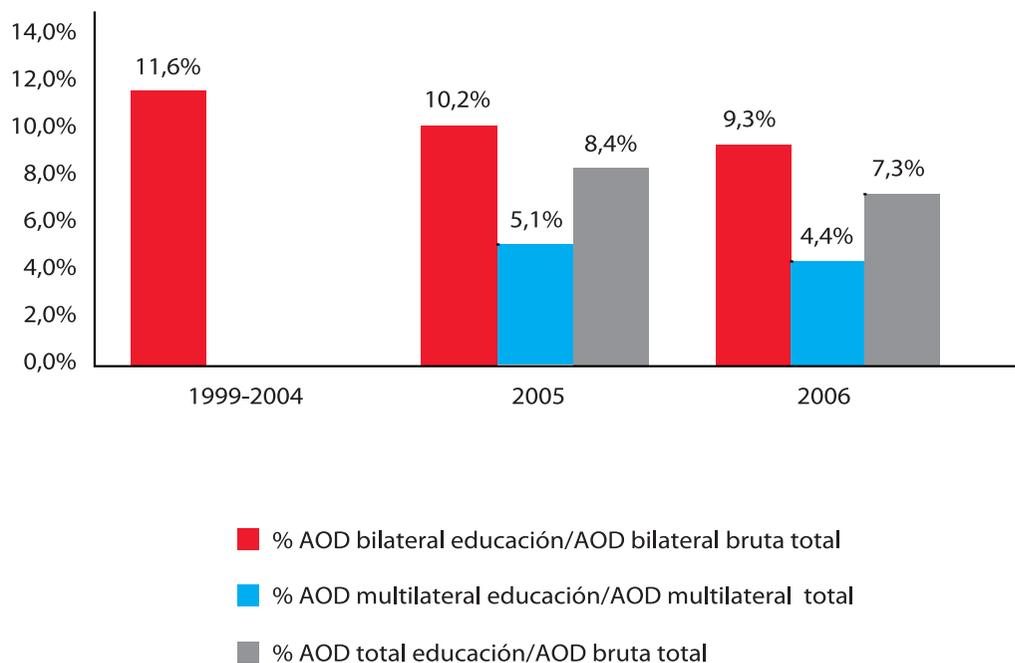
**Si bien en el bienio 2005-2006 la ayuda destinada a la educación creció en términos absolutos, su peso relativo en la ayuda total de la cooperación española se redujo.** De hecho, si en el período 1999-2004, la AOD bilateral destinada a educación supuso un 11,6% de la AOD bilateral bruta total, en 2005 bajó al 10,2% y en 2006, al 9,3%. También disminuyó el peso de la AOD multilateral en educación: del 5,1% en 2005 al 4,4% en 2006. Todo ello ha dado lugar a que el peso de la ayuda a la educación disminuyera en la AOD bruta total **del 8,4% al 7,3% en los dos últimos años.**

<sup>8</sup> Hemos de advertir que el listado de contribuciones bilaterales del año 2005 de la DGPOLDE incluye una aportación de 5 millones de euros al Fondo Catalizador para la Iniciativa de Vía Rápida en el código de educación primaria. Sin embargo, en 2006 ese mismo concepto se incluye correctamente como AOD multilateral; por ello se ha deducido el importe anteriormente citado de la AOD bilateral española de 2005 y se ha incluido como AOD multilateral, por lo que las cifras de AOD bilateral y multilateral de este informe en 2005 no coinciden con las que ofrecen los seguimientos del PACI de los años 2005 y 2006.

<sup>9</sup> Recordemos que en el informe de seguimiento de la EPT de 2006 se estableció una hipótesis según la cual una quinta parte de los fondos destinados al apoyo presupuestario va a parar al sector educativo. La partida de apoyo presupuestario general ha supuesto en 2005-2006 la cantidad de 144 millones de euros.



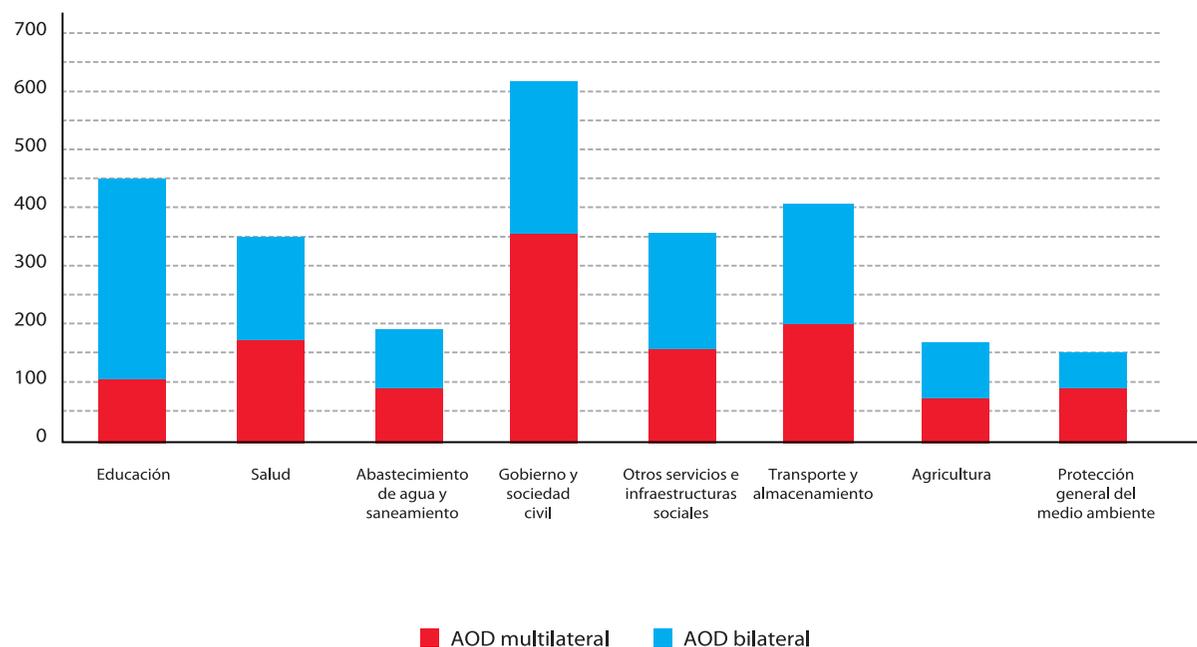
Gráfico 1.5: Importancia relativa de la AOD española destinada al sector educación



Fuente: Listados de contribuciones bilaterales y multilaterales (DGPOLDE), años 2005 y 2006. Elaboración propia.

Es importante también analizar la importancia que concede la cooperación española al sector educativo con respecto a los demás sectores específicos. La ayuda sectorial española (o contribuciones distribuibles) alcanzó en 2005-2006 la cifra total de 3.671 millones de euros (el 63% de la AOD bruta total). En el gráfico 1.6 se muestran los sectores que concentran la mayor parte de la ayuda sectorial en los años 2005 y 2006. El sector al que más fondos asigna la cooperación española es el de "gobierno y sociedad civil": 620 millones de euros que suponen el 17% de la ayuda sectorial y el 10,6% de la AOD bruta total. El segundo lugar lo ocupa el sector de la "educación" que recibe 453 millones de euros (el 12% de la ayuda sectorial y el 7,7% de la AOD bruta total). A continuación viene "transporte y almacenamiento" (410 millones de euros, el 11% de la ayuda sectorial y el 7% de la ayuda bruta total). Se destina también una cantidad importante de fondos a "salud", en total 360 millones de euros (casi el 10% de la ayuda sectorial y el 6% de la total). En conjunto, a "infraestructura y servicios sociales" (donde se incluyen educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento, gobierno y sociedad civil) se destina más de la mitad de la ayuda sectorial (el 56%).

**Gráfico 1.6: Principales sectores que concentran la ayuda sectorial bruta española en 2005-2006 (importe en millones de euros)**



NOTA: Los sectores aquí representados concentran el 74% de la ayuda sectorial y el 46% de la AOD bruta total.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Seguimiento PACI 2006 (tabla 28, pág. 33).

**— Distribución sectorial de la ayuda total destinada a la educación**

El cuadro 1.2 muestra la distribución de la AOD total española destinada a educación por cada uno de los sectores CRS (Creditor Reporting System) establecidos por el CAD:

Cuadro 1.2: Distribución por sectores CRS de la AOD total española destinada a educación (bilateral y multilateral) en euros

Descripción sector	2005		2006		SUMA 2005-2006		
	Importe	% AOD educación	Importe	% AOD educación	Importe	% AOD educación	% AOD total
<b>Educación nivel no especificado</b>	<b>46.847.935</b>	<b>21,6</b>	<b>70.092.761</b>	<b>29,7</b>	<b>116.940.695</b>	<b>25,8</b>	<b>2,0</b>
Política educativa y gestión administrativa	27.741.883	12,8	22.876.843	9,7	50.618.726	11,2	0,9
Servicios e instalaciones educativos y formación	14.170.301	6,5	26.995.500	11,4	41.165.800	9,1	0,7
Formación de profesores	4.735.992	2,2	7.810.800	3,3	12.546.792	2,8	0,2
Investigación educativa	199.759	0,1	12.409.619	5,3	12.609.377	2,8	0,2
<b>Educación básica</b>	<b>62.295.389</b>	<b>28,7</b>	<b>68.922.597</b>	<b>29,2</b>	<b>131.217.986</b>	<b>28,9</b>	<b>2,2</b>
Educación primaria	52.139.444	24,0	52.736.402	22,3	104.875.846	23,1	1,8
Capacitación básica de jóvenes y adultos	9.384.294	4,3	15.247.150	6,5	24.631.444	5,4	0,4
Educación primera infancia	771.651	0,4	939.044	0,4	1.710.696	0,4	0,0
<b>Educación secundaria</b>	<b>32.122.196</b>	<b>14,8</b>	<b>37.282.121</b>	<b>15,8</b>	<b>69.404.316</b>	<b>15,3</b>	<b>1,2</b>
Educación secundaria	7.551.430	3,5	6.098.554	2,6	13.649.985	3,0	0,2
Formación profesional	24.570.765	11,3	31.183.566	13,2	55.754.332	12,3	1,0
<b>Educación post-secundaria</b>	<b>75.730.780</b>	<b>34,9</b>	<b>60.069.432</b>	<b>25,4</b>	<b>135.800.212</b>	<b>30,0</b>	<b>2,3</b>
Educación universitaria	70.843.353	32,6	55.925.630	23,7	126.768.984	28,0	2,2
Formación superior técnica y de dirección	4.887.427	2,3	4.143.802	1,8	9.031.229	2,0	0,2
<b>TOTAL AOD EDUCACIÓN</b>	<b>216.996.299</b>	<b>100,0</b>	<b>236.366.911</b>	<b>100,0</b>	<b>453.363.210</b>	<b>100,0</b>	<b>7,7</b>
<b>TOTAL AOD BRUTA ESPAÑOLA</b>	<b>2.596.944.883</b>		<b>3.259.021.370</b>		<b>5.855.966.253</b>		<b>100,0</b>

NOTA: En el cuadro anterior se han corregido los siguientes errores de clasificación detectados en el listado de AOD bilateral de 2005 de DGPOLDE:

1. El programa de Becas y lectorados con un importe de 2.474.000 euros, figuraba erróneamente clasificado con el código 11120 (servicios e instalaciones educativos y formación), en vez de con el código 11420 (educación universitaria), que es el que le corresponde.

2. En 2005 existen una serie de aportaciones de la Generalitat de Cataluña con la denominación "Aportación de la Generalitat para los estudios de alumnos de países beneficiarios de la ayuda del CAD, matriculados en estudios de 1º y 2º ciclo universitario", por un importe total de 5.537.937 euros, que se han contabilizado con el código 11320 (educación secundaria) en lugar del correspondiente a educación universitaria.

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales y multilaterales (DGPOLDE), años 2005 y 2006. Elaboración propia.

El análisis de las distintas etapas educativas de la AOD total destinada a educación en los últimos años muestra lo siguiente:

— El sector **educación postsecundaria** es el que más recursos ha absorbido en el bienio 2005-2006, casi 136 millones de euros. Dentro de este sector **destaca la educación universitaria** a la que se han destinado casi 127 millones de euros (el 28% de la AOD destinada a educación). Aunque la etapa universitaria es la que más recursos acapara, tanto en 2005 como en 2006, en el último año ha visto reducida su contribución.

— A **educación básica** se han destinado 131,2 millones de euros, que suponen casi el 29% de la ayuda destinada a la educación y el 2,2% de la AOD bruta total. **La educación primaria es la que más fondos recibe:** 105 millones de euros. Es indudable que el compromiso de la cooperación española con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha favorecido la reorientación de recursos hacia este nivel educativo. La mitad de la ayuda bilateral destinada a este sector proviene de la cooperación centralizada y la otra mitad de la descentralizada. La administración central ha apoyado este nivel educativo a través de contribuciones multilaterales a la Iniciativa de Educación para Todos, EFA- FTI.

A la capacitación básica de personas jóvenes y adultas se destinan casi 25 millones de euros. Aunque en el último año se incrementó su aportación, ésta ha supuesto, en promedio, poco más de un 5,4% de la AOD destinada a educación, lo que significa que no se le da la importancia que requiere. Con respecto a la educación de la primera infancia, continúa siendo el sector al que menos recursos destina la AOD española dentro del ámbito educativo: menos de 2 millones de euros en el bienio analizado (un 0,4% del total). Es evidente la clara desatención a esta etapa educativa, a pesar de que se la considera una etapa fundamental tanto por la función educativa que desempeña (promotora de desarrollo que facilitará cursar con éxito etapas posteriores), como por su función asistencial (pues revierte en la incorporación de las mujeres al trabajo y a la vez procura alimentación, cuidados sanitarios y protección a los niños y niñas escolarizados)<sup>10</sup>.

— El **nivel no especificado** ocupa la tercera posición, con 117 millones de euros (casi el 26% de los fondos). Los códigos de este sector, según establece la clasificación del CAD, se aplican cuando se desconoce o no se especifica el nivel de enseñanza concreto al que va destinada la ayuda, aunque se incluyen también dentro de este código numerosas actuaciones que abarcan simultáneamente más de una etapa educativa. La política educativa y la gestión administrativa (con el 11% del total de ayuda destinada a educación en 2005 y 2006) y los servicios e instalaciones educativos (con el 9%) son los principales receptores. En el apartado 3.3.4 se analizará con más detalle el nivel no especificado.

— El sector **educación secundaria** ha recibido 69 millones de euros (en torno al 15% de la ayuda total destinada a la educación). Dentro de este sector, la formación profesional acapara el 80% de los fondos, casi 56 millones de euros en total, y sólo una quinta parte va a parar a la enseñanza secundaria propiamente dicha (13,6 millones de euros). Se da, además, la circunstancia de que si bien la ayuda destinada a formación profesional ha experimentado un importante incremento en 2006 (aumenta en 6,6 millones de euros), la ayuda destinada a la educación secundaria se ha reducido en más de un 19% (disminuye en 1,4 millones de euros).

### 3.2 La contribución española en educación a organismos e instituciones multilaterales

En 2005 y 2006, las contribuciones multilaterales de la cooperación española ascendieron a un total de 2.307 millones de euros, de los cuales, 108 millones se destinaron al sector educación (el 4,4%). Casi la mitad de la AOD multilateral destinada a educación se ha dirigido a educación primaria y algo más de un cuarto a educación universitaria.

<sup>10</sup> Pág. 29 de la Estrategia de Educación, Marco de Intervención.

Cuadro 1.3: Desembolsos de AOD multilateral española en el sector educación  
(cifras absolutas en euros)

Subsector	Organismo receptor fondos	2005	2006	SUMA 2005-2006	% multilateral en educación
Política educativa y gestión administrativa	Banco Africano de Desarrollo (BAfD)	2.122.379	2.524.972	4.647.351	4,3
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	295.272	60.740	356.012	0,3
	Banco Asiático de Desarrollo (BAfD)	109.871	142.866	252.737	0,2
	NNUU UNICEF-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	172.440	574.800	747.240	0,7
	UE CE-Comisión Europea: cooperación internacional para el desarrollo	4.201.564	4.575.454	8.777.018	8,1
	UE FED-Fondo Europeo de Desarrollo Organización de Estados Ibero-americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)	1.373.206	1.295.803	2.669.009	2,5
			1.000.000	1.000.000	0,9
<b>Total Política educativa y gestión administrativa</b>		<b>8.274.732</b>	<b>10.174.634</b>	<b>18.449.366</b>	<b>17,1</b>
Educación Primaria	UE CE-Comisión Europea: cooperación internacional para el desarrollo	12.975.417	14.130.077	27.105.494	25,1
	UE FED-Fondo Europeo de Desarrollo	4.240.782	4.001.743	8.242.525	7,6
	OTROS: FTI-Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos	5.000.000 <sup>11</sup>	7.000.000	12.000.000	11,1
	NNUU UNICEF-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia		5.000.000	5.000.000	4,6
<b>Total Educación primaria</b>		<b>22.216.199</b>	<b>30.131.820</b>	<b>52.348.019</b>	<b>48,4</b>
Capacitación básica de jóvenes y adultos	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)		2.000.000	2.000.000	1,9
<b>Total Capacitación básica de jóvenes y adultos</b>			<b>2.000.000</b>	<b>2.000.000</b>	<b>1,9</b>
Educación secundaria	UE CE-Comisión Europea: cooperación internacional para el desarrollo	2.566.566	2.794.960	5.361.526	5,0
	UE FED-Fondo Europeo de Desarrollo	838.836	791.554	1.630.390	1,5
<b>Total Educación secundaria</b>		<b>3.405.402</b>	<b>3.586.514</b>	<b>6.991.916</b>	<b>6,5</b>
Educación universitaria	UE CE-Comisión Europea: cooperación internacional para el desarrollo	10.389.839	11.314.413	21.704.252	20,1
	UE FED-Fondo Europeo de Desarrollo	3.395.732	3.204.326	6.600.058	6,1
<b>Total Educación universitaria</b>		<b>13.785.572</b>	<b>14.518.740</b>	<b>28.304.312</b>	<b>26,2</b>
<b>Total AOD multilateral en educación</b>		<b>47.681.905</b>	<b>60.411.707</b>	<b>108.093.612</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Listados de contribuciones multilaterales de la DGPOLDE, años 2005 y 2006. Elaboración propia.

11 Ver nota 8 anterior.



En cuanto a los organismos a través de los cuales la cooperación española canaliza su ayuda multilateral, casi el 76% de los recursos van dirigidos a la Unión Europea, bien a través de contribuciones al presupuesto comunitario destinado a acciones de desarrollo, bien mediante contribuciones al Fondo Europeo de Desarrollo. Las aportaciones a la Unión Europea las realiza el Ministerio de Economía y Hacienda y son contribuciones obligatorias. La asignación sectorial de estas contribuciones la determina la propia Unión Europea.

Cuadro 1.4: Desembolsos de AOD multilateral española en el sector educación según el organismo receptor (cifras absolutas en euros)

ORGANISMO	2005	2006	Suma 2005-2006	% multilateral en educación
Comisión Europea	30.133.386	32.814.904	62.948.290	58,2%
Fondo Europeo de Desarrollo	9.848.556	9.293.426	19.141.982	17,7%
<b>Total Unión Europea</b>	<b>39.981.942</b>	<b>42.108.330</b>	<b>82.090.272</b>	<b>75,9%</b>
Fondo catalizador FTI-EPT	5.000.000	7.000.000	12.000.000	11,1%
UNICEF	172.440	5.574.800	5.747.240	5,3%
OEI	0	3.000.000	3.000.000	2,8%
<b>Total Organismos Internacionales no Financieros</b>	<b>5.172.440</b>	<b>15.574.800</b>	<b>20.747.240</b>	<b>19,2%</b>
Banco Africano de Desarrollo (BAFD)	2.122.379	2.524.972	4.647.351	4,3%
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	295.272	60.740	356.012	0,3%
Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)	109.871	142.866	252.737	0,2%
<b>Total Organismos Internacionales Financieros</b>	<b>2.527.523</b>	<b>2.728.577</b>	<b>5.256.100</b>	<b>4,9%</b>
<b>TOTAL CONTRIBUCIONES MULTILATERALES</b>	<b>47.681.905</b>	<b>60.411.707</b>	<b>108.093.612</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Listados de contribuciones multilaterales de la DGPOLDE, años 2005 y 2006.  
Elaboración propia.

Dentro de las aportaciones que el MAEC realiza a los organismos internacionales no financieros, destacan las destinadas a fondos y organismos directamente implicados en la universalización de la educación primaria, como el Fondo Catalizador de la Iniciativa de Vía Rápida de la Educación para Todos (FTI-EPT), al que se ha destinado un total de 12 millones de euros, y UNICEF, organismo al que en el último año se ha aportado más de 5 millones de euros.

La aportación de 2 millones de euros en 2006 a la Organización de Estados Iberoamericanos corresponde a los fondos destinados por la cooperación española al Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015 (PIA). Este plan surgió a raíz del compromiso adoptado en la XV Cumbre Iberoamericana (Salamanca, España, 2005) por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, siendo aprobado como Programa de las Cumbres Iberoamericanas en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Montevideo, Uruguay, 2007). El objetivo de esta iniciativa es universalizar la alfabetización en América Latina antes de 2015<sup>12</sup>.

Dentro de los organismos internacionales financieros, destaca la contribución española al Banco Africano de Desarrollo que en 2005-2006 ha ascendido a 4,6 millones de euros. Las aportaciones a los bancos regionales de desarrollo las realiza el Ministerio de Economía y Hacienda.

### **3.3 La AOD bilateral española en educación**

#### **3.3.1 Evolución cuantitativa de la AOD bilateral española destinada a educación**

En 2005 y 2006, la AOD destinada a educación alcanzó la cifra de 345, 2 millones de euros, lo que supone casi el 10% de la AOD bilateral bruta total. El incremento experimentado por la ayuda destinada a educación en este período se puede explicar por el aumento generalizado de la AOD, así como por la apuesta realizada por la cooperación española hacia los sectores sociales básicos, entre los que se encuentra el educativo. Aunque la ayuda bilateral destinada al sector educativo ha aumentado en 2005 y 2006 en términos absolutos, su participación sobre la AOD bilateral bruta ha disminuido, pues en el período 1999-2004 suponía el 11,6%. El sector que ocupa el segundo lugar, dentro de la ayuda sectorial, es el de "gobierno y sociedad civil", que absorbe más de 235 millones de euros (el 6,6% de la ayuda bilateral total). En conjunto, los sectores incluidos dentro de la categoría del CAD denominada "infraestructura y servicios sociales" acaparan casi un tercio de la AOD bilateral.

12 Más información en la web de la OEI [http://www.oei.es/alfabetizacion\\_pia.htm](http://www.oei.es/alfabetizacion_pia.htm) (Consulta realizada el 5 de enero de 2008).

Cuadro 1.5: Distribución de la AOD bilateral española por sectores CAD<sup>13</sup>  
(importe en millones de euros)

Descripción sector CAD	1999-2004	2005		2006		Suma 2005-2006		
	% AOD bilateral	Importe	% AOD bilateral	Importe	% AOD bilateral	Importe bilateral	% AOD bilateral	% contribuciones distribuibles
<b>Infraestructura y Servicios Sociales</b>	<b>36,6</b>	<b>504,5</b>	<b>30,3</b>	<b>609,6</b>	<b>32,3</b>	<b>1.114,1</b>	<b>31,4</b>	<b>55,0</b>
Educación	11,6	169,3	10,2	176,0	9,3	345,3	9,7	17,1
Salud	6,3	93,9	5,6	83,8	4,4	177,6	5,0	8,8
Programa/Políticas sobre población y salud reproductiva	0,7	23,3	1,4	32,6	1,7	55,9	1,6	2,8
Abastecimiento de agua y saneamiento	3,7	46,7	2,8	55,0	2,9	101,7	2,9	5,0
Gobierno y sociedad civil	6,9	86,4	5,2	149,1	7,9	235,5	6,6	11,6
Otros servicios e infraestructuras sociales	7,3	84,9	5,1	113,2	6,0	198,2	5,6	9,8
<b>Infraestructura y Servicios Económicos</b>	<b>12,1</b>	<b>161,9</b>	<b>9,7</b>	<b>273,6</b>	<b>14,5</b>	<b>435,5</b>	<b>12,3</b>	<b>21,5</b>
Transporte y almacenamiento	5,8	58,2	3,5	150,3	8,0	208,5	5,9	10,3
Comunicaciones	0,7	3,2	0,2	4,5	0,2	7,7	0,2	0,4
Generación y suministro de energía	3,2	33,0	2,0	39,4	2,1	72,5	2,0	3,6
Servicios bancarios y financieros	2,2	60,4	3,6	74,7	4,0	135,1	3,8	6,7
Empresas y otros servicios	0,2	7,1	0,4	4,5	0,2	11,7	0,3	0,6
<b>Sectores Productivos</b>	<b>6,4</b>	<b>84,4</b>	<b>5,1</b>	<b>98,5</b>	<b>5,2</b>	<b>182,9</b>	<b>5,2</b>	<b>9,0</b>
Agricultura	3,3	47,1	2,8	43,2	2,3	90,3	2,5	4,5
Silvicultura	0,1	1,1	0,1	0,9	0,1	2,0	0,1	0,1
Pesca	0,8	9,3	0,6	14,0	0,7	23,3	0,7	1,2
Industria	1,8	16,5	1,0	31,6	1,7	48,0	1,4	2,4
Industrias extractivas	0,0	4,4	0,3	0,4	0,0	4,8	0,1	0,2
Construcción	0,1	0,4	0,0	0,8	0,0	1,2	0,0	0,1
Política y regulación comercial	0,1	1,3	0,1	0,6	0,0	1,9	0,1	0,1
Turismo	0,2	4,5	0,3	6,9	0,4	11,4	0,3	0,6
<b>Multisectorial</b>	<b>10,2</b>	<b>155,5</b>	<b>9,4</b>	<b>136,9</b>	<b>7,3</b>	<b>292,4</b>	<b>8,2</b>	<b>14,4</b>
Protección general del medio ambiente	1,9	29,1	1,8	32,4	1,7	61,5	1,7	3,0
Mujer y desarrollo	0,9	25,6	1,5	0,0	0,0	25,6	0,7	1,3
Otros multisectorial	7,4	100,8	6,1	104,5	5,5	205,3	5,8	10,1
<b>TOTAL CONTRIBUCIONES DISTRIBUIBLES</b>	<b>65,2</b>	<b>906,2</b>	<b>54,5</b>	<b>1.118,6</b>	<b>59,3</b>	<b>2.024,9</b>	<b>57,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Suministro de bienes y ayuda general</b>	<b>0,7</b>	<b>13,8</b>	<b>0,8</b>	<b>34,5</b>	<b>1,8</b>	<b>48,4</b>	<b>1,4</b>	
Apoyo presupuestario general	0,0	3,0	0,2	11,1	0,6	14,1	0,4	
Ayuda alimentaria/Seguridad alimentaria	0,7	10,8	0,7	23,5	1,2	34,3	1,0	
<b>Actividades relacionadas con la deuda</b>	<b>13,2</b>	<b>502,1</b>	<b>30,2</b>	<b>427,9</b>	<b>22,7</b>	<b>930,0</b>	<b>26,2</b>	
Ayuda de emergencia y reconstrucción	7,1	108,1	6,5	114,3	6,1	222,4	6,3	
Costes administrativos donantes	5,1	83,1	5,0	80,7	4,3	163,7	4,6	
Apoyo a ONG	0,4	6,6	0,4	29,2	1,5	35,7	1,0	
Sin asignar/Sin especificar	8,2	42,5	2,6	82,1	4,3	124,6	3,5	
<b>TOTAL CONTRIBUCIONES NO DISTRIBUIBLES</b>	<b>34,8</b>	<b>756,1</b>	<b>45,5</b>	<b>768,7</b>	<b>40,7</b>	<b>1.524,8</b>	<b>43,0</b>	
<b>TOTAL AOD BILATERAL BRUTA</b>	<b>100,0</b>	<b>1.662,3</b>	<b>100,0</b>	<b>1.887,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3.549,6</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales de la DGPOLDE, varios años. Elaboración propia.

<sup>13</sup> Téngase en cuenta que, como se ha indicado ya anteriormente, la cifra a la AOD bilateral destinada a educación correspondiente al año 2005 no coincide con la publicada por el Seguimiento del PACI de 2006.

### 3.3.2 Los actores de la cooperación bilateral española en el sector educativo: financiadores y canalizadores de la ayuda

#### — a) Entidades financiadoras

Si distinguimos el origen de la AOD bilateral española según provenga de un organismo dependiente de la Administración Central (ayuda centralizada) o de un organismo dependiente de las Administraciones Autonómicas o Locales (ayuda descentralizada), en el bienio 2005-2006, el 67% de la ayuda bilateral destinada a educación es centralizada, frente al 33% restante que es descentralizada.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) aporta, a través de la AECID, el 55% de la ayuda bilateral destinada al sector educativo (189,5 millones de euros). Dentro de la cooperación centralizada, le sigue el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), el cual aporta el 4% de la ayuda, toda ella de carácter reembolsable. Bajo la denominación "Otras Entidades Públicas" se encuentra el Ente Público de Radio Televisión Española, que ha financiado en 2005-2006 la emisión de programas educativos por valor de 10 millones de euros (el 2,9% de la ayuda bilateral en educación). Es también relevante la aportación realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), que aporta 7,6 millones de euros destinados a financiar diferentes programas puestos en marcha por este organismo, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) que aporta 7,2 millones de euros, destinados en más del 95% a la financiación de las Escuelas Taller ubicadas en el exterior.

Cuadro 1.6: Origen de los fondos de la AOD bilateral española en educación durante el período 2005-2006

Origen de los fondos	Importe (euros)	% AOD bilateral
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN	189.584.635,00	54,90%
MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	13.836.338,00	4,00%
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	10.062.000,00	2,90%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA	7.593.127,50	2,20%
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	7.247.824,90	2,10%
UNIVERSIDAD	2.043.649,40	0,60%
MINISTERIO DE CULTURA	1.081.082,00	0,30%
MINISTERIO DE FOMENTO	652.834,00	0,20%
MINISTERIO DE LA VIVIENDA	323.000,00	0,10%
<b>AOD CENTRALIZADA</b>	<b>232.424.490,70</b>	<b>67,30%</b>
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	83.049.571,80	24,10%
ENTIDADES LOCALES	29.795.535,30	8,60%
<b>AOD DESCENTRALIZADA</b>	<b>112.845.107,10</b>	<b>32,70%</b>
<b>AOD BILATERAL TOTAL EDUCACIÓN</b>	<b>345.269.597,80</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales de la DGPOLDE, años 2005 y 2006. Elaboración propia.

En cuanto a la cooperación descentralizada, las CC.AA. aportan el 24% de la AOD bilateral en educación; se mantienen, pues, como segunda entidad financiadora de la ayuda a educación (han pasado de suponer casi un 17% en el sexenio 1999-2004, a un 24% en el bienio 2005-2006, con una aportación de más de 83 millones de euros). Cuatro Comunidades Autónomas: Cataluña, Madrid, Castilla La Mancha y Valencia, concentran más del 50% de dichos fondos (57%). Les siguen Andalucía, País Vasco y Navarra, que contribuyen con entre el 8% y el 6% del total aportado por las CC.AA. En cuanto a las EE.LL., su importancia relativa ha disminuido, pues si en el período 1999-2004 aportaban el 13% de ayuda bilateral en el sector educación, en 2005-2006 tan sólo aportan el 8,6%.

#### — b) Entidades Ejecutoras

Durante el bienio 2005-2006, el porcentaje de AOD bilateral bruta destinada a educación gestionada directamente por las diversas entidades financiadoras supuso algo más del 57% y la ayuda canalizada vía ONGD supuso aproximadamente el 43%.

La Administración central, a través de los diferentes ministerios, ejecuta directamente casi la totalidad de la ayuda aportada. El MAEC es el único ministerio que canaliza un porcentaje importante de sus fondos vía ONGD, el 33%. En 2006, casi todos los proyectos financiados por las Entidades Locales (más del 90%) son ejecutados por ONGD.

Las Universidades ejecutan directamente casi la totalidad de los proyectos que ellas mismas financian (92,5%); tan sólo canalizan un 7,5% a través de ONGD.

Cuadro 1.7: Canalización vía ONGD de la AOD bilateral bruta en educación aportada por las distintas entidades. Período 2005-2006

ENTIDAD FINANCIADORA	AOD Total (euros)	% ejecutado por ONGD
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN	189.584.635	33,10%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	83.049.572	71,60%
ENTIDADES LOCALES	29.795.535	91,00%
MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	13.836.338	0,00%
OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS	10.062.000	0,00%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA	7.593.127	0,00%
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	7.247.825	0,60%
UNIVERSIDADES	2.043.649	7,50%
MINISTERIO DE CULTURA	1.081.082	0,00%
MINISTERIO DE FOMENTO	652.834	0,00%
MINISTERIO DE LA VIVIENDA	323.000	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>345.269.598</b>	<b>43,30%</b>

NOTA: La distribución de la ejecución del importe concedido por Entidades Locales se refiere al año 2006, ya que no tenemos información del año 2005. El resto de valores del cuadro se refieren al total acumulado durante el bienio 2005-2006.

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales de la DGPOLDE, años 2005 y 2006. Elaboración propia.



### 3.3.3 Distribución geográfica de la AOD bilateral española en educación

En primer lugar, ha de advertirse que en el bienio 2005-2006 no se conoce el destino concreto del 20% de los fondos destinados a la educación, figurando en el lugar del nombre del país el de la región, seguido de la denominación "no especificados". La mayoría de estos recursos están destinados a actuaciones que tienen como beneficiarios a varios países de una misma región y no pueden, en consecuencia, ser asignados a un único país.

Si atendemos a las prioridades geográficas recogidas en el Plan Director 2005-2008, comprobaremos que la mitad de los fondos van destinados a los países prioritarios (PPR), en torno al 13%, a los países con atención especial (PAE), y alrededor de un 10%, a los países preferentes (PPF).

Cuadro 1.8: Distribución geográfica de la AOD bilateral en educación según prioridad geográfica del Plan Director 2005-2008 (importe en euros)

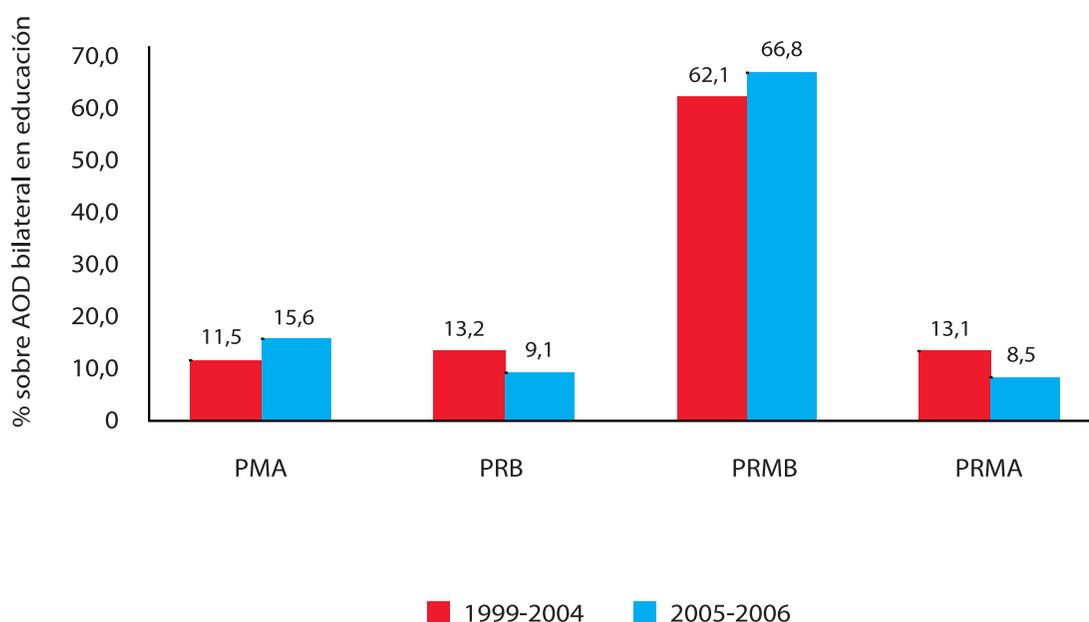
País según prioridad geográfica	2005		2006		Suma 2005-2006	
	Importe	% AOD bilateral	Importe	% AOD bilateral	Importe	% AOD bilateral
Países prioritarios (PPR)	80.401.833	47,5	89.492.740	50,9	169.894.573	49,2
Países con atención especial (PAE)	22.995.018	13,6	22.121.120	12,6	45.116.138	13,1
Países preferentes (PPF)	15.902.534	9,4	18.988.599	10,8	34.891.133	10,1
Otros	16.111.870	9,5	9.299.742	5,3	25.411.612	7,4
Países no especificados (NE)	33.903.139	20,0	36.053.002	20,5	69.956.141	20,2
<b>TOTAL</b>	<b>169.314.394</b>	<b>100,0</b>	<b>175.955.203</b>	<b>100,0</b>	<b>345.269.597</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 2005 y 2006.

Si analizamos la distribución geográfica atendiendo al nivel de renta de los países receptores, veremos que el 67% de los fondos se destina a países de renta media-baja, el 16% a países menos adelantados, y que los países de renta baja y los de renta media-alta reciben prácticamente la misma cuantía (el 9% y el 8% respectivamente).

Si comparamos el destino geográfico de los fondos según el nivel de renta de los países receptores en 2005-2006 con relación a 1999-2004, observaremos que se ha producido una reorientación a favor fundamentalmente de los países menos adelantados, en detrimento de los países de renta media-alta. En 2005-2006 han ganado en importancia los países de renta media-baja con relación a 1999-2004 y, por el contrario, el peso de los países de renta baja ha disminuido.

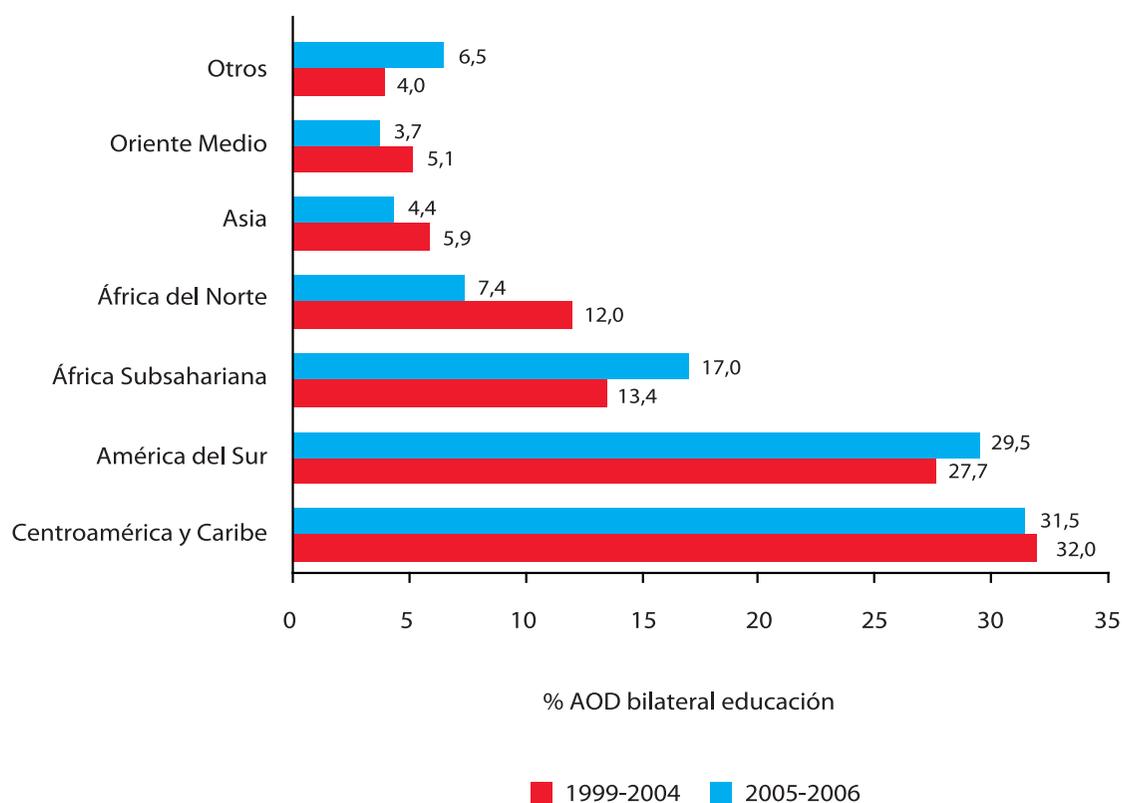
Gráfico 1.7: Distribución geográfica de la AOD bilateral para educación en el bienio 2005-2006, según el nivel de renta de los países receptores. Comparación con el período 1999-2004



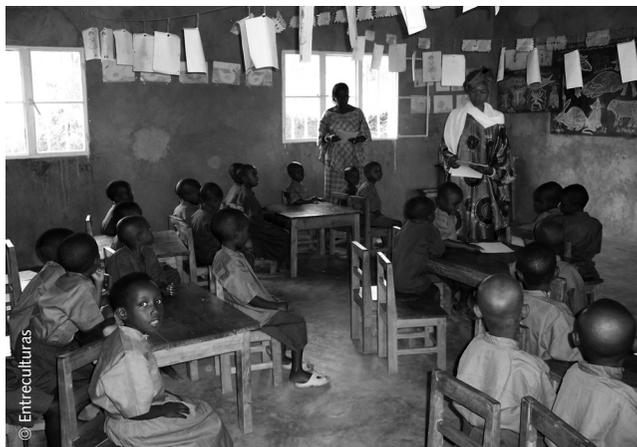
Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999 a 2006. Elaboración propia.

Por áreas geográficas, más del 60% de la ayuda en 2005-2006 ha ido dirigida a América Latina, un 17% a África Subsahariana y un 7,4% al Norte de África. Si la comparamos con el período 1999-2004, se aprecia que se sigue destinando prácticamente el mismo porcentaje de ayuda a América Latina, se ha incrementado la destinada a África Subsahariana, y ha descendido la destinada a países de África del Norte.

Gráfico 1.8: Distribución por áreas geográficas de la AOD bilateral española en educación



Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999 a 2006. Elaboración propia.



En cuanto al reparto de la AOD por países, se desconoce el nombre del país receptor del 20% de la misma (70 millones de euros). No obstante, podemos afirmar que **persiste la elevada dispersión geográfica que caracterizó al período 1999-2004**, pues más de 110 países diferentes son receptores de esta ayuda. Sin embargo, **el grado de concentración de la ayuda sigue siendo muy elevado: un total de 14 países** (Perú, Bolivia, Marruecos, Honduras, Ecuador, Colombia, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Brasil, Ghana, Guatemala, Nicaragua, Argentina y República Dominicana) **concentran el 50% del total de la ayuda** concedida en el período 2005-2006. Este porcentaje asciende al 63% si sólo tenemos en cuenta la AOD de la que se conoce el país de destino.

Si comparamos la distribución por países de la ayuda concedida en los períodos 2005-2006 y 1999-2004, se observa la siguiente reorientación geográfica:

- Marruecos continúa siendo uno de los principales receptores de la AOD bilateral española en educación, pero ya no ocupa el primer lugar. Este país ha perdido posiciones tanto en términos absolutos como en términos relativos (mientras que en 1999-2004 recibía el 9,7%, en 2005-06 sólo recibe el 4,9%). Ello se debe a que a partir de 2003 dejan de computarse como AOD los gastos de mantenimiento de los colegios españoles en este país.
- De entre los países que más ayuda reciben en 2005-2006, cabe destacar el incremento de peso experimentado por países como Honduras (que ha pasado de ocupar el noveno lugar al cuarto), Mozambique (sube de la decimocuarta posición a la octava), Haití (del puesto 51 al 19) y Vietnam (del puesto 71 al 28). Estos cuatro países han recibido ayuda en el último bienio mediante apoyo presupuestario sectorial. Aumenta también la importancia relativa de Brasil, Argentina, Ghana y Angola.
- Algunos de los países cuyo peso ha disminuido son Venezuela, China, Jordania y Malasia, países que en el período 1999-2004 recibieron una cuantía muy importante de fondos de ayuda reembolsable.

Por último conviene indicar que el 4,1% de la AOD bilateral en educación va dirigida a países que, aun siendo preferentes o de atención especial, no incluyen en el Plan País elaborado por la cooperación española al sector educativo dentro de sus prioridades.

Cuadro 1.9: Distribución por países de la AOD bilateral en educación  
(cifras absolutas en euros)

País	Prioridad geográfica	Prioridad educativa	SUMA 2005-2006	SUMA 1999-2004	Var. 2005-2006/1999-2004
Perú	PPR	Si	20.284.825	37.294.487	↑↑
Bolivia	PPR	Si	18.995.913	33.416.268	↑↑
Marruecos	PPR	Si	16.865.512	75.696.707	↓↓
Honduras	PPR	Si	14.658.552	24.193.243	↑↑
Ecuador	PPR	Si	13.240.608	29.350.429	↑
Colombia	PAE	Si	13.007.938	36.518.613	↔
Guinea Ecuat.	PAE	Si	12.767.991	28.814.157	↑
Mozambique	PPR	Si	10.525.151	15.936.326	↑↑
Brasil	PPF	Si	9.896.706	13.736.235	↑↑
Ghana	OTROS	No	9.246.770	3.873.187	↑↑↑
Guatemala	PPR	Si	8.797.000	17.283.969	↑↑
Nicaragua	PPR	Si	8.738.563	26.759.876	↔
Argentina	PAE	Si	8.398.289	10.936.974	↑↑
Rep. Domin.	PPR	Si	7.080.971	15.398.055	↑
Tr. Palestinos	PPR	Si	6.986.415	11.210.100	↑↑
Angola	PPR	Si	6.536.358	7.743.180	↑↑
Paraguay	PPR	Si	6.215.893	12.140.182	↑↑
El Salvador	PPR	Si	5.709.130	21.711.462	↓
Haití	PPR	Si	5.502.332	1.150.354	↑↑↑
México	PPF	Si	5.199.705	17.501.252	↓
Filipinas	PPR	Si	4.233.232	5.314.394	↑↑
Venezuela	PPF	Si	3.766.005	31.334.068	↓↓↓
Congo, R.D.	PAE	Si	3.342.259	4.208.786	↑↑
Mauritania	PPR	Si	3.101.303	2.974.015	↑↑↑
Panamá	PPF	Si	2.819.243	8.947.249	↔
Chile	PPF	No	2.788.220	6.437.566	↑
India	OTROS	No	2.414.653	6.499.082	↔
Vietnam	PPR	Si	2.408.613	470.250	↑↑↑
Argelia	PPR	No	2.259.443	3.262.415	↑↑
Túnez	PPR	No	2.208.597	2.974.580	↑↑
Pobl. Saharai	PPR	Si	2.127.879	2.483.188	↑↑
China	PPF	No	2.117.773	15.355.251	↓↓
Cuba	PAE	No	1.963.343	12.671.248	↓↓
<b>SUBTOTAL</b>			<b>244.205.189</b>	<b>543.597.146</b>	
<b>OTROS PAÍSES</b>			<b>31.108.268</b>	<b>98.980.787</b>	
<b>TOTAL AOD DESTINO ESPECIFICADO</b>			<b>275.313.457</b>	<b>642.577.933</b>	
<b>TOTAL AOD DESTINO NO ESPECIF.</b>			<b>69.956.141</b>	<b>140.113.276</b>	
<b>TOTAL AOD BILATERAL EDUCACIÓN</b>			<b>345.269.598</b>	<b>782.691.209</b>	

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999 a 2006. Elaboración propia.

### 3.3.4 Distribución sectorial de la AOD bilateral española en educación

En el cuadro 1.10 se muestran las contribuciones bilaterales asignadas a cada sector CRS en el bienio 2005-2006.

Cuadro 1.10: Desembolsos de AOD bilateral educación por sectores  
(importe en euros)

Descripción sector	2005		2006		Suma 2005-2006	
	Importe	% AOD bilateral	Importe	% AOD bilateral	Importe	% AOD bilateral
<b>Educación, nivel no especificado</b>	<b>38.573.202</b>	<b>22,8</b>	<b>59.918.127</b>	<b>34,1</b>	<b>98.491.352</b>	<b>28,5</b>
Política educativa y gestión administrativa	19.467.151	11,5	12.702.209	7,2	32.169.371	9,3
Servicios e instalaciones educ. y formación	14.170.301	8,4	26.995.500	15,3	41.165.809	11,9
Formación de profesores	4.735.992	2,8	7.810.800	4,4	12.546.794	3,6
Investigación educativa	199.759	0,1	12.409.619	7,1	12.609.377	3,7
<b>Educación básica</b>	<b>40.079.190</b>	<b>23,7</b>	<b>36.790.777</b>	<b>20,9</b>	<b>76.869.991</b>	<b>22,3</b>
Educación primaria	29.923.245	17,7	22.604.582	12,8	52.527.845	15,2
Capacitación básica de jóvenes y adultos	9.384.294	5,5	13.247.150	7,5	22.631.450	6,6
Educación primera infancia	771.651	0,5	939.044	0,5	1.710.696	0,5
<b>Educación secundaria</b>	<b>28.716.794</b>	<b>17,0</b>	<b>33.695.607</b>	<b>19,2</b>	<b>62.412.417</b>	<b>18,1</b>
Educación secundaria	4.146.028	2,4	2.512.040	1,4	6.658.071	1,9
Formación profesional	24.570.765	14,5	31.183.566	17,7	55.754.346	16,1
<b>Educación post-secundaria</b>	<b>61.945.208</b>	<b>36,6</b>	<b>45.550.693</b>	<b>25,9</b>	<b>107.495.938</b>	<b>31,1</b>
Educación universitaria	57.057.782	33,7	41.406.891	23,5	98.464.706	28,5
Formación superior técnica y de dirección	4.887.427	2,9	4.143.802	2,4	9.031.232	2,6
<b>Total AOD bilateral educación</b>	<b>169.314.394</b>	<b>100,0</b>	<b>175.955.203</b>	<b>100,0</b>	<b>345.269.698</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 2005 y 2006. Elaboración propia.



Respecto a la distribución sectorial de la AOD bilateral española en educación en los años 2005 y 2006 podemos afirmar lo siguiente:

— La **educación post-secundaria** es el sector que más ayuda bilateral recibe en el bienio 2005-2006: 107 millones de euros. De éstos, 98,5 millones se dedican a la educación universitaria y 9 millones a formación superior técnica y de dirección. Algo más del 80% de los recursos destinados a este sector provienen de la cooperación centralizada. Todo ello, a pesar de que la educación universitaria ha pasado de ser el 34% de la ayuda bilateral española destinada a educación a menos del 24%.

Dentro de la educación universitaria las intervenciones más importantes son: las becas MAEC-AECID, a las que se destinan casi 29 millones de euros, las becas de la Fundación Carolina, que han supuesto 24,5 millones de euros, el programa de lectorados MAEC-AECID, al que se han destinado 4,8 millones, y el programa de cooperación interuniversitaria (antiguo Intercampus), que ha absorbido 11,8 millones de euros. También destaca la aportación en este bienio de la Generalitat de Cataluña a la educación universitaria que ha ascendido a 10,6 millones de euros, el doble de lo aportado en el período 1999-2004.

La actuación a la que más fondos se ha destinado dentro del sector de formación superior técnica y de dirección ha sido el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada<sup>14</sup>, que ha recibido 4,2 millones de euros.

— El segundo subsector que más fondos recibe en 2005-2006 es el **nivel no especificado**, al cual se han asignado algo más de 98 millones de euros (el **28,5% de la ayuda bilateral destinada a educación**). Destaca el enorme crecimiento que han experimentado los recursos contabilizados en este sector, que han pasado de 38,6 millones de euros en 2005 a 60 millones en 2006.

El organismo que más fondos ha aportado a este sector en este período ha sido el MAEC, que ha contribuido con 53,2 millones de euros (el 54% del total del sector). Casi la mitad de este importe (23,6 millones de euros) ha servido para financiar algunos de los proyectos, programas y convenios de ONGD contabilizados aquí porque afectan a más de una etapa educativa, por lo que son contribuciones que no pueden ser asignadas a una etapa específica. También figuran entre las actuaciones financiadas por este Ministerio, por primera vez, los cursos de idiomas impartidos por el Instituto Cervantes, por un valor total de 14,4 millones de euros. Sin embargo, consideramos que estos cursos no deberían contabilizarse como AOD.

Las CC.AA. aportan a este sector 18,5 millones de euros, de los cuales 16 millones corresponden a proyectos de ONGD en los que no se especifica la etapa educativa o que afectan a varias.

<sup>14</sup> Se puede encontrar información sobre este programa en: <http://www.becasmae.com/pifte>

Por último, hemos de destacar la inclusión en este sector de dos partidas, ambas correspondientes a programas educativos del Ente Público de Radio Televisión Española (RTVE): una en 2005, por un importe de 4,3 millones de euros; y otra en 2006, por 5,7 millones, contabilizadas el primer año en "política educativa y gestión administrativa" y el segundo en "investigación educativa". Estas partidas recogen la valorización de los derechos de autor de los programas considerados educativos por RTVE y cedidos a canales de países en desarrollo para su emisión. Si bien el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE admite contabilizar los derechos de autor de los programas emitidos por la televisión internacional como AOD, no parece pertinente que la cuantía de estos programas sea tan elevada, máxime cuando son programas que se emiten en abierto.

— La **educación básica** ha recibido 77 millones de euros, que representan el 22% de la ayuda bilateral destinada a la educación en el bienio 2005-2006.

El incremento que ha tenido este subsector ha ido prácticamente a parar a la educación primaria. Esta etapa ha absorbido en 2005-2006 un total de 52,5 millones de euros, la mitad de los cuales, aproximadamente, provenían de la cooperación centralizada y la otra mitad de la descentralizada. Entre las actuaciones financiadas por la cooperación centralizada en educación primaria podemos destacar las operaciones de apoyo presupuestario a la educación de Honduras, Vietnam y Haití, por un importe total de 14 millones de euros, y programas, proyectos y convenios de ONGD, por un importe total de casi 8 millones. La ayuda descentralizada en este sector es ejecutada casi en un 90% por ONGD.

A la capacitación básica de jóvenes y adultos se destinan 22,6 millones de euros, de los cuales 12,4 son aportados por la cooperación centralizada y el resto por la descentralizada. Se incluyen aquí los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), por un importe total de 4,7 millones de euros; también es importante, por su cuantía, el desembolso de un crédito FAD concedido a Honduras que asciende a casi 3 millones de euros.

Por último, debemos resaltar la escasa cuantía de fondos que se destinan a la educación infantil, la cual sólo recibe 1,7 millones de euros, de los cuales la cooperación centralizada sólo aporta 121.000 euros.

— Finalizamos nuestro análisis sectorial con la **educación secundaria**, que incluye la educación secundaria propiamente dicha y la formación profesional. Ésta ha recibido en 2005-2006 un total de 62,4 millones de euros, que suponen el 18% de la AOD bilateral destinada a educación.

El subsector educación secundaria recibió en este período 6,7 millones de euros, de los cuales apenas un millón provenían de la cooperación centralizada y el resto de la descentralizada. Las Entidades Locales son las que más fondos aportan a este subsector (3,2 millones de euros).

A la formación profesional se destinaron casi 56 millones de euros (algo más del 16% de la ayuda bilateral en educación). En este sector destaca el Programa de Escuelas-Taller de la AECID, al que en este bienio se han destinado casi 17 millones de euros.

## 4. Instrumentos y programas de la cooperación española en educación

### 4.1 Instrumentos y programas bilaterales en el sector educación

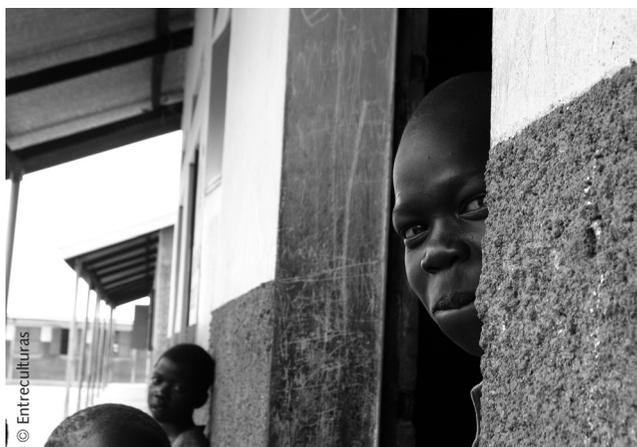
Una de las principales novedades en la cooperación educativa en 2005-2006 ha sido la reorientación de dos instrumentos clásicos de la cooperación española (Programas ejecutados por ONGD y Programa de becas y lectorados) y la introducción de nuevos instrumentos, principalmente el canje de deuda por educación, el apoyo presupuestario sectorial a educación y la contribución a la Iniciativa por Vía Rápida EFA-FTI.

El cuadro siguiente muestra la distribución de fondos entre cada uno de los principales instrumentos y programas.

Cuadro 1.11: Reparto de la AOD bilateral en educación según principales programas e instrumentos

Instrumento	2005	2006	SUMA 2005-2006	AOD bilateral en educación centralizada	AOD bilateral en educación total
Becas y lectorados	30.563.203	27.625.351	58.188.555	58.188.555	58.188.555
Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI)	3.989.563	7.819.630	11.809.193	11.809.193	11.809.193
Proyectos y programas ONGD financiados por la AECID	25.760.848	13.251.887	39.012.735	39.012.735	39.012.735
Convenios AECID-ONGD		9.031.959	9.031.959	9.031.959	9.031.959
Programa Escuelas-Taller	8.104.629	8.663.710	16.768.339	16.768.339	16.768.339
Apoyo presupuestario	7.000.000	9.650.000	16.650.000	16.650.000	16.650.000
Créditos FAD	9.771.600	4.064.738	13.836.338	13.836.338	13.836.338
Programas educativos RTVE	4.342.000	5.720.000	10.062.000	10.062.000	10.062.000
PAEBA	2.579.197	2.159.430	4.738.627	4.738.627	4.738.627
<b>Subtotal</b>	<b>92.111.039</b>	<b>87.986.706</b>	<b>180.097.745</b>	<b>180.097.745</b>	<b>180.097.745</b>
<b>AOD bilateral centralizada</b>	<b>110.957.143</b>	<b>121.467.347</b>	<b>232.424.491</b>	<b>232.424.491</b>	<b>232.424.491</b>
<b>AOD bilateral descentralizada</b>	<b>58.357.251</b>	<b>54.487.856</b>	<b>112.845.107</b>	<b>112.845.107</b>	<b>112.845.107</b>
<b>Total AOD bilateral bruta Educación</b>	<b>169.314.394</b>	<b>175.955.203</b>	<b>345.269.598</b>	<b>345.269.598</b>	<b>345.269.598</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 2005 y 2006. Elaboración propia.



A continuación analizamos brevemente algunos de estos programas e instrumentos. El apoyo presupuestario sectorial y los Convenios AECID-ONGD se tratan, respectivamente, en los capítulos 2 y 3 de este informe.

#### — a) Los Programas de Becas y Lectorados MAEC-AECID

Los programas de becas y lectorados para estudiantes universitarios se gestionan por dos unidades de la AECID: la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (DGRCC), que gestiona las becas de la Fundación Carolina desde 2001, y la Subdirección General de Becas, Lectorados e Intercambios (SGBLI), que gestiona el programa de becas MAEC-AECID. En 2005-2006, más del 75% de las becas se conceden a estudiantes universitarios latinoamericanos.

Cuadro 1.12: Fondos destinados a los programas de becas y lectorados<sup>15</sup>

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Becas DGRCC y SGBLI	19.388.716	12.375.996	14.548.717	9.789.055	15.588.797	13.311.916
Becas F. Carolina	3.005.061	10.217.210	10.217.210	11.717.210	12.500.000	12.000.000
Lectorados MAEC-AECID	1.484.959	1.421.179	1.393.116	1.681.757	2.474.406	2.313.435
<b>Total becas y lectorados</b>	<b>23.878.736</b>	<b>24.014.385</b>	<b>26.159.043</b>	<b>23.188.022</b>	<b>30.563.203</b>	<b>27.625.351</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE). Elaboración propia.

<sup>15</sup> Los desembolsos correspondientes al programa de lectorados del 2004 no figuran en los listados de la DGPOLDE bajo ningún código de educación, sino bajo el código CRS 16061 (Cultura y ocio).



El programa de becas fue cuestionado durante años por la forma en que estaba diseñado. De hecho, se consideraba que era precisa su reforma de modo que, entre otras cosas, se vinculara la obtención de la beca al retorno del beneficiario a su país de destino, evitando así la "fuga de cerebros". Los primeros cambios se produjeron en la convocatoria de becas MAEC-AECID para el verano 2005 y el curso académico 2005-2006<sup>16</sup>, introduciéndose una reforma en este sentido. En la base Cuarta (*Evaluación de solicitudes y propuesta de concesión de becas*) de la convocatoria de becas de ese año se señala:

*La evaluación de solicitudes de beca nueva, que podrá incluir entrevista personal con el solicitante, tomará en consideración:*

*(...) 2. La aplicabilidad de los estudios propuestos para la beca al regreso al país de origen, en función de las prioridades señaladas.*

*(...) 4. Las dos cartas de referencia o aval del candidato por parte de dos personalidades académicas o institucionales. En el caso de estudios doctorales, se valorará preferentemente el compromiso institucional de reincorporación al Centro de origen como docente y/o investigador de carrera o plantilla, avalado por dicho centro.*

#### — b) Los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en educación

En el bienio 2005-2006 los desembolsos de AOD reembolsable ascendieron a un total de 608 millones de euros; de ellos, 478 millones se instrumentalizaron en forma de créditos FAD<sup>17</sup>, correspondiendo al sector educativo sólo 13,8 millones (casi el 6% de la AOD bilateral centralizada destinada a educación).

El cuadro 1.13 recoge los desembolsos de créditos FAD de los años 2005 y 2006 en el sector educativo, la fecha en la que el crédito fue aprobado por Consejo de Ministros y el importe total concedido. El desembolso más importante corresponde al crédito FAD concedido a Ghana para financiar el proyecto "Equipamiento para la Universidad de Tamale y ocho politécnicos", cuyo importe representa el 62% de lo desembolsado en el bienio analizado. Este proyecto también recibió fondos en 2003 y 2004 por importe de 3,4 millones de euros.

Después de Ghana, el país que más fondos recibe es Ecuador, con un total de 3,5 millones de euros. El proyecto ecuatoriano "Reforzamiento de educación técnica" recibió también fondos en 2002-2004 por un importe de casi 13 millones de euros. El proyecto de Malasia recibió 2 millones de euros en el período 2002-2004.

<sup>16</sup> Resolución de 26 de agosto de 2004, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, publicada en BOE núm 245, de 11 de octubre de 2004, pp. 34073-34079.

<sup>17</sup> La AOD reembolsable incluye, además de los créditos FAD, el Fondo de Concesión de Microcréditos. Aquí analizaremos sólo los créditos FAD, pues éstos son la única ayuda reembolsable que se emplea en el sector educativo.

Cuadro 1.13: Desembolsos con cargo al FAD para educación

Subsector	País	Título del proyecto	Desembolso 2005	Desembolso 2006	Aprobación Consejo de Ministros	Importe total aprobado (euros)
Capacitación básica de jóvenes y adultos	ECUADOR	Mejora calidad educación popular		2.978.861,72	19/12/2003	12.077.295
Formación profesional	ECUADOR	Reforzamiento de educación técnica	510.115,38		01/02/2002	15.979.819
	MALASIA	Asistencia técnica y formación. Instituto profesional Hispano-Malayo	301.849,51		SD	SD
	VENEZUELA	Fortalecimiento educación técnica	90.847,31	50.688,35	14/12/2001	10.008.926
Educación universitaria	BOLIVIA	Fortalecimiento y renovación equipos Universidad Juan M. Saracho	811.475,50		20/02/2004	788.749
	GHANA <sup>18</sup>	Equipamiento Universidad de Tamale y 8 Politécnicos	7.543.085,71	960.609,86	11/10/2002	14.870.402
	PANAMÁ	Equipos Laboratorio Universidad de Chiriquí	514.226,25		29/11/2002	938.155
<b>Total Desembolsos FAD</b>			<b>9.771.599,66</b>	<b>3.990.159,93</b>		

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales 2005 y 2006 (DGPOLDE). Boletín Económico de ICE números 2730 (año 2002), 2769 (2003), 2815 (2004) y 2845 (2005). Elaboración propia.

El cuadro 1.14 recoge información de la Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización (SGFFI) sobre los créditos FAD para educación aprobados por el Consejo de Ministros en 2005-2006. Sin embargo, en los listados de desembolsos de la DGPOLDE no figura desembolso alguno de dichos créditos FAD en esos años. Existe un gran desfase entre la concesión del préstamo y el desembolso. Además, hemos observado que algunos créditos que, según la SGFFI, pertenecían al sector educación no han sido después contabilizados por la DGPOLDE como proyectos educativos, sino como AOD multilateral (código CAD 400).

<sup>18</sup> Aunque en 2006 los desembolsos de este crédito FAD se contabilizan con el código 11120 (Servicios en instalaciones educativas y de formación), del sector "sin especificar", consideramos más apropiado incluirlo bajo el código CRS 11420 (educación universitaria), que es como se hace en 2005.

No se ha producido ninguna revisión y adecuación de este instrumento, por lo que los FAD continúan siendo un instrumento de crédito en muchos casos ligados a países con graves problemas de endeudamiento, como Ecuador.

Además, los FAD concedidos durante el bienio 2005-2006 no responden a las prioridades educativas asumidas por la cooperación española. Llama la atención que el 80,2% de los FAD desembolsados en 2005 y el 24,1 % en 2006 van dirigidos a países no prioritarios para la cooperación española, así como las elevadas cuantías destinadas a educación superior. Si nos fijamos en las operaciones aprobadas, Camerún no es país prioritario, ni preferente ni de atención especial y China, aún siendo un país preferente, no tenía un PAE y, por lo tanto, carecía de prioridad alguna en el ámbito educativo.

Cuadro 1.14: Operaciones aprobadas con cargo al FAD durante 2005 y 2006 en educación

País	Operación	Empresa	Importe euros	Aprobación Consejo de Ministros
Camerún	Construcción del Instituto de Artes y Oficios Náuticos y de la Pesca	Makiber	6.367.000	23/12/2005
China	Equipamiento laboratorios Universidad de Jilin	Eductrade	1.115.538	27/05/2005
China	Suministro e instalación de equipo educativo en Nanking Collage (Guanxi)	TSD	2.490.000	28/07/2006
Honduras	Equipamiento Institutos Técnicos Industriales	Eductrade	16.489.179	28/07/2006
Honduras	Fortalecimiento Tecnológico Universidad Pedag. Nac. Francisco Morazán	Eduinter	7.212.905	22/12/2006
Nicaragua	Fortalecimiento técnico de siete centros de formación profesional	Eductrade	5.599.851	22/12/2006
Perú	Equipamiento para biblioteca	Alecop, S. Coop.	1.878.437	01/12/2006

Fuente: Boletín Económico de ICE números 2880 (año 2006) y 2914 (año 2007).  
Elaboración propia.

### — c) Los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA)

Los PAEBA fueron aprobados en la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Madrid, 1992). Los primeros PAEBA fueron los de El Salvador y República Dominicana, que se aprobaron en la misma Cumbre de 1992. Les siguieron los de Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC), ambos aprobados en 1996. El quinto programa aprobado fue el de Paraguay (PRODEPA-KO'E PYAHU), en 2000. Por último, en 2002 se aprobó el PAEBA de Perú. Inicialmente, estos programas son financiados por la cooperación española y el país beneficiario debe hacerse cargo del presupuesto total del programa de forma progresiva. En 2005 y 2006, la cooperación española sólo ha aportado fondos a los PAEBA de Paraguay y Perú, por un importe total de 4,7 millones de euros<sup>19</sup>, de los cuales 4,5 son aportados por el MAEC y el resto por el MEC.

<sup>19</sup> Véase, para más información, Entreculturas y Alboan (2005), pp. 112-114.

Cuadro 1.15: Fondos aportados a los PAEBA (euros)

PAÍS	SUMA 1999-2004	2005	2006
Honduras	5.008.110		
Nicaragua	6.983.183		
Paraguay	3.927.737	1.559.290	1.119.430
Perú	1.552.070	1.019.907	1.040.000
R. Dominicana	1.328.564		
<b>Total PAEBA</b>	<b>18.799.664</b>	<b>2.579.197</b>	<b>2.159.430</b>
<b>Total AOD bilateral Educación</b>	<b>782.691.210</b>	<b>169.314.394</b>	<b>175.955.203</b>
<b>% PAEBA sobre AOD Educación</b>	<b>2,40%</b>	<b>1,52%</b>	<b>1,23%</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999 a 2006. Elaboración propia.

En 2005 se publicó la evaluación de los PAEBA de Honduras y Nicaragua, bajo la dirección de la DGPOLDE. Ambos PAEBA se encuentran desde 2004 financiados por los Ministerios de Educación de sus propios países; el de Honduras con cargo a sus recursos fiscales y el de Nicaragua mediante un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>20</sup>.

En general, los PAEBA han tenido un resultado favorable. Por un lado, destacan los altos niveles logrados de matrícula y permanencia; por otro, se ha logrado el compromiso de las autoridades locales para combatir el analfabetismo. Sin embargo, las tasas de analfabetismo de los países no han disminuido como se esperaba, debido a las dificultades de los países para conseguir universalizar la finalización de la educación primaria de todo el alumnado, lo que desgraciadamente provoca un incremento permanente de la cifra de personas analfabetas. En los próximos años, la cooperación española tiene previsto continuar apoyando la alfabetización y educación básica de personas jóvenes y adultas en América Latina y Caribe a través del recientemente aprobado Plan Iberoamericano de Alfabetización (PIA), cuya Secretaría gestiona la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

## 4.2 Otros instrumentos

### — a) Ayuda multilateral: la Iniciativa de Vía Rápida

La Iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos (Fast Track Initiative, FTI) surge en 2002, promovida por el Banco Mundial y la Agencia de Cooperación Holandesa. Se plantea como una asociación mundial entre los países donantes y los países en desarrollo para acelerar la consecución de la iniciativa Educación para Todos (Dakar, 2000) y se basa en el cumplimiento de compromisos recíprocos: los países en desarrollo deben elaborar y poner en marcha un plan nacional sólido de educación y una estrategia de reducción de la pobreza; los países donantes deben prestar mayor apoyo financiero y técnico de manera coordinada, transparente y predecible.

Aprobada la entrada de un país como país asociado de la FTI, se establece cuál es la "brecha de financiación" del plan nacional –aquella que el país no puede cubrir con su presupuesto–, y se intenta que los donantes con presencia en dicho país aumenten su apoyo y movilicen la financiación adicional necesaria. Sin embargo, para muchos países asociados, especialmente los que tienen pocos donantes, es difícil conseguir el volumen de ayuda nece-

<sup>20</sup> El documento de evaluación de estos PAEBA se puede descargar de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: <http://www.maec.es>

sario. Para solucionar este problema, se creó un fondo fiduciario, el "Fondo Catalizador"<sup>21</sup>, con el objetivo de cubrir la financiación inicial necesaria de los países que no conseguían recursos, mientras tratan de obtener fondos más sostenibles.

Hasta 2007, hay 32 países que cuentan con planes apoyados por la FTI. El cuadro 1.16 recoge cuáles son estos países y el año en el que se aprobó su inclusión en la FTI, así como si han recibido o están recibiendo financiación del Fondo Catalizador.

Cuadro 1.16: Países socios de la FTI (a fecha de Octubre 2007)

Año de inclusión de la FTI	País	
2002	Burkina Faso	Mauritania (FC) (1)
	Guinea (2)	Nicaragua (FC) (1)
	Guyana (FC)	Níger (FC)
	Honduras (1)	
2003	Gambia (FC)	Vietnam (1)
	Mozambique (FC) (1)	Yemen (FC)
2004	Ghana (FC)	Etiopía (2)
2005	Kenia (FC)	Moldavia (FC)
	Lesotho (FC)	Tajikistan (FC)
	Madagascar (FC)	Timor Oriental (FC) (2)
2006	Albania (2)	Mali (FC)
	Camboya (FC) (2)	Mongolia (FC)
	Camerún (FC)	Ruanda (FC)
	Djibouti (FC)	Senegal (1)
	Rep. Kyrgistán (FC)	
2007	Benín (FC)	Liberia
	Sierra Leona (FC)	

NOTA: (1) Países Prioritarios, (2) Países con Atención Especial,  
(FC) Países que reciben o han recibido ayuda del Fondo Catalizador.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Secretaría FTI.

La FTI cuenta con el respaldo de los principales donantes en recursos educativos. Además de los tres Bancos Regionales de Desarrollo, el Banco Mundial y diversas agencias de Naciones Unidas ( PNUD, UNAIDS, UNESCO y UNICEF), aportan recursos al Fondo Catalizador los países que figuran en el cuadro 1.17. Hasta diciembre de 2007, los países que más fondos han aportado al Fondo Catalizador han sido Países Bajos (casi el 48% del total) y Reino Unido (22%).

21 El Fondo Catalizador se creó en 2004. Es administrado por el Banco Mundial bajo la dirección de los donantes.

Cuadro 1.17: Aportaciones al Fondo Catalizador de la FTI (millones de dólares USA)

País donante	2003 - 2004	2005	2006	2007	2008	Total 2003-2008	Total pagos (1)
Alemania				4,2	2,8	7,0	0
Bélgica	1,3	2,6	1,2	1,4		6,5	5,1
Canadá			17,0			17,0	17,0
Comisión Europea			40,3	21,4	21,4	83,1	40,3
Dinamarca					16,5	16,5	0
España		6,0	9,0	21,0	7,0	43,0	15,0
Francia				7,0	7,0	14,0	0
Irlanda		1,5	4,5	13,2	21,0	40,2	19,2
Italia	2,4	2,4	1,3	4,2	4,2	14,5	6,1
Japón				1,2		1,2	0
Países Bajos	39,5	54,3	185,0	185,0	135,0	598,8	279,1
Noruega	6,0	8,1	40,6	6,7		61,4	54,7
Rusia			1,0	2,0	1,0	4,0	3,0
Suecia		5,3	10,4			15,7	15,7
Reino Unido			129,1	124,4	16,8	270,3	129,1
<b>TOTAL</b>	<b>49,2</b>	<b>80,2</b>	<b>439,4</b>	<b>391,7</b>	<b>232,6</b>	<b>1.193,2</b>	<b>584,3</b>

1) Pagos efectuados a diciembre de 2007.

Fuente: Catalytic Fund, Status Report, December 2007. Elaboración propia.

En 2005, España anunció una primera contribución multilateral a la FTI, a través del Fondo Catalizador, de 5 millones de euros anuales durante el trienio 2005-2007. Sin embargo, el aporte al Fondo en 2006 ascendió a 7 millones y en 2007 a 45 millones de euros, por lo que la contribución real ha experimentado un destacable incremento, que ha convertido a la cooperación española en uno de los principales donantes de la FTI.

El principal reto para el buen funcionamiento de la FTI es establecer los mecanismos que garanticen la predictibilidad y sostenibilidad de las contribuciones a medio plazo, lo que significa compromisos estables y duraderos por parte de los donantes. Sin financiación estable a medio y largo plazo, es imposible desarrollar planes educativos nacionales que modifiquen la situación y perspectivas educativas de un país.

Por otro lado, la participación en iniciativas como la FTI exige a la cooperación española promover los recursos y capacidades humanas necesarias que le permitan asumir un mayor perfil en el funcionamiento de la misma, tanto en sus órganos de gobierno como a nivel local en los países socios. Hasta ahora, en países como Honduras o Mozambique ha mantenido un rol secundario en estos aspectos, a pesar de los importantes flujos de ayuda destinado a los mismos.

#### — b) Canje de deuda por educación<sup>22</sup>

Las operaciones de canje de deuda consisten en la conversión de deuda externa de un país deudor por recursos en moneda local para financiar proyectos de desarrollo del país deudor. Es decir, lo que es originalmente servicio o pago de la deuda revierte en la financiación de proyectos en sectores de especial importancia para la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible.

<sup>22</sup> Ver documento "De la controversia a la oportunidad: Canjes de deuda por educación. Un balance desde las organizaciones sociales de América Latina y España", suscrito por la Coalición Española de la Campaña Mundial por la Educación, la Federación Internacional Fe y Alegría, y la Red Latinoamericana sobre Desarrollo, Deuda y Derechos (Latindadd), en noviembre de 2007.

En 2005, el Gobierno español impulsó la utilización del canje de deuda como instrumento de cooperación al desarrollo, especialmente en América Latina, y consideró a la educación como un sector de referencia en estas operaciones, quedando así reflejado en el Plan Director. En 2005 y 2006 se establecieron los mecanismos básicos para el funcionamiento de los canjes de deuda y se formalizaron siete operaciones en la región latinoamericana, por un importe de 341,1 millones de dólares. El cuadro 1.18 muestra el detalle de estas operaciones.

Cuadro 1.18: Canjes de Deuda por Educación

País	Importe (millones US\$)	Fecha Firma Acuerdo	Fecha Firma Reglamento	Duración	Porcentaje a ingresar en Fondo	Sectores financiados
Ecuador	50,0	Mar 05	Nov 05	4 años	100%	Educación (40%) Sector hidroeléctrico (60%)
Honduras	138,3	Sep 05	Ene 06	5 años y medio	40%	Educación Medio Ambiente Energías renovables
Nicaragua	38,9	Sep 05	Feb 06	7 años	40%	Medio Ambiente Salud Educación
El Salvador	10	Dic 05	Jun 06	4 años	100%	Educación
Uruguay	10,8	Ampliación del acuerdo 2003			100%	Sector energético/ medio ambiente (parque eólico)
Perú	20,1	Oct 06	Nov 06	4 años	100%	Educación
Bolivia	73	Continuación acuerdo 03		3 años	65%	Desarrollo económico y social

*Fuente: Elaboración de la Campaña Mundial por la Educación en base a datos del Ministerio de Economía y Hacienda.*

Si bien es cierto que el canje de deuda no resuelve el problema más amplio de la deuda externa, esta iniciativa es positiva para el desarrollo de los países en la medida en que se utilice para movilizar recursos adicionales, estables a medio y largo plazo, que apoyen programas amplios de educación obligatoria y refuercen los planes nacionales de educación de los países.

Sin embargo, el análisis de las operaciones realizadas en 2005-2006 muestra ciertas dificultades que el instrumento debe superar. Entre ellas: apoyar los planes educativos de los países en lugar de promover la atomización de proyectos; desvincular las operaciones de canje de deuda a la compra de bienes o servicios españoles; garantizar la transparencia y la participación efectiva de los actores implicados, con especial énfasis en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español y el Ministerio de Educación de los países deudores, así como la sociedad civil española y latinoamericana; e incrementar los fondos destinados a este instrumento y el porcentaje de la deuda que se condona.

## 5. Bibliografía

### Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2004): *Informe de situación sobre la Iniciativa Vía Rápida de educación para Todos (EPT)*.  
<http://siteresources.worldbank.org/>
- BLANCO QUESADA, M. (2000): "La conversión de deuda externa. El sistema español". *Boletín Económico de ICE*, nº 2653, 15 a 21 de mayo de 2000, pp.19-27.
- CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN (2005 a): *Educación para todos y todas: la deuda pendiente*.  
<http://www.cme-espana.org/resources.html>
- CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN (2005 b): *La FTI en educación: ahora es el momento*.  
<http://www.cme-espana.org/resources.html>
- CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN (2005 c): *España y la FTI en educación básica: propuesta para concretar un compromiso urgente*. <http://www.cme-espana.org/resources.html>
- CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN (2006): *Luces y sombras. Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*. <http://www.cme-espana.org/resources.html>
- CAMPAÑA MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN (2007): *De la controversia a la oportunidad. Canjes de deuda por educación. Un balance desde organizaciones sociales de América Latina y España*.  
<http://www.cme-espana.org/resources.html>
- CAZORLA PAPIS, L. y LÓPEZ GODOY, M. (2000): "Los instrumentos para la gestión activa de la deuda externa utilizados por España". *Boletín Económico de ICE*, nº 2659, 10 a 16 de julio de 2000. pp. 23-39
- CEPAL/UNESCO (2005): *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL/UNESCO.
- ENTRECULTURAS Y ALBOAN (2005): *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*. Madrid, Entreculturas/Alboan.
- EUROPE AID-OFICINA DE COORDINACIÓN DEL PROGRAMA EUROSOCIAL Y FIIAPP (2006): *Guía Metodológica para la Gestión del Ciclo de un Intercambio de Experiencias*. CE. Bruselas.
- FTI SECRETARIAT (2006): *FTI Catalytic Fund. Operational Guidelines*.  
<http://www.education-fast-track.org/library/CFoperationalguidelines.pdf>
- FTI SECRETARIAT (2007 a): *Expanded Catalytic fund. Concept Note. April 2007*.  
[http://www.education-fast-track.org/library/ECF\\_conceptnote.pdf](http://www.education-fast-track.org/library/ECF_conceptnote.pdf)
- FTI SECRETARIAT (2007 b): *FTI Expanded Catalytic Fund. Status Report. May 2007*.  
[http://www.education-fast-track.org/library/CF\\_statusreport\\_may07.pdf](http://www.education-fast-track.org/library/CF_statusreport_may07.pdf)
- FULLAN, M. (2005): *Leadership and Sustainability. System thinkers in action*. San Francisco, Jossey Bass. IX.
- NN.UU. (2001): *Programa de Acción a favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010* (Programa de Bruselas). 3ª Conferencia de NN.UU. sobre los PMA. Bruselas.

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI) (2005): *Deuda Externa por educación*. Informe elaborado para la OEI por la Fundación Economistas sin Fronteras. <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI) (2006): *¿Qué es el Canje de Deuda por educación?*. Documento de Trabajo elaborado por la OEI Argentina para el Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por educación de la UNESCO. [http://www.oei.es/deuda/Canje\\_deuda\\_UNESCO\\_20-11-06.pdf](http://www.oei.es/deuda/Canje_deuda_UNESCO_20-11-06.pdf)
- ORTEGA CARPIO, M.L. (Coord) (2005): "Análisis de la AOD bilateral española en educación 1999-2003". En Entreculturas y Alboan (2005): *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*. Capítulo 3. Madrid, Entreculturas/Alboan.
- OSUNA, J.L. (et al) (2000): *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- OYA, C. y BEGUE, A. (2006): *Los retos de la educación básica en África Subsahariana*. Madrid. CeALCI-Fundación Carolina/Entreculturas.
- OYA, C. (2005): *Notas sobre la educación en África Subsahariana*. Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid. Documento inédito. UAM.
- PROYECTO DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAD (2005): *Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. [http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport\\_spanish.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm)
- SAN PEDRO, P. (2005): *¿Es el enfoque sectorial un instrumento eficaz en la cooperación? El caso de la cooperación española*. [www.fride.org/descarga/COM\\_EnfoqSector\\_ESP\\_jun05.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_EnfoqSector_ESP_jun05.pdf)
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO FINANCIERO DE LAS EXPORTACIONES (2003): "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2002", *Boletín Económico de ICE*, nº 2769, 19 de mayo a 1 de junio de 2003. pp. 11-24.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO FINANCIERO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN (2004): "La actividad del FAD en 2003", *Boletín Económico de ICE*, nº 2815, 13 a 19 de septiembre de 2004. pp. 3-19.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO FINANCIERO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN (2005): "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2004", *Boletín Económico de ICE*, nº 2845, 16 a 29 de mayo de 2005. pp. 9-28.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO FINANCIERO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN (2006): "La actividad del FAD en 2005", *Boletín Económico de ICE*, nº 2880, 5 a 18 de junio de 2006. pp. 3-12.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO FINANCIERO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN (2007): "La actividad del FAD en 2006", *Boletín Económico de ICE*, nº 2914, 21 a 30 de junio de 2007. pp. 3-18.
- UGARTECHE, O. (2004): *Reconsiderando los fondos sociales: los canjes de deuda para educación*. <http://www.oei.es/deuda/OUgarteche.pdf>
- UGARTECHE, O. (2006): *Experiencias de canjes de deuda. Lecciones para el ámbito de la educación*. Serie Avances de Investigación nº 1/2006. Madrid. Fundación Carolina.

UNESCO (2000): *Educación para Todos* (Foro Mundial por la educación, Dakar, abril 2000). Marco de Acción de Dakar y Marcos de acción regionales.

[http://www.unesco.org/education/efa/ed\\_for\\_all/Marco\\_accion\\_Dakar.doc](http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/Marco_accion_Dakar.doc)

UNESCO (2005): *Global Education Digest 2005. Comparing Education Statistics Across the World*. París. UNESCO.

UNESCO (2006): *Informe anual de seguimiento de la educación para Todos en el mundo*. París, UNESCO.

UNESCO (2007 a): *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007-educación para Todos*. Bases Sólidas: Atención y educación de la Primera Infancia, París, UNESCO.

UNESCO (2007 b): *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007-educación para Todos*. Bases Sólidas: Atención y educación de la Primera Infancia, Resumen ejecutivo. París, UNESCO.

UNESCO (2007 c): *Education Sector-Wide Approaches (SWAps). Background, Guide and Lessons*. París, UNESCO.

UNICEF (2004): *State of the World's Children*. New York. UNICEF.

UIS/UNESCO (2005): *Compendio Mundial de la educación 2005. Comparación de las estadísticas de la educación en el mundo*. Montreal. Instituto de Estadística de la UNESCO.

### **Normativa básica**

*Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. BOE núm. 162 de 8-7-1998 (Sec.1).

*Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de educación*. BOE núm. 106 de 4-5-2006 (Sec.1).

*Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados (2005) *Dictamen en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, 10 de febrero de 2005, mimeografiado.

*Estrategia de Educación de la Cooperación Española* (2007), Madrid, DGPOLDE, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

### **Otras disposiciones legales**

*RESOLUCIÓN de 25 de julio de 2003, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan los Programas de "Becas MAEC-AECI" del Ministerio de Asuntos Exteriores, para ciudadanos extranjeros y españoles para 2004-2005*. BOE núm. 206, de 28 de agosto de 2003, pp. 32954-32961.

*RESOLUCIÓN de 26 de agosto de 2004, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan los Programas de "Becas MAEC-AECI" del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación –MAEC–, para ciudadanos extranjeros y españoles, para el verano 2005 y el año académico 2005-2006*. BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2004, pp. 34073-34079.

*ORDEN AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo*. BOE, núm 113, de 12 de mayo de 2005. pp. 16139-16145.

*RESOLUCIÓN de 24 de octubre de 2005, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, para la LXIX convocatoria general de los Programas de "Becas MAEC-AECI" del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para ciudadanos extranjeros y españoles, para el verano 2006 y el curso académico 2006-2007. BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2005, pp. 36277-36284.*

*RESOLUCIÓN de 28 de octubre de 2005, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publica la concesión de acreditaciones como Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificada. BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 2005, pp. 37600-37601.*

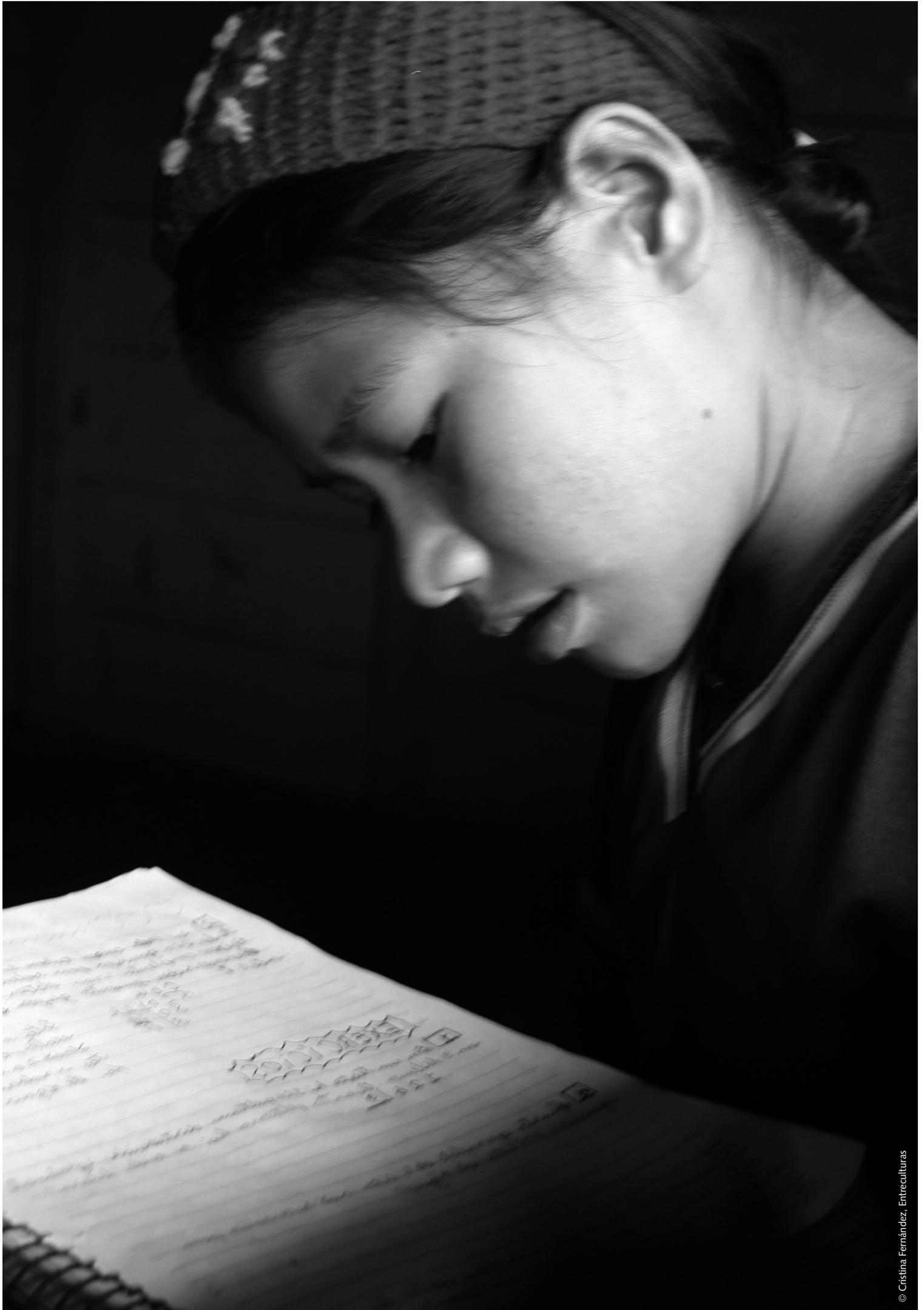
*RESOLUCIÓN de 28 de febrero de 2006, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan subvenciones a las Organizaciones No gubernamentales de Desarrollo para la realización de convenios de cooperación al desarrollo. BOE, núm. 62, de 14 de marzo de 2006. pp. 10209-10224.*

*RESOLUCIÓN de 31 de julio de 2006, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publican las ayudas concedidas al amparo de lo dispuesto en la Resolución de 28 de febrero de 2006, para la realización de convenios de desarrollo. BOE, núm. 200, de 22 de agosto de 2006. pp. 30897-30911.*

*LEY 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa. BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 2006, pp. 43049-43053.*

*RESOLUCIÓN de 14 de marzo de 2007, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publica la concesión de acreditaciones como Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificada. BOE núm. 81, de 4 de abril de 2007, p. 14711.*

# 02 La ayuda programática a educación. La experiencia de la cooperación española





**El presente capítulo aborda algunos aspectos generales de las nuevas modalidades de ayuda –aclarando en qué consisten y su posible eficacia en relación con otros instrumentos de cooperación– y analiza brevemente cómo y en qué grado la cooperación española, en particular la AECID, se ha preparado para responder a los requisitos que la ayuda programática requiere del sistema de cooperación español.**

## Introducción

A finales de la década de los noventa, un pequeño grupo de agencias bilaterales –las llamadas *like minded*– comenzaron a experimentar nuevas formas de asistencia al desarrollo promoviendo perspectivas sectoriales en sus intervenciones en educación y, también, canalizando la ayuda a través del presupuesto público del país receptor. Estas nuevas formas de hacer ayuda anticipaban un cambio importante en el paradigma de provisión de asistencia al desarrollo que se generalizaría en la década siguiente.

El diseño de la nueva arquitectura de la ayuda ha estado fuertemente influido por la preocupación por su baja eficacia. Dos han sido los objetivos fundamentales que se perseguían al ensayar nuevas modalidades: en primer lugar, armonizar los esfuerzos de ayuda de las diferentes agencias bilaterales y multilaterales en un país concreto y, en segundo lugar, alinear la asistencia al desarrollo con las prioridades y objetivos de los planes de desarrollo del país. Los esfuerzos por armonizar la ayuda se han dirigido a tratar de reducir los elevados costes de transacción y la ineficacia que suponía, para los países receptores, tener que lidiar con una multiplicidad de proyectos individuales, así como las misiones, revisiones y justificaciones que cada uno aparejaba. Al mismo tiempo, la preocupación de los donantes por apoyar el desarrollo de las instituciones, competencias y sistemas de los países revelaba la necesidad de que la asistencia al desarrollo esté alineada con las prioridades y objetivos expresados en los planes nacionales de los países. De este modo, éstos podrían desarrollar y llevar a cabo sus políticas y proyectos, favoreciendo la apropiación de la ayuda. Estas ideas fueron calando progresivamente en las agencias bilaterales y multilaterales que, en diverso grado, iniciaron procesos de reestructuración y reforma de sus políticas y prácticas de ayuda al desarrollo.

El debate sobre la eficacia de las políticas de ayuda se tradujo en diversos compromisos y declaraciones que culminan, en 2005, en un documento de compromisos sobre la ayuda: la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*, adoptado por 107 países y 26 organizaciones internacionales. La Declaración de París señala cinco principios sobre la eficacia de la ayuda: apropiación, armonización, alineación, gestión para resultados y mutua responsabilidad, e introduce indicadores de progreso para medir los avances en cada uno de estos ámbitos. Estos indicadores se aplican tanto a los países receptores de la ayuda como, por primera vez, a las agencias de desarrollo.

El Foro Mundial sobre Educación, celebrado en Dakar en 2000, reafirmó el compromiso, adoptado una década antes en Jomtien (Tailandia), de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. El Marco de Acción de Dakar establece seis grandes objetivos educativos y señala, además, el papel central de los gobiernos en la provisión de servicios educativos de calidad, exhortándoles a la elaboración de planes nacionales que incluyan metas concretas y definan las políticas y el marco presupuestario necesarios. En base a estos planes educativos, los países donantes se comprometían a destinar recursos suficientes para su adecuada financiación. Así mismo, se acordaba la creación de una iniciativa internacional –la llamada *Education For All-Fast Track Initiative, EFA-FTI*– para acelerar el progreso hacia la educación para todos.

Después de Dakar, buena parte de los países en desarrollo dedicaron grandes esfuerzos a la elaboración de planes que abarcaran el sector educativo en su conjunto y que incluyeran todos los recursos, tanto internos como externos. Favorecía este resurgir de la planificación pública, tras décadas de hegemonía de la “lógica del mercado”, la convicción en muchos donantes de la responsabilidad fundamental del Estado en la provisión de servicios públicos,



en particular de servicios básicos como educación o salud. Al mismo tiempo, las agencias aspiraban a lograr una mayor coherencia sectorial y a superar las limitaciones de una financiación fragmentada. Se extendía la visión de la educación como un sector integrado, con los diferentes subsistemas educativos muy encadenados entre sí. Para que el conjunto del sistema fuera eficiente, se necesitaban intervenciones –y recursos– a distintos niveles. Todos estos factores contribuyeron a la expansión de las nuevas modalidades de ayuda en apoyo a la educación en un buen número de países del África Subsahariana, Asia y América Latina.

La utilización de enfoques sectoriales y de apoyo presupuestario ha adquirido notable relevancia para un amplio número de agencias bilaterales y algunas multilaterales que, paulatinamente, han ido modificando sus formas de trabajo y organización. En España, las agencias de desarrollo, fundamentalmente la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), pero también alguna otra de ámbito autonómico, apenas han comenzado a hacer uso de estas nuevas modalidades de cooperación. El presente capítulo aborda algunos aspectos generales de las nuevas modalidades de ayuda –aclarando en qué consisten y su posible eficacia en relación con otros instrumentos de cooperación– y analiza brevemente cómo y en qué grado la cooperación española, en particular la AECID, se ha preparado para responder a los requisitos que la ayuda programática requiere al sistema de cooperación español.

## 1. Precisando el vocabulario: qué son las nuevas modalidades de ayuda

Dos modalidades de ayuda se analizan en este capítulo: los enfoques sectoriales (*Sector Wide Approaches, SWAp*) y el apoyo presupuestario (*Budget Support*) –ya sea general (*General Budget Support*) o sectorial (*Sectoral Budget Support*)– dirigido al sector educativo. En la práctica, el apoyo presupuestario es una modalidad financiera, mientras que el SWAp es un enfoque de trabajo dirigido a armonizar los recursos externos y domésticos en torno a un plan estratégico de educación. El apoyo presupuestario sectorial puede ser utilizado en el SWAp junto con otras modalidades de ayuda, como se explicará más adelante. Ambas modalidades están bajo el paraguas de los denominados “enfoques” o “ayuda programática” (*Programme-Based Approaches, PBAs*) que se definen como:

Una forma de implicarse en la cooperación al desarrollo, basada en el principio de un apoyo coordinado a programas de desarrollo promovidos localmente, como pueden ser una estrategia nacional de reducción de la pobreza, un programa temático o un programa de una organización específica.

### 1.1 Qué es un enfoque sectorial

Los enfoques sectoriales son la respuesta que algunas agencias de desarrollo acordaron para lograr mayor coherencia en su ayuda a la educación. Hasta ese momento, aunque muchos países receptores de ayuda producían planes y programas educativos, rara vez la ayuda se distribuía según las preferencias de las autoridades nacionales y de manera predecible. Por su parte, los planes elaborados por el ministerio de educación de turno no siempre esta-

ban presupuestados ni establecían prioridades. Eran, muchas veces, un conjunto de actuaciones y líneas presupuestarias que reproducían las prioridades y el presupuesto del año anterior. Una propuesta, por tanto, poco creíble para la captación de fondos de la ayuda.

En esta situación, las autoridades nacionales asignaban sus recursos domésticos al sector de educación, preferentemente para cubrir los costes recurrentes –salarios del profesorado– e identificaban proyectos de inversión que se ofrecían a las agencias de desarrollo interesadas en apoyar al sector educativo. Estas, a su vez, llegaban con sus preferencias de financiación: subsectores prioritarios (p.e. educación básica, educación técnica); áreas geográficas preferentes; o proyectos y programas de interés singular (p.e. la elaboración y edición de libros de texto o programas de formación docente). Aunque las contribuciones internacionales eran aceptadas por las autoridades nacionales, no llegaban a cubrirse todas las áreas que necesitaban apoyo. Faltaba financiación para inversión en la mejora del sistema (desarrollo de nuevos currículos, infraestructuras, sistemas de evaluación del aprendizaje, etc.) y, también, para cubrir los gastos recurrentes. El sistema educativo continuaba funcionando aunque lastrado por enormes problemas: en muchos países no se podía satisfacer toda la demanda de educación; la calidad de ésta era muy baja –con un currículo irrelevante y profesores mal formados–; o incluso, no se lograba pagar el salario al profesorado.

En este contexto, era evidente que los proyectos individuales de las agencias –apoyo a la educación primaria; construcción de infraestructuras educativas, formación de maestros, etc.–, aunque tuvieran cierto éxito (mayor número de niños y niñas matriculados o mejorada la formación pedagógica de cierta parte del profesorado) apenas dejaban huella en unos sistemas incapaces de satisfacer la demanda de servicios educativos, con un bajo rendimiento escolar y que ofrecían unos escasos logros de aprendizaje. Para muchas agencias era cada vez más evidente que sus demandas y las condiciones que imponían generaban ineficacias en el personal del ministerio de turno que debía atender sus peticiones –y las de otras varias agencias– impidiéndoles, en la práctica, realizar su trabajo. La aparición de los enfoques sectoriales tenía, por tanto, pleno sentido: una visión de trabajo compartida por el gobierno y sus socios de desarrollo que permitía coordinar y consolidar el apoyo externo de distintas agencias –financiación, revisiones, evaluaciones– en torno al desarrollo y ejecución de un amplio plan educativo propuesto por las autoridades educativas. Los enfoques sectoriales iniciaban el proceso de construcción de una relación de socios (*partnership*) entre el Ministerio de Educación y los donantes activos en el sector para contribuir al logro de las metas y objetivos educativos del país receptor.

Los componentes fundamentales de un SWAp son:

- 1. Una política y estrategia educativa nacional bien definida que ordene prioridades entre los diferentes objetivos subsectoriales –y establezca los equilibrios entre ellos–, así como un marco coherente de gasto a medio plazo (*Medium-Term Expenditure Framework, MTEF*) que consolide los recursos externos (ayuda) y los domésticos (porcentaje de gasto público en educación).
- 2. El establecimiento de mecanismos de consulta y diálogo, liderados por el gobierno, con todos los actores relevantes, incluidas las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
- 3. Unos acuerdos institucionales para la programación de los recursos que se dirigen al sector y para el establecimiento de un sistema de monitoreo de resultados que permita medir los avances y favorezca la rendición de cuentas.
- 4. Un proceso acordado de avance hacia un sistema armonizado de seguimiento, gestión presupuestaria y financiera y de adquisiciones (*procurement*).

El enfoque sectorial es, por tanto, mucho más exigente para el país receptor que los proyectos tradicionales. Los gobiernos nacionales deben liderar la política educativa pero han de negociarla con todos los actores implicados: desde los gobiernos descentralizados –que suelen demandar mayor autonomía de gestión y recursos financieros– a las universidades, los sindicatos de profesores y la sociedad civil. Tiene que haber, también, cierta voluntad de implicarse en la discusión con las agencias donantes que, a través de su financiación, están *comprando* un lugar en la mesa de negociación de la política educativa. Aunque en ocasiones los SWAps hayan podido percibirse como una imposición de los donantes, en la práctica, las reformas y mejoras por las que aboga el enfoque sectorial –la mejora de la gestión pública; una mayor participación y consulta a la sociedad; la orientación hacia resultados y la reducción de sistemas paralelos de información y gestión, entre otras– son intrínsecamente positivas y, habitualmente, bien valoradas por ambas partes.

## 1.2 Los nuevos instrumentos de ayuda: el apoyo presupuestario

El apoyo presupuestario sea sectorial o general es, esencialmente, una modalidad financiera que puede ser utilizada en apoyo de un enfoque sectorial o, de manera más genérica, en apoyo de los planes de desarrollo nacional o de reducción de la pobreza. Ambas formas de apoyo consisten en asistencia financiera al presupuesto nacional (ayuda *on budget*), a través de la cuenta del Tesoro del país receptor. Esta ayuda es utilizada por el gobierno socio a través de sus propios sistemas financieros y contables, mezclándose con los recursos internos.

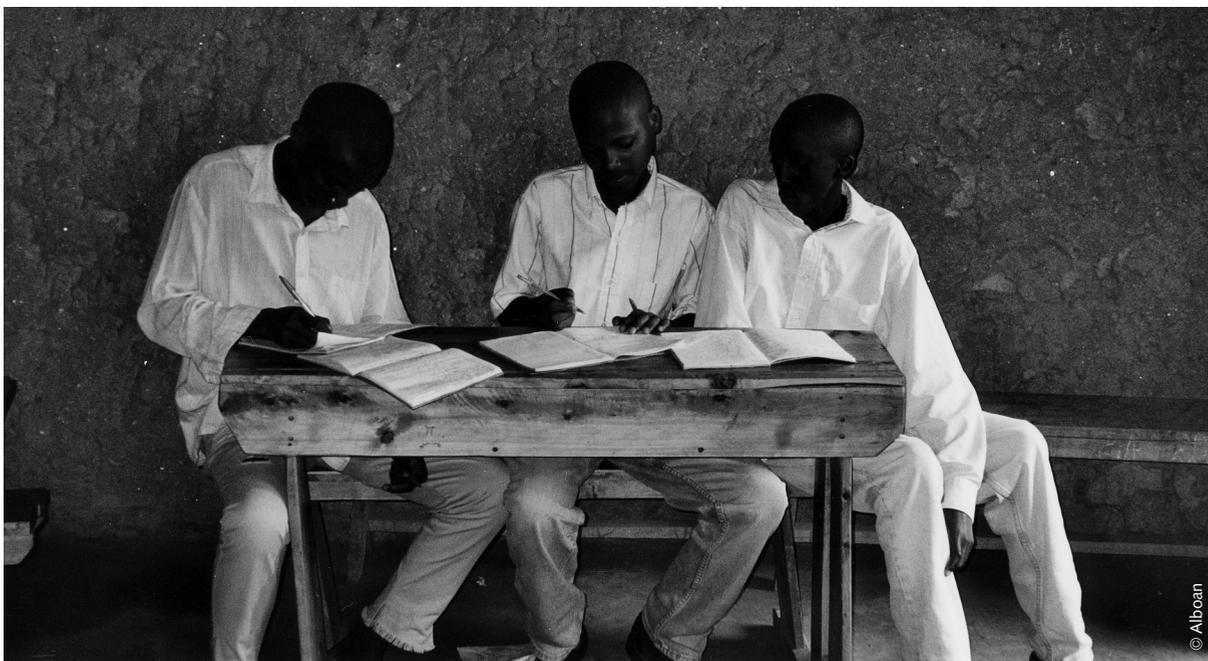
**La ayuda presupuestaria general** requiere, al menos, un plan nacional de desarrollo y un entorno macroeconómico y político relativamente estable. Es decir, requiere una estrategia de reducción de la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*) con objetivos e indicadores acordados; un escenario global de gasto público a medio plazo y una estructura para el diálogo sobre políticas con los socios de cooperación. Las políticas macroeconómicas, la distribución intrasectorial del presupuesto, la reforma de la gestión de las finanzas públicas, la reforma del sector público o la descentralización se discuten y acuerdan en este marco. El apoyo presupuestario general, aunque no está “marcado” y, por tanto, no se dirige a ningún sector concreto, también puede influir en el incremento de los recursos públicos que se dedican a la educación. Además, la inversión en educación es prioritaria en los PRSP de muchos gobiernos en desarrollo.

**El apoyo presupuestario sectorial** se refiere a la ayuda presupuestaria destinada a financiar un sector específico –educación– o partes de éste, en el marco de la discusión entre el Ministerio de Educación y los donantes activos en el sector, es decir, en el marco del SWAp. Un paso intermedio al apoyo presupuestario sectorial es el establecimiento de un fondo común (*pooled fund o basket funding*). Los fondos comunes se usan habitualmente como una forma de armonizar las contribuciones de los donantes para financiar una serie de actividades alineadas con la estrategia educativa del gobierno. Los recursos se canalizan, normalmente, a través del Tesoro público aunque con frecuencia tienen procedimientos de gestión y de presentación de informes técnicos y financieros independientes a los del presupuesto del Ministerio. En muchas ocasiones, los fondos comunes funcionan como un sustituto del presupuesto de inversión del Ministerio de Educación (p.e. financiación de la construcción de escuelas; centros de formación de profesorado; contratación de servicios externos), lo que a medio plazo puede dificultar la sostenibilidad de las inversiones.

## 2. Impacto de la ayuda en la educación y debates en torno a la elección de instrumentos

El impacto de la ayuda puede medirse en dos niveles diferenciados. En primer lugar, sobre los objetivos o resultados educativos propuestos en las estrategias nacionales de educación, a cuyo logro contribuye la ayuda externa. En segundo lugar, en los procesos intermedios que se consideran necesarios para avanzar hacia esas metas educativas: el diálogo sobre las políticas educativas, la planificación educativa, la distribución de recursos, la ejecución o la evaluación de resultados. El progresivo apoyo a la educación, en particular a la educación básica, a través de enfoques sectoriales ha generado debate en las agencias donantes sobre el impacto que tienen los distintos instrumentos y enfoques de trabajo en estos dos niveles.

En relación al logro de las metas y objetivos educativos, los resultados agregados de la ayuda muestran que en el pasado lustro se han realizado progresos importantes en la expansión de la escolarización primaria. Tras Dakar, un volumen creciente del apoyo externo se ha concentrado en la educación primaria formal. Se ha incrementado la



oferta educativa en este nivel a través de la mejora de las condiciones físicas de las escuelas (infraestructuras) y una mayor autonomía en la gestión escolar (más materiales y recursos en las escuelas). También ha mejorado el pago de los salarios del profesorado y la expansión de la red escolar y del sistema en general (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003). A ello ha contribuido, al menos en parte, la reorientación de la ayuda hacia enfoques sectoriales y la creciente utilización del apoyo presupuestario. Otros estudios también mencionan un impacto positivo de la ayuda programática en la eliminación de las tasas de matrícula. Una porción significativa de los costes de la educación se traslada de las familias al Estado, contribuyendo a incrementar la demanda de educación, en particular de las niñas y de la población más excluida (Foster, 2004). Otros ámbitos de la educación básica, como la provisión de educación no formal, incluida la educación de adultos, habrían recibido mucha menos atención y recursos financieros de la ayuda. Ésta se habría canalizado, fundamentalmente, a través de organizaciones no gubernamentales.

La expansión de la educación primaria, y el incremento de estudiantes que la finalizan, está ejerciendo una enorme presión sobre los subsistemas de educación secundaria en muchos países. Éstos, tras muchos años subfinanciados, no pueden absorber la demanda existente para continuar estudiando en este nivel, amenazando la sostenibilidad de los avances de la educación primaria y del sistema educativo en su conjunto. A ello es necesario añadir que existe una percepción bastante generalizada de que el aprendizaje que se obtiene en la educación primaria –que constituye el máximo nivel para muchos niños y niñas– no les equipa adecuadamente para el mundo del trabajo. Tampoco se habrían logrado progresos sustanciales en las capacidades institucionales del sistema educativo –de los ministerios de educación a las escuelas–. La mejora de la calidad de la educación sigue siendo elusiva. A pesar de los esfuerzos de gobiernos y donantes, persisten elevadas tasas de abandono y repetición y, sobre todo, pobres resultados de aprendizaje. La calidad educativa no sólo no ha aumentado sino que, en muchos países, ha sufrido un rápido deterioro, aunque este fracaso no se atribuya necesariamente al apoyo presupuestario sino, más bien, a una expansión acelerada de los sistemas educativos.

El segundo nivel de análisis del impacto de la ayuda está directamente ligado a la elección de los instrumentos. Buena parte de la discusión se ha centrado en el cambio de los proyectos a las modalidades de ayuda programática. Foster (2004) observa impactos diferenciados, según los instrumentos utilizados, en tres ámbitos específicos: 1) en el nivel de las políticas que se acuerdan; 2) en los acuerdos sobre el destino de la ayuda (*earmarking aid*); 3) en la justificación de los desembolsos, la gestión y auditoría de los fondos (*accountability*).

El cuadro 2.1 muestra las principales características de estas dos amplias categorías de ayuda: la ayuda por proyectos frente a la ayuda programática. Un proyecto es una intervención que especifica una serie de actividades que apoyan uno o más objetivos educativos y que son financiadas en un plazo de tiempo limitado. Los proyectos repre-

sentan la forma más exigente de concreción de las actividades, destino y mecanismos de gestión; es una ayuda que se acuerda, en muchas ocasiones de manera *ad hoc*, respondiendo en gran medida a los intereses del donante, ante quien se justifica el uso de los fondos. Desde numerosos ámbitos se han señalado las desventajas de este instrumento por sus elevados costes de transacción y porque “éstos pueden duplicar las actividades, limitan la apropiación de los procesos, implican un desembolso irregular de los fondos, son escasamente sostenibles y dificultan la coordinación entre donantes” (FTP, 2002). En el otro extremo, el apoyo presupuestario es la modalidad que permite acuerdos más generales sobre las políticas, al tiempo que otorga mayores grados de autonomía y decisión al gobierno receptor sobre el destino y gestión de la ayuda. Pero, al mismo tiempo, también incrementa su fungibilidad, es decir, la posibilidad de desviar los fondos de la ayuda de sus objetivos iniciales.

Cuadro 2.1: Características de las principales formas de ayuda

Tipo de ayuda	Nivel de acuerdo sobre políticas	Acuerdo sobre el destino de los recursos ( <i>Earmarked aid</i> )	Sistema de desembolso y gestión financiera ( <i>Accountability</i> )
Apoyo Presupuestario General	Macro y presupuestario	Ninguno	Sistema del gobierno
Apoyo Presupuestario Sectorial	Sectorial	Al sector	Sistema del gobierno
Fondo Común	Sectorial y subsectorial	Dentro del sector	Sistema del gobierno
Proyectos usando sistemas del Gobierno	Sectorial y Proyectos	Proyecto	Sistema del gobierno
Proyectos usando sistemas paralelos	Limitado	Total	Donante

Fuente: Adaptado de Mick Foster, 2004.

En principio, en aquellos países que reúnen una serie de circunstancias –p.e. no estar en guerra; unos niveles de corrupción relativamente bajos y un buen entorno macroeconómico– los donantes y los gobiernos receptores han promovido una mayor utilización del apoyo presupuestario directo y de los fondos comunes por suponer que permiten mejorar la eficacia de la ayuda. Una evaluación relativamente temprana de la ayuda a educación (FTP, 2002) ya señalaba que la ayuda por programas de la Comisión Europea, si bien más complicada de monitorear y exigente con las capacidades institucionales de los gobiernos, aseguraba un mayor porcentaje de gasto en educación, una mayor rapidez de desembolsos y un mejor diálogo sobre políticas. Otros análisis (Riddell, 2007a) también indican impactos positivos del enfoque sectorial y de la canalización de la ayuda a través del presupuesto, en términos de una mayor coherencia del apoyo de los donantes a la educación (p.e. a través de la firma de los Memorándum de Entendimiento que gobiernan los fondos comunes). Las nuevas modalidades mejoran la cohesión y la responsabilidad de los gobiernos nacionales sobre las políticas educativas que se ponen en práctica y contribuyen a una gestión financiera más cuidadosa. De igual forma, se perciben ciertos avances en las capacidades institucionales para llevar a cabo las políticas acordadas; o, al menos, una menor sustitución de las capacidades nacionales por parte de la ayuda. Y se destaca, sobre todo, la mayor apropiación nacional de las políticas y de los resultados educativos, algo que no había sucedido con los proyectos. La macroevaluación conjunta de la ayuda a educación básica también sugiere que los enfoques programáticos han favorecido una mayor apropiación de las políticas educativas y, en algunos casos, han contribuido a una mejor relación entre el gobierno y los países socios (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003).



Los donantes podrían transferir toda su ayuda a través del apoyo presupuestario general a favor de una estrategia de reducción de la pobreza que incorporase los objetivos de desarrollo, incluidos los objetivos educativos. No obstante, en la práctica, un número importante de agencias se resiste a este tipo de transacción de la ayuda. Las razones son varias, pero fundamentalmente aluden al deseo de los donantes de influir en las políticas del gobierno o de apoyar algunas políticas de manera específica; al interés por reducir el riesgo de utilización inadecuada de los fondos o la preocupación de algunos por hacer visibles los logros de su ayuda.

De hecho, mientras que el número de enfoques sectoriales puede que se haya incrementado, la participación en el apoyo presupuestario general apenas ha supuesto en torno al 4% de la AOD de media en los últimos cinco años (Riddell, 2007b) siendo habitual que los donantes cuenten con una cartera *híbrida* de instrumentos. En la actualidad, un porcentaje importante de la ayuda a educación continúa siendo transferida a través de proyectos. Aunque se saben las limitaciones del instrumento, también se reconocen sus potencialidades, especialmente si apoyan medidas educativas innovadoras que puedan ser posteriormente reproducidas a mayor escala o si se dirigen a proporcionar acceso a la educación a grupos marginados (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003). Otras evaluaciones también consideran que los proyectos pueden jugar un papel positivo cuando, por ejemplo, se pretende apoyar a organizaciones de la sociedad civil o cuando la ayuda se dirige a países con limitada dependencia de la ayuda (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2004). En cualquier caso, la ayuda por proyectos es más efectiva para el sistema educativo cuanto mejor integrada está en los enfoques sectoriales.

La ayuda presupuestaria tampoco está exenta de crítica. La mayor concentración de las decisiones en las instituciones públicas centrales alienta una planificación de las intervenciones de "arriba-abajo", con escaso espacio para la participación de otras instancias descentralizadas y de la sociedad civil. El reconocimiento que los gobiernos y los donantes han otorgado a los distintos actores de la sociedad civil ha sido desigual y sus procesos de incorporación a los enfoques sectoriales no siempre han sido transparentes ni sistemáticos. Aún así, en algunos países, las OSC han demostrado capacidad para sensibilizar a la ciudadanía sobre sus derechos y para supervisar las políticas educativas que se llevan a la práctica. En otros, sin embargo, las OSC se enfrentan, todavía, al desafío de coordinar sus actuaciones y articular la voz de la sociedad civil –ONG nacionales, internacionales, sindicatos de maestros–, ofreciendo una contribución técnicamente fundada al diálogo, planificación y ejecución de las políticas educativas (Mundy and Haggerty, 2008). En cualquier caso, existe cierto desajuste entre las viejas y nuevas funciones que las OSC deben desempeñar. Por un lado, algunos gobiernos nacionales están más cómodos con el papel tradicional de las OSC como proveedoras de servicios que con su reciente rol de seguimiento y vigilancia de las políticas educativas. Por su parte, algunos donantes, a pesar de la retórica, continúan financiando la actividad de las OSC como proveedoras de servicios educativos. Y entre las OSC de muchos países, en cambio, existe la convicción de que se han reducido los recursos financieros para ofrecer servicios educativos, pero tampoco ha llegado el apoyo para su implicación más activa en los enfoques sectoriales.

Tampoco el cambio hacia los enfoques sectoriales se ha visto acompañado, necesariamente, de avances en las relaciones entre donantes y gobiernos nacionales; sobre todo, cuando se ha entendido al SWAp como un procedimiento ya establecido (*blueprint*) al que los países receptores debían adecuarse, y no como un proceso a cons-

truir por ambas partes (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003). Esta creciente estandarización de los procesos y de los enfoques de las agencias donantes se ha acompañado, en ocasiones, de un descuido para con las necesidades y circunstancias nacionales o locales. Por último, se constata que el cambio hacia la ayuda programática no ha supuesto para el gobierno receptor una reducción de las cargas administrativas sino, al contrario, un incremento de éstas –más informes, planes, reuniones y previsiones presupuestarias–, al menos a corto plazo. Una situación similar se ha presentado para las agencias donantes que también han visto acrecentadas sus tareas; en particular, para el personal de las representaciones y delegaciones en el terreno. Como argumenta Chambers (2006): *"No sólo los enfoques sectoriales no disminuyen las cargas (administrativas), sino que generan una pléthora de informes que son encargados, recibidos y, se supone, que leídos, discutidos y sobre los que hay que tener una opinión"*.

En resumen, existe cierto acuerdo en que no existe un modelo único para la elección de los instrumentos de ayuda, sino que se necesitan buenos análisis del entorno político, institucional y económico de los países para poder proponer las opciones más adecuadas. Junto a ello, la impresión que se obtiene de las diversas evaluaciones, incluidas aquellas sobre apoyo presupuestario general (IDD and Associates, 2006) es que se han logrado más mejoras cuantitativas (p.e. un mayor número de personas pobres accediendo a servicios educativos) que cualitativas, más difíciles de lograr. De hecho, la expansión de los servicios básicos se ha logrado, en muchos casos, a expensas de la calidad. Se reconoce, también, que muchos de los problemas de ejecución de las políticas educativas no se resuelven "de un día para otro" y que es importante prestar la máxima atención a los procesos, a cómo se construyen relaciones de asociación auténticas. Por tanto, corresponde adoptar un cauteloso optimismo ante las nuevas modalidades de ayuda, pues el veredicto deberá hacerse sobre el impacto que se logre a medio plazo en la calidad de la educación.

### 3. La cooperación española y la ayuda programática

La pasada legislatura 2004-2008 ha sido testigo de cambios relevantes en la concepción de la cooperación española que, abandonando posturas algo autárquicas, ha pasado a adoptar un firme compromiso con los consensos internacionales, adaptándose a los cambios que se han producido en la arquitectura de la ayuda (Alonso, 2008). No es el menor de estos cambios la aceptación de los enfoques sectoriales y de la ayuda presupuestaria como enfoque e instrumento de la cooperación española.

Es en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 donde se recoge la primera mención a la posibilidad de utilizar los nuevos instrumentos de manera complementaria a otras modalidades de ayuda. No obstante, en la práctica, las primeras operaciones de apoyo presupuestario se habían realizado un año antes, en 2004 –con la contribución española a un fondo común en salud en Mozambique– y, el año siguiente, –con la participación en el apoyo presupuestario general en este mismo país–. A partir de 2005, el apoyo presupuestario –general o sectorial– se extiende a otros países socios de África, América Latina y Asia, así como a otros sectores como educación. Se estima que España ha canalizado durante los años 2005 y 2006, en torno al 0,7% de toda la AOD a través de ayuda programática<sup>1</sup>. Este porcentaje, si bien es relativamente pequeño en comparación con otros donantes, casi se duplica en las previsiones de 2007 (1,18%) y es probable que se incremente en los próximos años. En apoyo al sector educativo, siete países han sido receptores de ayuda programática (apoyo presupuestario sectorial y contribución a fondos comunes) entre los años 2005 y 2007. El grueso de los fondos (73%) se ha dirigido a cuatro países de América Latina, siendo en Honduras y Haití donde las aportaciones han sido de mayor volumen –cinco y cuatro millones de euros, respectivamente– y el resto se ha repartido en contribuciones entre uno y dos millones de euros anuales de media en Mozambique y Namibia, y tres millones en Vietnam.

Se ha producido, por tanto, cierto cambio de posición tanto en la doctrina como, en menor medida, en los mecanismos de asignación de recursos de la cooperación española. No obstante, para consolidar este cambio son necesarias transformaciones más profundas en los modos de organización y en las prácticas institucionales: no basta con cambiar las formas de transferencia de recursos. Así lo ha señalado, al menos, la mayoría de las agencias que, a lo largo de esta década y de diversas formas, han buscado satisfacer las demandas que la incorporación a la ayuda programática requería a sus sistemas de cooperación (Riddell, 2007b).

<sup>1</sup> Estimaciones de la Unidad de Nuevos Instrumentos de AECID, según entrevista realizada para la elaboración de este artículo.

El análisis de las actuales prácticas de la cooperación española con relación a la ayuda programática en educación permite valorar cómo y en qué grado se han tenido en cuenta los requisitos que demanda una implicación activa en las nuevas modalidades de la ayuda. El examen, basado parcialmente en la metodología propuesta por Riddell *et al.* (2000), comprende los siguientes aspectos:

- 1. Elaboración de líneas directrices.
- 2. Cambios en las estructuras organizativas y en la toma de decisiones.
- 3. Competencias, reclutamiento y formación del personal.
- 4. Cargas de trabajo y nivel de presencia en el SWAp.
- 5. Necesidades y gestión de la información.
- 6. Coordinación interna y armonización externa de la ayuda.

Los logros de la cooperación española en todos estos aspectos han sido parciales.

### 3.1 Elaboración de líneas directrices

La cooperación española, al igual que hicieron muchas otras agencias a comienzo de la década, ha tratado de dotarse de un marco teórico que justifique y guíe la utilización de las nuevas modalidades de ayuda. A comienzos de 2006 se creó en el seno de la AECID un grupo de trabajo liderado por la Unidad de Nuevos Instrumentos en el que participaba personal técnico de las Direcciones Geográficas y de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). Este grupo se ocupó, durante un año y medio, del desarrollo de una Guía Técnica que sirviera de orientación a la participación española en la ayuda programática a través de un amplio proceso de consulta que incluyó diversas unidades de AECID y las OTC. El documento, que descansa en los trabajos producidos por otras agencias y utiliza la experiencia española en Mozambique como ejemplo, no es tanto una toma de posición política sobre la ayuda programática, como una herramienta de trabajo que pretende acercar las nuevas modalidades de ayuda a las peculiaridades del sistema español, esclareciendo conceptos y estableciendo los requisitos mínimos para la participación española. Más dudoso es que el documento y, sobre todo, las implicaciones derivadas del uso de la ayuda programática, hayan sido asumidas en los niveles políticos del sistema (p.e. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, SECI).

Otros documentos estratégicos aluden a la utilización de las nuevas formas de ayuda. La Estrategia Sectorial de Educación, una de las once estrategias sectoriales elaboradas en la pasada legislatura bajo el liderazgo de la DGPOLDE, fue resultado de un intenso proceso de consultas a los actores. La educación básica constituye la prioridad fundamental para la ayuda española aunque la estrategia también indica otros subsectores de atención complementarios para las distintas áreas geográficas. El marco instrumental propuesto en la Estrategia Sectorial de Educación hace énfasis en la necesidad de incrementar la eficacia de la ayuda en base a los principios de la Declaración de París y señala que *“se incorporarán y maximizarán las posibilidades de los nuevos instrumentos para la cooperación”* (pág. 45). Por último, algunos documentos de Estrategia País (DEP y PAE) también mencionan la posibilidad de utilizar los nuevos instrumentos en la programación de la ayuda española, aunque permanecen algunas dudas sobre si estas menciones han servido como orientación determinante en las decisiones sobre la ayuda programática.



### 3.2 Cambios en las estructuras organizativas y en la toma de decisiones

En 2005 se creaba una Unidad de Nuevos Instrumentos, adscrita al Gabinete Técnico de la actual Dirección General de la AECID, compuesta inicialmente por una persona y ampliada a dos posteriormente, con la función principal de coordinar la ejecución de las operaciones de apoyo presupuestario, junto con las Direcciones Geográficas y las OTC. Desde sus inicios y hasta 2007, esta Unidad contó con un presupuesto propio para financiar las contribuciones a fondos comunes o apoyo presupuestario directo en los países receptores de ayuda española. Se trata de un proceder anómalo al acentuar la disociación entre unidades instrumentales y unidades territoriales. En este sentido se expresaba el CAD en su reciente revisión de la ayuda española: *“AECI necesita desarrollar capacidades sustantivas en su sede central en políticas sectoriales, y la programación en los países debería realizarse en los niveles estratégicos más que en el de los instrumentos”*. A partir de 2008, los fondos para la ayuda programática han sido transferidos al presupuesto de las Direcciones Geográficas de AECID.

La decisión sobre la utilización, o no, de ayuda presupuestaria en un país receptor de ayuda es tomada por el Director General de AECID, a propuesta de las Direcciones Geográficas. Previamente, la OTC habrá identificado la intervención que deberá contar con el refrendo técnico de la Unidad de Nuevos Instrumentos. Un procedimiento que se muestra vertical y dudosamente eficiente ya que sitúa la toma de decisiones en la cúspide de la cadena de mando de la AECID. Se establecen, además, una serie de condiciones para la elegibilidad de las operaciones como, por ejemplo, que la cooperación española cuente con una estructura permanente en el país socio o que el país presente un marco macroeconómico y político mínimamente estable. No resulta posible valorar en este análisis si todas las contribuciones realizadas han seguido los procedimientos acordados. En algunos casos, como el de Haití, parece difícil que se hayan cumplido todas las condiciones antes señaladas.

### 3.3 Competencias, reclutamiento y formación del personal

En general, se reconoce que el tránsito hacia los enfoques sectoriales en educación (y en otros sectores) demanda a las agencias enfoques más interdisciplinarios, de modo que se cuente con una visión más amplia que permita relacionar los objetivos de reducción de la pobreza, la promoción del desarrollo democrático o el crecimiento económico con cuestiones sectoriales, como, por ejemplo, las reformas educativas. Al mismo tiempo se hace cada vez

más necesario que el personal en sede, y sobre todo en terreno, esté más implicado en la formulación y planificación de políticas, tenga una mayor capacidad de negociación y una mejor comprensión de las implicaciones de la coordinación de la ayuda.

Es probablemente en este ámbito donde las carencias de la AECID son más pronunciadas. Su estructura organizativa no ha dispuesto, hasta el momento, de departamentos sectoriales ni con personal especializado en políticas educativas, ni tampoco en otros sectores como salud o economía, por mencionar algunos. No existe espacio para *expertise* subsectorial –p.e. educación profesional o formación de profesorado– pero tampoco, especialización en planificación o en gestión financiera, competencias estas últimas necesarias en muchos enfoques sectoriales. Resulta difícil, por tanto, orientar y apoyar a las unidades en el exterior sobre diversas cuestiones de política educativa o en la toma de posición ante algunos dilemas en la gestión de la ayuda: –p.e. ¿se debe apoyar la financiación de los costes recurrentes en educación con los fondos de la ayuda?; ¿cuáles son los requisitos mínimos para que la cooperación española acepte unos mecanismos de *procurement*?–. La continuada carencia de una política de recursos humanos que defina los perfiles de los puestos y las competencias requeridas en función de las responsabilidades y tareas puede haber contribuido a las debilidades mencionadas. Se trata, pues, de una flaqueza importante, tal y como se señala en el informe del CAD (pag.50): *“los expertos en el terreno necesitan respaldo de los especialistas en distintos ámbitos de desarrollo situados en la sede central”*.

Tampoco parece que haya sido fácil el recurso a especialistas en otros ámbitos de la Administración –Ministerio de Educación, Secretarías de educación de CC.AA., departamentos educativos de Universidades u otros organismos– pues no es habitual que combinen su conocimiento técnico en educación con experiencia de trabajo en países en desarrollo. Esta experiencia en el terreno resulta, a la postre, imprescindible si se pretende que la asistencia técnica que se proporcione sea eficaz. Más en particular si se tiene en cuenta que en los enfoques sectoriales y en el apoyo presupuestario se suele hacer uso de un lenguaje y de unos procedimientos de planificación, seguimiento y evaluación de la ayuda especializados, con los que conviene estar familiarizado.

La composición del personal en las Oficinas Técnicas de Cooperación es dispar. En aquellas OTC más grandes, muchas de ellas situadas en países latinoamericanos, el personal está organizado sectorialmente. En otras delegaciones (OTC o “antenas de cooperación”), algunas de reciente apertura en África Subsahariana o en países asiáticos, apenas se cuenta con suficiente número de técnicos para responder a los múltiples requerimientos de los diversos sectores. Los recientes cambios en las condiciones del personal técnico expatriado en las OTC favorecen su continuidad en los puestos, lo que puede beneficiar al establecimiento de relaciones de confianza y una mejor capacidad de diálogo con las autoridades del país. Desafortunadamente, este proceso de regularización no ha cuidado la especialización sectorial; más bien parece que, al contrario, se ha abogado por una visión generalista, con un perfil de gestor (director o coordinador) de programas y proyectos de cooperación. Ello es problemático en especial en relación con la participación en enfoques sectoriales que demandan ciertas habilidades para contribuir al diálogo sectorial. Urge, como insta el CAD, la modernización del sistema de gestión de recursos humanos en la AECID.

En cuanto al proceso formativo, tras el paso inicial de definición de líneas directrices para hacer funcional la ayuda programática, muchas agencias bilaterales han producido manuales y documentos formativos orientadores para su personal. La AECID es consciente de la necesidad de formar a su personal en estos nuevos enfoques: a lo largo de 2007 se han realizado en sede algunos cursos introductorios y otros más avanzados sobre los SWAp y el apoyo presupuestario –a través de seminarios de corta duración– a personal técnico de las direcciones geográficas. Existen previsiones, además, para continuar con estos procesos formativos incorporando también a las OTC. En las OTC, la estrategia formativa ha sido la de “aprender haciendo”. Los y las técnicos en educación que han tenido la oportunidad de participar en el proceso del SWAp en un país socio han logrado un nivel de comprensión y entendimiento que parece difícil de conseguir sin una directa implicación en los procesos.

### 3.4 Cargas de trabajo y nivel de presencia en el SWAp

El importante crecimiento de recursos financieros experimentado por la cooperación española en los pasados cuatro años ha tensado unas estructuras institucionales que ya resultaban inadecuadas cuando los fondos eran la mitad de los actuales. Ello es particularmente cierto en la sede central de la AECID, que no cuenta con suficiente

personal preparado para responder a las crecientes demandas de valoraciones de documentos, tomas de posición, asistencia a reuniones, etc. En una situación similar se encuentra DGPOLDE que no ha contado, hasta mediados de 2007, con personal especializado en educación de forma permanente. El volumen de tareas y las insuficientes capacidades dificultan, también, una adecuada contribución técnica en foros internacionales especializados (como el de la EFA-FTI), apropiada al creciente volumen de las contribuciones españolas.

En las OTC, el personal que participa en los SWAp ha visto incrementadas considerablemente sus tareas con reuniones, encuentros, consultas e informes múltiples. La participación en un enfoque sectorial exige trabajar con varias agendas: la del país socio, la comúnmente acordada entre los donantes, la específica de los países de la UE y la propia de la cooperación española. Estos aspectos son todavía más relevantes cuando se asume la responsabilidad de ser donante líder de un sector. Los enfoques sectoriales demandan, además, una activa participación en *task forces* específicas o en la coordinación de subgrupos de trabajo sobre temas educativos. A ello se añade la gestión de proyectos bilaterales, cuando los hay, y también el seguimiento de los proyectos y programas financiados a ONGD. Estas responsabilidades simultáneas son a menudo incompatibles. Con tan limitados recursos humanos con experiencia, resulta difícil ofrecer una participación comprometida y cualificada en la mesa sectorial de donantes.

Relacionado con esta última cuestión, merece la pena aludir al creciente interés que los donantes expresan en evaluar su propio proceder (*donor accountability*). En algunos países, con esquemas de ayuda relativamente avanzados o maduros, se han establecido mecanismos de valoración de la contribución de los donantes al diálogo sobre políticas, a la gestión de los grupos de trabajo y al reparto de las cargas de trabajo con el receptor y con otros donantes. Se evalúa, por tanto, la cantidad y calidad de la participación de los donantes y, también, el tipo de especialización que puede ofrecerse al SWAp en las distintas políticas educativas, en desarrollo institucional, gestión financiera, etc.

En esta misma línea se expresa el Código de Conducta de la Unión Europea que llama a una racionalización del reparto de las tareas entre los países miembros que operan en un país, sugiriendo la posibilidad de concentrarse en un número muy limitado de sectores, profundizando en la especialización y asegurando una capacidad de diálogo adecuada. De hecho, en algunos países se ha avanzado hacia una reducción significativa del número de donantes que actúan como interlocutores en las mesas sectoriales de educación. Las agencias de cooperación están, de algún modo, cada vez más obligadas a mostrar su capacidad de diálogo sobre políticas educativas, o la *expertise* técnica que pueden poner a disposición del gobierno nacional, si quieren seguir sentadas en la mesa de diálogo sectorial.

### 3.5 Necesidades y gestión de la información

Los enfoques sectoriales generan una gran cantidad de información y "literatura gris" –propuestas, documentos de análisis, estudios, planes– que se difunde entre las agencias presentes en el país y hacia las sedes centrales. Los documentos no sólo aluden a aspectos técnicos de las políticas educativas, sino también a materias relacionadas con la gestión económica y financiera del sector educativo o la política de recursos humanos, por mencionar algunos. No parece que, a medio plazo, este enorme volumen de documentación vaya a reducirse, por lo que la gestión de información en las agencias –entre los departamentos, y entre la sede y las delegaciones– es un reto importante.

En general, los flujos de información en la AECID son complejos y muy centralizados; es decir, orientados a concentrar toda la información en la sede central para la toma de decisiones. También sucede así en el caso de los enfoques sectoriales, donde la información fluye de abajo a arriba (es decir, de las OTC a la sede) pero menos a la inversa. El escaso personal con cualificaciones necesarias limita la capacidad de absorción de la información y, sobre todo, la posibilidad de hacer uso de ella para fundamentar las decisiones sobre determinados posicionamientos o para extraer lecciones que puedan alimentar la posición de la cooperación española en los diversos países donde colabora.

### 3.6 Coordinación interna y armonización externa de la ayuda

La utilización del apoyo presupuestario, aunque todavía marginal, añade un nuevo instrumento a un abanico de



opciones que ya resultaba amplio. Es frecuente encontrar que en el programa de cooperación en educación con un país coexisten, financiados por AECID, una multiplicidad de actuaciones ejecutadas a través de diversos instrumentos - proyectos de ONGD, programas o proyectos bilaterales, cofinanciaciones a organizaciones multilaterales o programa de becas de educación superior en España. Es complicado percibir cómo cada una de las modalidades de ayuda contribuye a los objetivos educativos que la cooperación española ha podido definir en su estrategia en el país. En la práctica, la tan buscada complementariedad de actores e instrumentos de la cooperación española se queda, con frecuencia, en retórica. A ello contribuye el elevado número de actores que ejecutan programas y proyectos educativos. Más del 40% de la ayuda a educación se canaliza a través de proyectos y programas de ONGD. Existe, de este modo, un ingente número de unidades de implementación de proyectos que dificulta la coordinación e incrementa los costes de transacción de la ayuda.

No existen mecanismos ni procedimientos formales para garantizar la difusión de información, la coordinación de las contribuciones españolas entre sí y su alineación con las prioridades educativas del país. Tampoco se han previsto arreglos institucionales que permitan aprovechar las ventajas comparativas de los distintos actores que operan con fondos españoles, sobre todo de aquellas ONGD técnicas y especializadas en educación, para reforzar la participación española en los mecanismos de diálogo sobre políticas educativas en los países donde se realiza ayuda programática.

En relación a la coordinación y armonización con otros donantes, la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París (OCDE, 2006) indica que los avances realizados por España son todavía escasos: apenas el 14% de la ayuda de los países sobre los que España ha informado se ha dirigido a ayuda programática, comparado con un 36% de media de los donantes del CAD. Las misiones conjuntas con otros donantes, otro indicador de eficacia de la ayuda, son infrecuentes en la cooperación española, quizás por la escasa tradición de realización de trabajos conjuntos, pero también por las trabas administrativas y burocráticas que impiden en muchas ocasiones hacer operativas este tipo de iniciativas.

#### 4. Epílogo: hacia una ayuda española en educación eficaz y de calidad

Del análisis realizado se desprende que existen múltiples niveles dentro de la burocracia de la ayuda española que se ven afectados, en distinto grado, por la utilización de los nuevos enfoques e instrumentos. En la cooperación española comienzan a aparecer, tímidamente, algunos cambios –sobre todo, en DGPOLDE y en aquellas unidades de AECID y OTC que trabajan cercanas a estos enfoques– que indican que se está tratando de pasar del viejo estilo de gestión a nuevas formas de trabajo. Pero es amplia, todavía, la brecha que existe entre las necesidades de cambio del sistema y los pasos dados. La reforma general de AECID, actualmente en curso, es, sin duda, una oportunidad para avanzar en esa nueva “cultura de la cooperación”.

Una cultura que exige ser más selectivo en el destino de los recursos y en la intensidad con la que se quiere contribuir a los procesos de desarrollo y mejora de los sistemas educativos. Así mismo, la creciente complejidad de la arquitectura de la ayuda demanda una más amplia y variada *expertise* en educación (en políticas y gestión educativa), en combinación con otros conocimientos y habilidades transversales a diversos sectores. Este es un aspecto

crucial que debería ser urgentemente abordado. Parece también necesario avanzar hacia la descentralización de las responsabilidades y toma de decisiones a los ámbitos más cercanos a donde éstas tiene que materializarse, es decir, a las OTC, que son las estructuras mejor preparadas para dar respuesta a las demandas de la ayuda. Sin duda, es necesario avanzar hacia una mejor y mayor coordinación con otros actores, no sólo con otras agencias internacionales, sino también, dentro del sistema español, con agentes financiadores y ejecutores de la ayuda, en particular las ONGD españolas.

En un entorno de la ayuda crecientemente complejo, el desafío ya no reside en estar entre los donantes que hacen ayuda programática o, incluso, en incrementar el porcentaje de fondos destinados a educación. El reto se encuentra en mejorar la calidad y eficacia de la contribución al desarrollo de los sistemas educativos en los países donde la cooperación española opera.



## 5. Bibliografía

### Bibliografía

- AECID (2007): *La ayuda programática. Guía técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- AFRODAD (2007): *A critical assessment of Aid management and Donor Harmonisation. The case of Mozambique*. Harare.
- ALONSO, J. A. (2008): "Cooperación Española: Desafíos para una nueva legislatura". *ICEI Paper*, nº 03. Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- CHAMBERS, R. (2006): "Poverty Unperceived: Traps, Biases and Agenda". *Working paper*, nº 270. Sussex, Institute of Development Studies.
- DE RENZIO, P. (2007): "Aid effectiveness and absorptive capacity: Which way aid reform and accountability?" *Opinion document*. London, ODI.
- FOSTER, M. (2004): "Linking Budget Support to Progress towards education MDGs and EFA Goals". *Background paper commissioned by DFID on behalf of FTI donors*. October 2004. Essex, Chelmsford.
- FOSTER, M. (2008): "Achieving quality primary education for all by 2015: What more could the UK government do?" A study for the *Global Campaign for Education UK*. Essex, Chelmsford.
- FTP INTERNATIONAL (2002): *Evaluation of EC Support to the Education Sector in ACP Countries. Synthesis report*. Mayo 2002. FTP.
- IDD AND ASSOCIATES (2006): *Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*. International Development Department. School for Public Policy, Mayo 2006. University of Birmingham, Edgbaston, Birmingham.
- KING, K. (2007): *What room for skills development in 'post-primary education'? A view from the development agencies*. Background Paper produced for the Paris meeting of the Working Group for International Cooperation in Skills Development, 13-15 November 2007.
- MUNDY, K. AND HAGGERTY, M. (2008): *Education SWAps in Africa: Lessons for CSOs*. University of Toronto. Documento presentado en el International Forum on Civil Society and Aid Effectiveness Gatineau, Quebec February 3-6, 2008.
- OECD (2005): *Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*. DAC Guidelines and Reference Series, Harmonising Donor Practices for Effective Aid delivery. Volume 2, París.
- OECD (2006): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Overview of the results*. París. OECD.
- OECD Development Assistance Committee (2007): *Peer Review SPAIN*. París. OECD.
- OECD, DAC, International Development Statistics Online, CRS Online Dataset (<http://stats.oecd.org>).
- RIDDELL, A. (2007a): *Education Sector-Wide Approaches (SWAps). Background, Guide and Lessons*, Division of Education Strategies and field Support. París, UNESCO.

RIDDELL, A. (2007b): *The new modalities of Aid to education: the view from some development agencies' headquarters*. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring report 2008. Education for All by 2015, will we make it?

RIDDELL, A. WITH GUSTAFSSON, I. AND OKSANEN, R. (2000): *Implications for agencies of pursuing sector wide approaches in education*. Background paper prepared for SIDA for presentation at the International Working Group on Education Meeting in Florence, Italy 14-16 June 2000.

UNESCO (2007): *Informe de seguimiento de la Educación para Todos 2008: Educación para Todos en 2015: ¿lo conseguiremos?* París, UNESCO.

### **Normativa básica**

*Estrategia de Educación de la Cooperación Española*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

*Evaluation of Finnish Education Sector Development Cooperation*. Helsinki, Ministry for foreign affairs of Finland, Department for Development Policy.

*From Project Aid to Sector Support: An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005*, IOB Evaluations, n° 301, The Hague, Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluation Department.

*Joint Evaluation for External Support to Basic Education in Developing Countries*. The Hague, Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

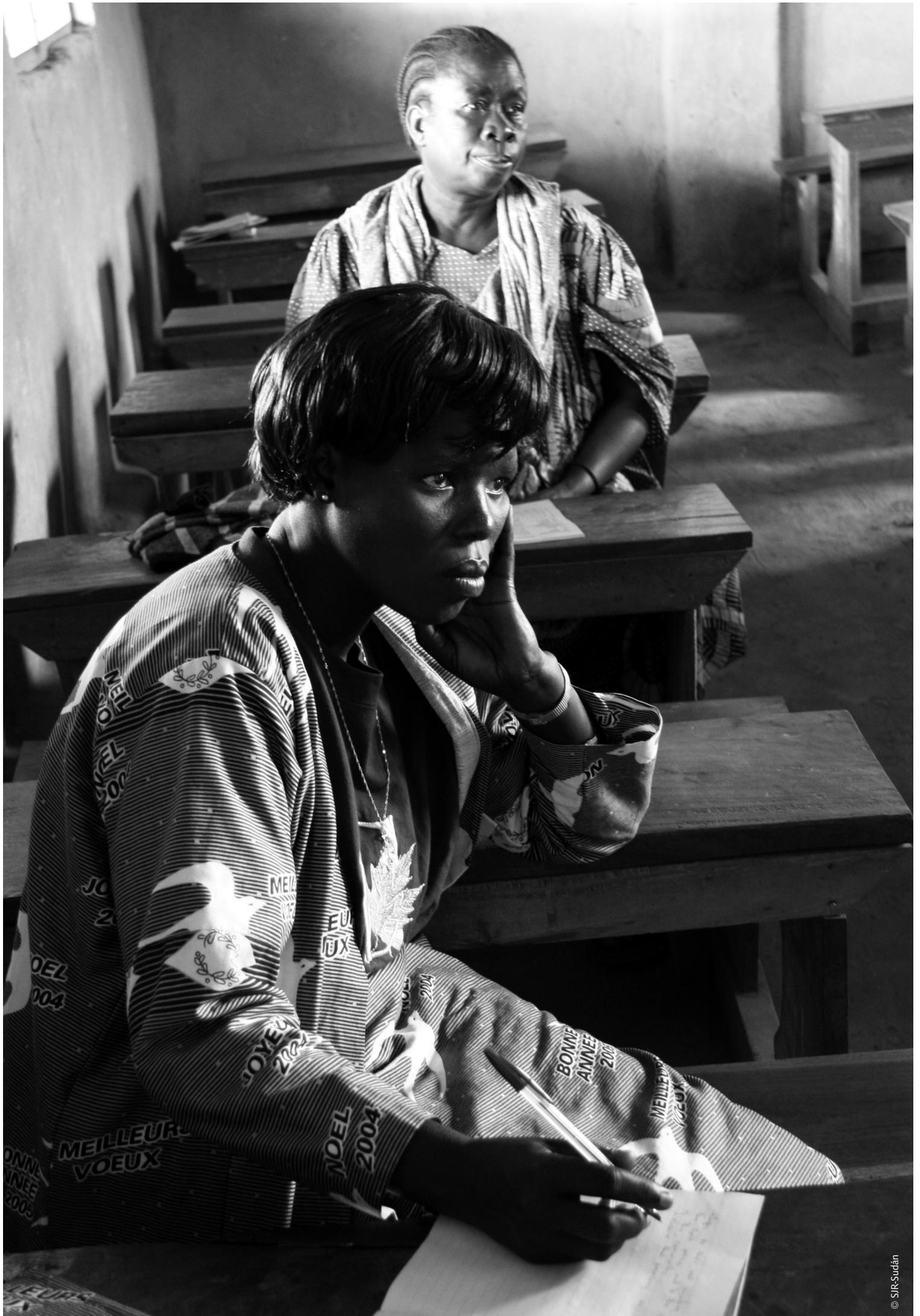
*Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, March 2, 2005.

*Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

*Real Decreto 1403/2007*, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, Boletín Oficial del Estado n° 283 de 26 de noviembre de 2007.



# 03 **Los convenios de cooperación en educación: una nueva relación de la Administración con las ONGD**





**En este capítulo se presenta un análisis de los convenios como nuevo instrumento de la cooperación española, en el marco de las relaciones de la Administración con las ONGD en el Plan Director 2005-2008. En el artículo se analizan de manera específica los convenios educativos en las resoluciones 2006 y 2007, y se comentan algunas recomendaciones de mejora en estas intervenciones.**

## 1. Antecedentes de los instrumentos de financiación previos a los convenios: estrategias y programas de cooperación del Plan Director 2001-2004

En el Plan Director de la Cooperación española de 2001-2004 quedaba recogida la necesidad de transitar hacia un marco de financiación marcado por el carácter plurianual y por el alto impacto de las intervenciones. Con las bases de 2001 (BOE 3 de febrero de 2001) se pretendía pasar del sistema de financiación clásico, en el que se hacía una valoración proyecto a proyecto, a través de las dos convocatorias del Ministerio de Asuntos Exteriores (ordinaria e IRPF) y a las que podían acceder el conjunto de las ONGD, a un modelo más segmentado. Además de las subvenciones de proyectos y la de sensibilización y educación para el desarrollo, se incorporaban en las bases mencionadas acuerdos marco plurianuales en programas y en estrategias de cooperación para el desarrollo<sup>1</sup>.

### Instrumentos plurianuales en las bases del 2001

Estrategia	Programa
<b>Definición:</b> un conjunto de acciones de desarrollo, de naturaleza plurianual, en diferentes sectores y diferentes países, incluidas, en su caso, acciones de ayuda humanitaria y educación para el desarrollo.	<b>Definición:</b> Un conjunto de acciones de desarrollo de carácter plurianual, en un sector determinado para uno o varios países, o bien en un país concreto abarcando diversos sectores.
<b>Duración:</b> Máximo de cuatro años.	<b>Duración:</b> Máximo de tres años.
<b>Cuantía anual:</b> Mil millones de pesetas (6.010.121,04 euros) como tope, no inferior a los quinientos millones de pesetas (3.005.0060,52 euros).	<b>Cuantía anual:</b> Quinientos millones de pesetas (3.005.0060,52 euros) como tope, no inferior a ciento cincuenta millones de pesetas por programa (901.518,16 euros).
<b>Requisitos:</b> Volumen de dos mil millones de pesetas (12.020.242 euros) con AECID en los últimos seis años o de recursos privados de diez mil millones de pesetas (60.101.210 euros).	<b>Requisitos:</b> Volumen de financiación con AECID en los últimos seis años de 600 millones de pesetas (3.606.033 euros) o de recursos privados de tres mil millones de pesetas (18.030.363 euros).

Este nuevo marco establecía diferentes modalidades de acceso a subvenciones por parte de las ONGD, en el que se diferenciaba a dos grupos. Un grupo de grandes ONGD, que podría acceder a las estrategias, y otro grupo que podría acceder a programas sectoriales o regionales, teniendo como marco la firma de acuerdos en función de prioridades y orientaciones definidas. Para acceder a estrategias y programas, las ONGD tenían que cumplir una serie de requisitos, sobre todo en cuanto a su volumen de fondos (tal y como se señala en el cuadro anterior). Estas restricciones, eminentemente cuantitativas al estar basadas en el volumen de fondos, hicieron que sólo pudieran optar a estrategias ocho organizaciones –al final lo hicieron seis– y veintidós a programas. Este esquema de financiación redundó en una concentración de fondos en este grupo de ONGD que accedió a las modalidades plurianuales. De hecho, veinticinco organizaciones concentraron más del 75% del total de los fondos de las convocatorias de AECID en el período 2001-2004.

<sup>1</sup> Orden de 31 de enero de 2001, de bases generales del MAE, publicada en el BOE 3 de febrero de 2001.

Los programas quedaron como intervenciones con un alto grado de concentración en varios países con un subsector o varios subsectores en un solo país, mientras que las estrategias sirvieron para intervenciones de carácter amplio, en gran medida multisectoriales, que se desarrollaban en contextos geográficos muy diversos, en países de diferentes continentes.

En la modalidad de programas, se propiciaba la orientación sectorial y de hecho, en las convocatorias entre el 2001 y el 2004, se apoyaron varios programas de educación o de salud, además de otros de sectores sociales básicos. Entre los programas específicamente educativos se apoyaron propuestas regionales de la Fundación Entreculturas-Fe y Alegría en América Latina (Centroamérica y Suramérica), de la Fundación Jóvenes del Tercer Mundo en Mozambique y Angola, y de FERE en Guinea Ecuatorial.

Si bien debemos resaltar lo novedoso e innovador que en aquel momento supuso la introducción de instrumentos plurianuales con acceso diferenciado –con sus sesgos y limitaciones–, desde nuestro punto de vista, este instrumento estuvo condicionado en gran medida por dos factores: (i) las dificultades por las que, en ese periodo, pasaba la relación de la AECID con las ONGD y (ii) las limitaciones de gestión de la propia AECID, que reflejaban claramente los límites de un modelo que primaba el control del gasto y que carecía de marcos estratégicos claros.

## **2. El Plan Director 2005-2008. Las “cuatros ces” del nuevo modelo de relación y financiación pública de las ONGD**

En el proceso de reflexión en la política de cooperación y en el escenario de la elaboración del Plan Director 2005-2008, se pretendía un cambio profundo en la relación de la Administración con las ONGD. Desde luego, éste era un aspecto relevante por el peso significativo de la cooperación que se realiza a través de las ONGD y, además, por el reconocimiento social<sup>2</sup> que estas organizaciones tienen.

Durante estos años se ha dado un crecimiento de las ONGD, no sólo atendiendo al volumen de sus fondos, sino también a su maduración y profesionalización. Este aspecto queda reflejado en las propias bases de mayo de 2005<sup>3</sup>. Los términos de la relación trascienden los aspectos de financiación, de modo que deben ser tenidas en cuenta en las políticas públicas de cooperación al desarrollo por su capacidad de movilización y articulación de la sociedad civil. Esta colaboración entre la Administración y las ONGD debe ser aprovechada de manera creciente por ambas partes en espacios de diálogo, reflexión y propuesta en el ámbito educativo en diferentes temas como canje de deuda, ayuda multilateral, e Iniciativa por Vía Rápida EFA-FTI, propiciando la articulación entre los diferentes instrumentos de financiación.

Cuando nos referimos a los nuevos mecanismos de financiación a ONGD debe subrayarse que lo que se pretendía modificar no era un aspecto concreto dentro del sistema de financiación, sino la relación entre la Administración y las ONGD en forma y fondo. Es por ello que había que hacerlo simultáneamente a la transformación global de los principios fundamentales que habían estado vigentes. El objetivo era superar las dificultades y deficiencias en la gestión de la ayuda y cambiar los instrumentos, que se consideran inadecuados, no acordes a los principios de coherencia, colaboración, complementariedad y calidad, que exponemos a continuación.

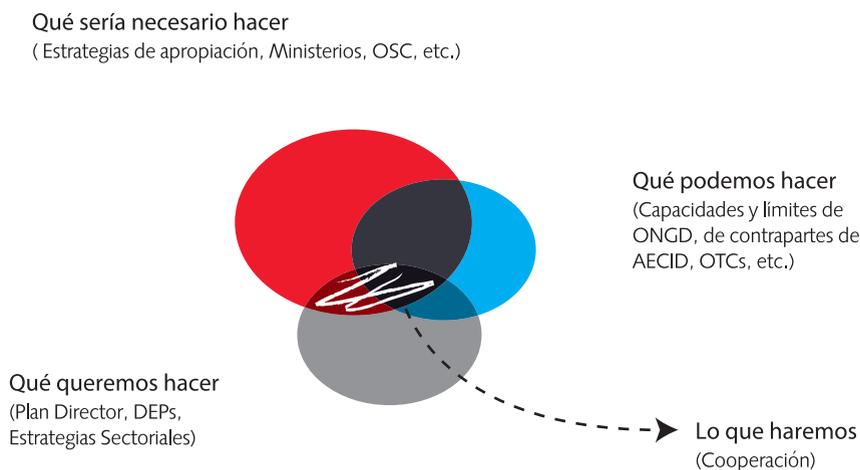
<sup>2</sup> Según el estudio de percepción elaborado por la CONGDE en 2005, un 86% de la opinión pública española confía en la ayuda proporcionada a través de ONGD porque “el trabajo de las ONGD consigue que el nivel de desarrollo aumente en los países del Tercer Mundo”. El 55,54% de las personas encuestadas cree que son las ONGD las que gestionan el mayor volumen de fondos de cooperación, por delante del gobierno central y de los autonómicos. No sería erróneo concluir que la ciudadanía atribuye a las ONGD la mayor parte de responsabilidad en la gestión de estos fondos, cuando la realidad es que únicamente son responsables de la gestión de un poco más de la cuarta parte de todos los fondos públicos destinados a la cooperación.

<sup>3</sup> BOE núm 113. 12 de Mayo de 2005.

## 2.1 Coherencia y alineación con marco de cooperación internacional

Como marco de la relación se presenta el principio de coherencia con los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional. En las bases citadas de mayo de 2005, se hace una mención explícita a la colaboración con el desarrollo de los objetivos compartidos: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los objetivos contenidos en el Plan Director. La alineación con la agenda compartida internacionalmente contribuyó a poner a la cooperación española en la senda de la cooperación internacional, en lo que se refiere a los principios contenidos en la Declaración de París, a las tendencias geográficas y sectoriales, y a las prácticas. En lo que se refiere a los ODM, este marco amplio de fines compartidos se apoya en un consenso generalizado, con participación y trabajo de las ONGD españolas, tanto en los espacios de la Coordinadora de ONGD como en el propio de la mayoría de las organizaciones (Pobreza Cero, etc.). De hecho, en el caso de la educación, las ONGD asumen los compromisos internacionales de los ODM y de la iniciativa Educación para Todos, profundizando en ellos (Jomtien, 1990 y Dakar, 2000).

La diversidad de actores de la cooperación española (cooperación centralizada y descentralizada) acentúa la necesidad de establecer directrices a nivel general, y que los diferentes agentes de la cooperación participen y sean tenidos en cuenta en el proceso de diseño y gestación. Esto es fundamental si lo que se quiere es tener una política de Estado en cooperación y no una fragmentación de políticas. Todo el intenso esfuerzo planificador de AECID en este periodo contribuye a esta participación, pero se trata de un proceso dinámico, donde se requieren grandes dosis de flexibilidad y voluntad de llegar a acuerdos, en suma, de hacer cooperación.



En cooperación se requiere también una **coherencia interna de las intervenciones**, tanto a nivel global como local. Es decir, debe darse una alineación en las orientaciones y en las grandes cifras agregadas de nivel macro, acordes con el contexto internacional, que a su vez tienen que responder a las lógicas, trayectorias, experiencias y recorridos a nivel local. La pertinencia de las intervenciones dependerá de los contextos concretos, de la vinculación con socios determinados, y es en estos escenarios reales donde se tienen que explicitar las planificaciones surgidas en despachos y oficinas. Esto presta realismo a lo que realmente se puede llevar a cabo en el terreno. En este desafío, los instrumentos de financiación, y todo el proceso de gestión en torno a los mismos, son claves para una mejor cooperación, partiendo de la trayectoria de las intervenciones, de la presencia en el terreno y del capital social construido con socios locales. En definitiva, consideramos que debe darse un equilibrio entre las directrices u orientaciones que emanen de la Administración y la trayectoria y experiencias sobre el terreno de las ONGD.

Vinculados al principio de coherencia se presentan los principios de colaboración, complementariedad y calidad. Nuestra intención se centra en resaltar los aspectos específicos relacionados con las ONGD y, en concreto, con los convenios como mecanismo novedoso de financiación.

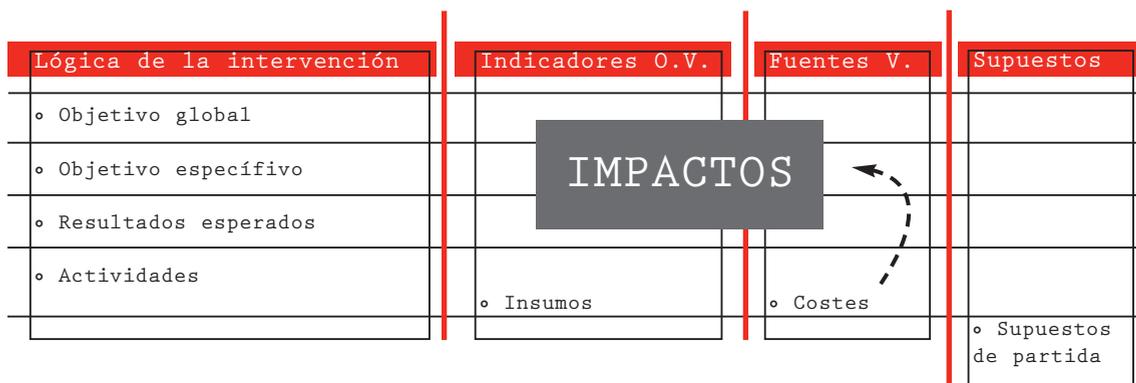
**2.2 El principio de colaboración** debe extenderse al diseño conjunto de la cooperación al desarrollo. Consideramos fundamental destacar el papel de la sociedad civil en la cooperación, y el papel esencial que juegan las ONGD como cauce de participación social. La colaboración tiene que estar unida al concepto de **corresponsabilidad**, puesto que la asociación entre Administración y ONGD debe estar presente en los fundamentos de la cooperación, superando esquemas afines a cierta "subcontratación", donde desde la AECID se compartan también las dificultades, logros y responsabilidades. Una de las principales inquietudes en el diseño de los convenios era cómo velar por el **derecho de propuesta de las ONGD**. En este cambio de enfoque, valoramos el papel fundamental de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), desde una visión que pasa de poner énfasis en los requerimientos y justificaciones financieras, a contribuir en la consecución de los objetivos comunes.

**2.3 En relación a la complementariedad**, el Plan Director 2005-2008 recoge una definición muy acertada del concepto de complementariedad, aludiendo al *"carácter no concurrential, ni competitivo de las acciones de unos y otros, sino al contrario, el carácter sinérgico, cooperativo, de estrategia común"*. En las bases se menciona la agilidad operativa de las ONGD y sus posibilidades para acceder de manera directa a las poblaciones beneficiarias. Por ello, habría que procurar que este valor añadido que pueden aportar las ONGD específicamente, se aprovechara en mayor medida como cauce de propuesta con las contrapartes o socios locales, potenciando su capacidad de propuesta y su mayor interlocución y cercanía con las poblaciones beneficiarias, y con los organismos de los países en los que se llevan a cabo las intervenciones. Especialmente en educación, las ONGD pueden tener un papel destacado por actuar en niveles complementarios a los de las intervenciones de los Ministerios o de instancias municipales, así como por ser facilitadores de la participación de instituciones locales, poblaciones y comunidad educativa en general.

En las diferentes fases de los convenios se ha recogido esta preocupación por la complementariedad, pero es necesario dar continuidad a estas intenciones y facilitar espacios de diálogo y encuentro que promuevan la coordinación sobre el terreno vinculada a intervenciones concretas.

**2.4 Respecto al principio de calidad**, consideramos que el momento actual de la cooperación española requiere un salto cualitativo de todos los actores e instrumentos, orientado por la AECID. El reto de la calidad supone incorporar elementos del bagaje internacional de la cooperación y también resaltar los aspectos distintivos de la cooperación española, que implican adaptación en algunos casos y creatividad en la mayoría de ellos. Propiciar la calidad supone avanzar en las relaciones, pasando de una relación de orientación centrada en el control a una relación de confianza. Se trata de poner en primer lugar el impacto, y ese proceso implica "desburocratizar" la relación, y potenciar una mayor confianza mutua, en la que los esfuerzos se centren en los fines y objetivos, frente a las tareas más administrativas.

Los esfuerzos se centran en los fines y objetivos, frente a las tareas más administrativas





### 3. Características principales de los convenios de cooperación al desarrollo

#### 3.1 Elementos fundamentales de la relación con las ONGD: fijación de objetivos y negociación

Dos de los elementos fundamentales derivados del principio de complementariedad en la relación de la Administración y las ONGD son **la fijación de objetivos y la negociación en todo el proceso**.

La **fijación de los objetivos** corresponde a la Administración. El derecho de propuesta le corresponde a las ONGD, ya que, tanto por sus redes de contrapartes como por su trabajo en el terreno, tienen una capacidad de identificación plenamente reconocida. Esta característica presente en las diferentes fases del convenio se refleja en la convocatoria –que se hace enunciando objetivos generales–, en indicaciones para la elaboración de la identificación, en las orientaciones de la línea de base, en la formulación y seguimiento, y se adecua a la orientación de la gestión basada en resultados, incluida en el Plan Director y acorde a los principios de la Declaración de París. También conviene resaltar la influencia que ha tenido en la definición de los objetivos el proceso de elaboración de la Estrategia País (DEP).

La **negociación en todo el proceso de los convenios** ha puesto de relieve, en nuestra opinión, una voluntad constante en la relación entre Administración y ONGD, incluyendo como uno de los promotores principales a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI). Esta actitud compartida se ha plasmado en procesos de diálogo estables en diferentes ámbitos (estrategias sectoriales, documentos de país, concepción de instrumentos de financiación, bases, manual y normativa, etc.). Sin embargo, a pesar de esta voluntad de diálogo, en la aplicación de los instrumentos la negociación ha sido fragmentada, incluso casi contradictoria: de un lado existe un planteamiento político con una visión más flexible y estratégica; y, del otro, unos estamentos técnicos sujetos a la dinámica de control y verificación.

El derecho de propuesta de las ONGD es un contrapeso a la fijación de objetivos, dado que existe el riesgo de que los objetivos sean demasiados restrictivos y delimitados en zonas o modalidades, lo que podría afectar a las iniciativas, condicionando las propuestas y desaprovechando el aporte específico de las ONGD. El éxito de este procedimiento depende también de la capacidad de las partes para avanzar en una interlocución cada vez más fundamentada, equilibrada y sólida. Es decir, los dos elementos principales, fijación de objetivos y negociación, están íntimamente ligados.

### 3.2 Características principales de los convenios de cooperación al desarrollo

Tal y como se define en la convocatoria de la subvención (BOE num. 113, bases 12 de mayo de 2005):

- El convenio de cooperación al desarrollo es el instrumento que regula los objetivos, contenidos, plazos y beneficiarios de la intervención.
- El convenio tiene carácter plurianual con una duración límite de cuatro años, pudiendo ser renovado de común interés de las dos partes hasta un máximo de dos años más.
- Pueden acceder a este tipo de subvención sólo aquellas ONGD que hayan sido acreditadas por AECID como "ONGD calificada".
- Se podrá optar por la vía negociada directa o de concurso restringido en función del carácter de la intervención y de la concurrencia de ONGD. Lo más adecuado es la vía negociada, es decir el establecimiento de un acuerdo entre las ONGD implicadas y la AECID. Pero en caso de que se dé la concurrencia en un convenio determinado, se valorará la que sea más ventajosa en función de los criterios de concesión.
- La cantidad máxima<sup>4</sup> de financiación para un convenio está sujeta al tope de financiación anual que puede recibir una ONGD, que asciende a 5 millones de euros.

Se pretendía que el convenio fuera un elemento complementario a las demás intervenciones y que se vinculara con diferentes instrumentos, tales como programas, proyectos, asistencia técnica, relación con SWAps, apoyo sectorial, condonación de deuda, etc. Sin embargo, en la práctica, este aspecto más novedoso no se ha desarrollado. Por ello, en algunos casos, los convenios han quedado finalmente como programas sectoriales en una región, en uno o varios países y, en otros casos, simplemente como proyectos grandes. Tampoco se ha generalizado la incorporación en los convenios de elementos de sensibilización, difusión o capacitación. En la práctica, esta mirada más novedosa se ha restringido, especialmente en lo que permitía que el convenio también fuera un medio de fortalecimiento institucional de las contrapartes.

Como elemento articulador se esperaba también que los convenios pudieran tener financiación de otros cofinanciadores públicos (CC.AA. y Ayuntamientos) y privados, propiciando la complementariedad entre los distintos actores. Este aspecto tampoco se ha desarrollado suficientemente por las dificultades de coordinación existentes.

También se pretendía que cada convenio contribuyera a los ejes transversales de la cooperación (lucha contra la pobreza, género, medioambiente, derechos humanos y promoción de la cultura). En la práctica, se temía que esta relación fuera muy genérica por lo que en el propio formulario se ha pasado a enfatizar aquellos ejes que tienen mayor importancia en función de la intervención de que se trate. En cualquier caso, deben contribuir a la lucha contra la pobreza y a la equidad de género.

Uno de los aspectos que se quería favorecer también con los convenios era la coordinación entre diversas ONGD, de modo que se unieran en agrupaciones. Este interés legítimo queda condicionado a las dificultades lógicas que implica emprender intervenciones conjuntas. En el global de la convocatoria de 2006 se realizaron 6 agrupaciones, de las cuales una fue en convenio educativo. En el 2007 se intuye una mayor direccionalidad sobre este aspecto: del total de 72 convenios, 9 son agrupaciones, siendo dos para convenios de educación.

<sup>4</sup> Teniendo en cuenta la convocatoria del 2006, el monto promedio es de 2.522.521 euros; y tomando los preconvenios de 2007, el monto promedio asciende a 3.792.206,27 euros.

Cuadro 3.1: Agrupaciones en convenios de educación

Año	Convenios de educación en agrupación	ONGD de Agrupación <sup>5</sup>
2006	Apoyo al sistema público de educación mediante la formación de personal educativo y docente en Guinea Ecuatorial, en el sector de fortalecimiento de capacidades del personal docente, mediante proyectos de desarrollo y asistencia técnica. Guinea Ecuatorial.	Ayuda en Acción-InteRed
2007	Promoción del acceso universal a la educación mediante la mejora de la formación profesional y técnica, desde un enfoque integral. Varios países de América del Sur.	Entreculturas-Alboan
2007	Educación básica de jóvenes y adultos a través de la universalización de la alfabetización, en el marco de la educación para todos, con especial atención a las mujeres. Guatemala y República Dominicana.	InteRed-Solidaridad Internacional

Fuente: *Elaboración propia a partir de la resolución de convenios de 2006 y de preconvenios de 2007.*

5 ONGD líder en primer lugar. En el caso de 2007 son preconvenios.



## 4. Etapas de la convocatoria de convenios

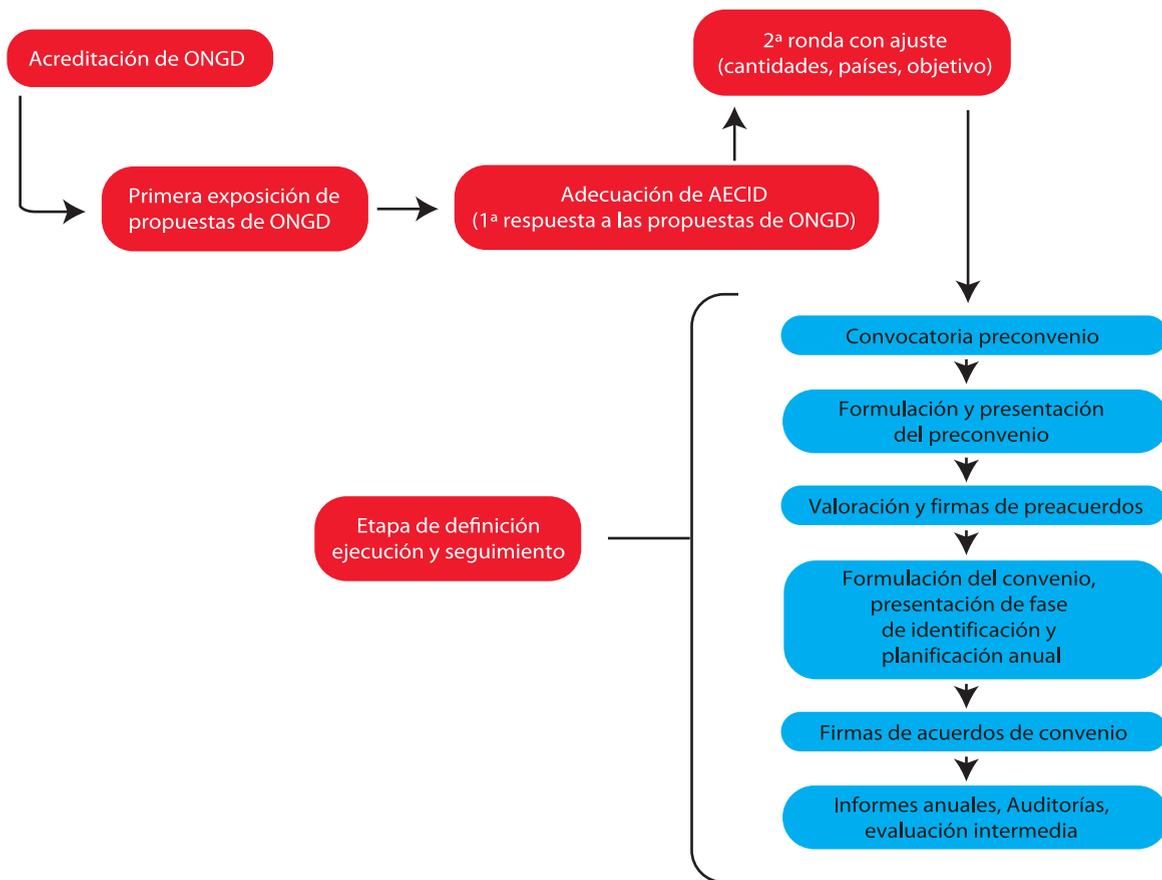
### 4.1 Proceso general

La negociación en la convocatoria de convenios de cooperación está planteada en varias etapas:

- (i) Para acceder a la modalidad de convenios, se requiere ser una ONGD (bajo la forma jurídica de fundación o asociación) acreditada a través de un sistema de calificación.
- (ii) La AECID convoca a una ronda con las ONGD para una primera exposición de propuestas (breve exposición, sector/es, objetivo, presupuesto estimado).
- (iii) De parte de las unidades de la AECID se realiza un proceso de adecuación (precisión) de las propuestas.
- (iv) La AECID convoca a otra ronda de ajuste de propuestas, delimitando cantidades y países, modalidades para poder publicar la convocatoria con objetivos (títulos) definidos.
- (v) Con las propuestas de preconvenio, ya valoradas por la Administración, se firma un preconvenio y se procede al pago de la primera asignación del primer año, que incluye financiación para la identificación y el diseño del convenio. Las ONGD cuentan con un plazo de hasta cuatro meses para la presentación de la formulación y de la planificación anual.

Como queda reflejado en esta secuencia, se establecen diálogos entre las ONGD y la Administración entre la presentación de las iniciativas y su aprobación. Sin embargo, consideramos que debe darse mayor entidad y formalidad al mismo, propiciando interlocutores estables por parte de la Administración, que participen en todo el proceso. También deben establecerse plazos concretos de tiempo para cada fase y clarificarse los criterios de decisión y las recomendaciones.

En este punto es muy importante que se avance en la coordinación entre la Unidad de las ONGD, las direcciones geográficas y las Oficinas Técnicas de Cooperación. Consideramos que el papel de las OTC debería ser muy relevante, por su cercanía y conocimiento del terreno.



#### 4.2. Fase previa a los convenios

Para la negociación se incluyó como novedad la **calificación de ONGD** que permitiría a éstas, si superaban la misma, acceder a la modalidad de convenios.

Este acceso diferenciado es habitual y conforme con la práctica de algunos modelos de cooperación en nuestro entorno, en los que se privilegia a un grupo de ONGD para la realización de acuerdos estratégicos de cooperación, basados en una relación de confianza y con justificación más flexible. Para establecer este grupo de ONGD se utilizan, generalmente, criterios tales como la experiencia de la organización, su antigüedad, capacidad y reconocimiento institucional y su legitimidad social. Las anteriores modalidades de estrategias y programas ya pretendían establecer este grupo diferenciado de ONGD respondiendo a esta lógica, pero los criterios eran eminentemente cuantitativos al referirse al volumen de sus fondos.

El sistema propuesto se planteaba con dos objetivos: (i) establecer un número de ONGD calificadas que acceden a una modalidad preferente y (ii) contar con una metodología que propiciara el desarrollo de una cultura de calidad al interior de las ONGD.



Consideramos que los dos objetivos pretendidos han quedado incompletos:

- Por un lado, la acreditación de ONGD ha servido para seleccionar un grupo amplio de ONGD, pero no las ha posicionado en la negociación, ni ha supuesto un avance para los pasos posteriores de definiciones de convenios (p.e. elementos de sumo interés para analizar el aporte de las ONGD, como su tasa de profundidad en los países o los acuerdos con contrapartes locales, no han sido suficientemente aprovechados ni tenidos en cuenta). La acreditación especializada en educación no ha servido para acceder a otras mesas de diálogo y, de esta manera, parece sólo una forma más de acreditarse.
- Por otro lado, este proceso de mejora de calidad no se ha desarrollado porque no se han devuelto ni contrastado con las ONGD las valoraciones, ni de manera particular ni colectiva, por lo que esta iniciativa, positiva y con gran potencial en el contexto actual, ha quedado desaprovechada. Este sistema de calificación, que incluía la cumplimentación por parte de las ONGD de cuestionarios muy exhaustivos –desde aspectos relacionados con la misión, visión y órganos de gobierno, hasta cuestiones relativas a planificación, procedimientos de participación, gestión o sistemas de evaluación de las ONGD– debía servir para propiciar una reflexión al interior de las ONGD que les ayudara a mejorar su calidad mediante el autodiagnóstico.

Con el sistema de acreditación impulsado se pretendía poner en marcha un proceso objetivo y transparente que fuera más allá de criterios meramente cuantitativos. En el proceso se acreditaron veinticinco de las veintiséis instituciones que se presentaron. También se contemplaba la acreditación de manera específica o sectorial. En educación se han acreditado cinco organizaciones en 2006 y 2007 (Fundación Jóvenes del Tercer Mundo, Fundación Ayuda contra la Drogadicción, Fundación Entreculturas, Educación Sin Fronteras y FERE-CECA). Al ser los criterios cuantitativos que permiten la calificación muy inclusivos, en comparación con los establecidos para programas y estrategias, la acreditación específica fue interpretada y manejada como una limitación –dado que una ONGD calificada de manera específica no puede presentar propuestas de sectores diferentes para los que se le ha concedido la acreditación– más que una condición<sup>6</sup>. Además, la acreditación especializada en educación no aporta valor añadido, dado que no ha servido para convertirse en interlocutor sectorial frente a la Administración o para acceder a otras mesas de diálogo.

<sup>6</sup> La explicación en bases parece que no se trata de una opción que toma la ONGD sino de un criterio determinado "se considera ONGD especializada a aquella ong en la que concurra la circunstancia de que un 80% de sus intervenciones de cooperación al desarrollo cofinanciadas con AECID en cualquiera de sus convocatorias en los últimos 8 años, se puedan clasificar en el mismo sector de referencia –código a nivel de tres dígitos– del listado DAC 5". BOE num.113 Bases 12 de mayo de 2005.

En la **fase de exposición** y presentación de las primeras propuestas se recoge la iniciativa de parte de las ONGD y el mencionado "derecho de propuesta". Esta etapa arranca con una presentación general de posibilidades de convenio enunciando título, sector, zonas, breve resumen y presupuesto estimado por años. Consideramos que sería conveniente darle un carácter menos burocrático, e incorporar las propuestas en una dinámica de diálogo más continuada con las OTC y con los interlocutores respectivos de la AECID. Esta fase inicial tendría que combinar la suficiente flexibilidad y apertura con la necesidad de ir documentando el proceso, facilitando también una visión global (en lo geográfico, en lo sectorial, en la relación con las ONGD y en coordinación con otros instrumentos).

En lo que se denomina eufemísticamente como **proceso de precisión** comienzan a delimitarse los principales intereses y objetivos desde la AECID. En esta etapa se trataría de aplicar el principio de coherencia, establecer las orientaciones del Plan Director, las estrategias sectoriales, y la adecuación con los procesos que viene impulsando la AECID, en particular las prioridades establecidas en los DEP y PAE. Consideramos razonable que las OTC tengan cada vez más peso en la toma de decisiones en coordinación con las prioridades de la AECID. También sería necesario potenciar el enfoque sectorial, que no siempre queda recogido en el esquema actual, más geográfico y en función de iniciativas en curso.

Las propuestas realizadas por las ONGD son valoradas por la dirección y los equipos técnicos de la AECID en función de los criterios de valoración globales<sup>7</sup>. Uno de los elementos nuevos para dar cauce a esta voluntad de diálogo y negociación es la constitución de "comisiones de seguimiento", integradas por las unidades geográficas y técnicas de la AECID y por las ONGD. Estas comisiones son consultivas y tienen que reunirse al menos una vez al año. Si bien estas comisiones pueden suponer un espacio interesante para la interlocución y la negociación, consideramos que no se ha incorporado de manera efectiva la visión sobre el terreno de las OTC y de las ONGD locales, y, por tanto, no han tenido la relevancia que se les suponía. Asimismo, es necesario dotarlas de mayor formalidad y documentar, entre otros, los acuerdos alcanzados en actas de las reuniones que se faciliten a los participantes en las mismas.

### 4.3. Definición y ejecución de los convenios

a) *Formulación del preconvenio*: lo realizan las ONGD que incorporan en la propuesta de manera general, entre otros aspectos, el plan de identificación<sup>8</sup>, la formulación de objetivos y el grado de participación de los beneficiarios. Una vez valoradas las mismas, se firma un preacuerdo y se da un plazo de cuatro meses para la formulación del convenio general y de la planificación anual. Consideramos que el plazo y la financiación para la identificación repercute significativamente en la calidad de las propuestas, y supone un cambio de prácticas notable.

b) *Formulación del convenio general y de la planificación anual*: se presenta una formulación general del convenio con la matriz de planificación y con la justificación de todo el proceso de identificación y diseño (árbol de problemas, líneas de base, etc.). Además, se presenta una planificación del primer año con presupuestos, cronograma y matriz de planificación.

c) *Seguimiento técnico y administrativo*: se pretendía que el seguimiento y la justificación final se orientaran a valorar la consecución de los objetivos previstos y los resultados esperados y no sólo a los aspectos administrativos y financieros. Si bien se han producido mejoras significativas<sup>9</sup> en el sentido de posibilitar la justificación mediante auditorías, existen todavía claros límites para su implantación definitiva.

<sup>7</sup> Los criterios de valoración: son solvencia institucional (20%), valoración técnica de la propuesta (70%), y de complementariedad con las estrategias y planes de la cooperación (10%). En el criterio de solvencia institucional se incluye la experiencia de la contraparte local y su colaboración con la ONGD (10%), y la constitución de agrupaciones o consorcios de ONGD para la puesta en marcha del convenio (15%).  
<sup>8</sup> La inclusión de partida de identificación y diseño tiene tope presupuestario de 60.000 euros (antes presente en la modalidad de estrategias y programas con un tope del 1,5% global para identificación y evaluación).

<sup>9</sup> Con el instrumento de convenios se han modificado también los gastos objeto de financiación, superando la rigidez de partidas (hasta ahora prácticamente limitada a infraestructura, equipos y personal). Para fortalecer las capacidades de las ONGD en el terreno, se ha permitido incluir gastos derivados de la intervención: apertura de oficinas, personal, gastos corrientes, movilidad y suministros. Las desviaciones entre partidas como modificaciones sólo deben autorizarse si son efecto de cambios en los resultados, orientando el procedimiento hacia los logros en lugar de hacia la composición del gasto.

d) *Evaluación*: los convenios obligan a la realización de una evaluación externa intermedia a mitad de periodo. Las conclusiones y modificaciones acordadas entre la AECID y las ONGD se incorporarán como anexo al convenio. Dado que la primera convocatoria es del 2006, todavía no hay muchas experiencias sobre cómo se está aplicando la evaluación intermedia. En el planteamiento inicial se primaba la posibilidad de reorientar las intervenciones, pero este tipo de decisiones debiera integrarse en un esquema de negociación y de búsqueda de acuerdos. Además de estas evaluaciones intermedias, sería muy positivo generalizar las evaluaciones finales y propiciar las *ex post*, para valorar el impacto de la intervención en su conjunto y que sirvan de referencia para acciones futuras. En definitiva, creemos que sería recomendable avanzar hacia un **modelo evaluativo pactado** entre ONGD y AECID.

Uno de los elementos cruciales en la financiación de ONGD es encontrar mecanismos que concilien el rigor en el seguimiento técnico y económico, con la sencillez. El sector invierte gran cantidad de recursos en actividades de poco valor añadido vinculadas a la supervisión del gasto y a información de poca relevancia. En la aplicación de la Ley General de Subvenciones no se tiene en cuenta la especificidad de las subvenciones ejecutadas en países en vías de desarrollo (por plazos, por tipología de gasto, por contextos en que se desarrollan, etc.). Ahora está en discusión encontrar la manera adecuada para, mediante el desarrollo de la Disposición 18<sup>a</sup><sup>10</sup>, llegar a fórmulas que combinen el rigor en el gasto con la adecuación a la finalidad de cooperación.

## 5. Análisis de las resoluciones 2006 y 2007

### 5.1 Los convenios en general

Durante este periodo ha habido dos convocatorias de convenios: la convocatoria de 2006 y la de 2007, aunque ésta última no ha concluido su fase de valoración de propuestas de formulación y firma de acuerdos. En todo caso, en primer lugar debe señalarse la dificultad de contar con información precisa respecto a la asignación de sector del CAD, de destino geográfico y de los objetivos del propio convenio. Ello puede deberse a la amplitud del instrumento de convenio que puede realizarse en varios países y varios sectores.

En la convocatoria de convenio de 2006, se suscribieron 101 acuerdos (incluyendo tres convenios para la sensibilización en España), y en la convocatoria de 2007 se acordaron 72 preconvenios (además de tres convenios de sensibilización en España). Por tanto, se han suscrito en total 167 convenios de cooperación para el desarrollo, con unas cantidades globales de 247.207.091 euros y 254.232.232,60 euros para 2006 y 2007, respectivamente.

Si consideramos ambas convocatorias, hay un numeroso y heterogéneo grupo de ONGD a las que se ha concedido montos altos. De hecho, la mayoría de las ONGD, agregando la financiación recibida en el periodo total de los convenios, ha obtenido entre 10 y 15 millones de euros.

<sup>10</sup> Disposición Adicional 18<sup>a</sup> de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) establece que el Gobierno aprobará por Real Decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Hacienda, las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional.

## 5.2 Los convenios en educación

Cuadro 3.2: Convenios de educación 2006-2007

Convenios de Cooperación al Desarrollo 2006-2007	2006	2007 (1)	TOTAL
Monto global en Cooperación (en euros)	247.207.090,84	254.232.232,60	501.439.323,44
Nº de convenios Coop. al Desarrollo	98	69	167
Monto global en Sector Educación (en euros)	52.662.160,00	34.970.000,00	87.632.160,00
Nº de convenios en Sector Educación	17	8	25
% Monto Sector Educ/Total	21,30%	13,76%	17,48%
% Nº Sector Educ/Total	17,35%	11,59%	14,97%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de resolución de convenios 2006 y de preconvenios 2007.

(1) La convocatoria 2007 no ha sido resuelta a fecha de publicación de este informe. Se han tomado los datos de la resolución previa de preconvenios.

Dado que no hay una codificación según criterios del CAD y hay convenios que incluyen propósitos multisectoriales se han considerado aquellos que tenían una identificación clara al sector de educación.

Se han tomado en cuenta los convenios de cooperación al desarrollo, descontando los de sensibilización en España.

Aunque en el formulario de presentación del preconvenio se solicitaba el sector/es y subsector/es, esta información no se ha incorporado en las resoluciones, por lo que existen algunas dudas. Además, es común que el convenio se dirija a varios sectores y subsectores, con lo que se dificulta su imputación en códigos CAD. Tomando de manera flexible los objetivos de los convenios, deducimos que se han suscrito diecisiete convenios de educación en la primera convocatoria con doce organizaciones, y ocho en la convocatoria del 2007, con seis organizaciones involucradas, cuatro de ellas que accedían a convenios por primera vez en esta convocatoria. En total, han sido quince las ONGD que han contado con convenios de educación –cinco<sup>11</sup> de ellas acreditadas específicamente en educación–.

Cuadro 3.3: Resumen de convenios de educación 2006-2007

	Convenios educación	ONGD
2006	17 convenios	11
2007	8 preconvenios	6 (4 nuevas)

<sup>11</sup> Fundación de Ayuda a la Drogadicción (FAD), Fundación Jóvenes del Tercer Mundo, Fundación Entreculturas-Fe y Alegría, FERE-CECA y Educación Sin Fronteras.

En los preconvencios de 2007, se han seleccionado ocho convenios educativos de seis ONGD. Si tomamos como referencia la participación de las ONGD acreditadas en educación, en el año 2007 éstas han asumido más del 85% del total financiado en convenios educativos, y globalmente casi el 60%. Esta tendencia creciente pudiera interpretarse como una orientación que privilegie a la organizaciones especializadas, pero también puede darse otro tipo de circunstancias, vinculadas a la orientación geográfica –baja en esta convocatoria la presencia en regiones donde no hay mucha presencia de ONGD como son Oriente Medio o Europa del Este– e incluso algunas que tuvieron convenios en la convocatoria de 2006 y que también realizan trabajo educativo están próximas a los topes límites fijados de financiación anual.

Un análisis provisional comparando las dos convocatorias muestra que en 2007 hay una mayor orientación hacia las dos regiones más destacadas (África Subsahariana y América Latina), con mayor participación de las ONGD acreditadas en educación en los convenios educativos, y que descienden las cantidades globales y relativas de los convenios educativos.

### **Peso de los convenios educativos sobre el total**

Sobre el total de convenios, los convenios educativos representan un 21,30%<sup>12</sup> en 2006 en términos económicos y un 17,35% en número de convenios. Esta proporción de lo educativo respecto al total disminuye tomando los datos provisionales del 2007 (11,59% en número de convenios), con lo que en conjunto los convenios educativos en este periodo<sup>13</sup> suponen cuantitativamente el 17,48%, en 25 convenios educativos. Hay que tener en cuenta, no obstante, que gran parte del trabajo educativo puede estar incluido en otros convenios de carácter más generalista y en intervenciones multisectoriales.

### **Distribución geográfica de los convenios educativos**

Geográficamente<sup>14</sup> los convenios de educación responden al claro esfuerzo realizado por aumentar la cooperación en África, siendo muy notable el destino de financiación a África Subsahariana con casi un 44% del monto global. La segunda región en volumen en convenios de educación ha sido América Latina, con un 34,13%, dado que la convocatoria de 2007 ha incrementado el porcentaje respecto a la de 2006. Es significativo el peso que tiene Oriente Medio, un 13,63% en conjunto, teniendo en cuenta que no hay países prioritarios para la cooperación española en dicha región geográfica.

Un análisis comparado con el conjunto de la convocatoria de convenios en el año 2006 refleja un mayor peso de África Subsahariana en los convenios de educación que en el total de la resolución. Ésta destinó un 27,4% del presupuesto global a África Subsahariana, y un 41,2% del mismo a América Latina. La proporción es similar si la comparamos con la resolución de proyectos<sup>15</sup> del mismo año 2006. Desde luego, la situación educativa en África Subsahariana requiere este esfuerzo adicional, pero cabría esperar lo mismo de otros sectores, por lo que la explicación quizás se deba a aspectos propios del proceso de negociación: bien a una mayor direccionalidad de parte de la AECID, a cuestiones relativas a las propias iniciativas de las ONGD o a condicionantes propios de la fase de negociación.

12 Como referencia sectorial, el monto de convenios de salud en el 2006 fue aproximadamente del 29% del total de la convocatoria.

13 Según la información de la Unidad de ONGD de AECID, en el año 2008 no habrá convocatoria de convenios.

14 En el formulario de 2007 hay un cuadro de asignación presupuestaria donde se pide prorratear entre los diferentes países las partidas no vinculadas geográficamente (identificación, expatriados, evaluación, personal en sede, funcionamiento, auditoría, etc.). Si se toma este dato va a diferir de lo enviado realmente al país.

15 En la convocatoria de proyectos se apoyaron propuestas educativas en torno a un 10% del total de la convocatoria.

Cuadro 3.4: Convenios de educación 2006-2007 por regiones

Regiones	2006	%	2007	%	Total	Educación Conv. 2006-2007
América Latina	14.000.000	26,58%	15.400.000	44,04%	29.400.000	34,13%
Norte África	4.100.000	7,79%		0,00%	4.100.000	4,76%
Oriente Medio	9.742.160	18,50%	2.000.000	5,72%	11.742.160	13,63%
África Subsahariana	20.300.000	38,55%	17.570.000	50,24%	37.870.000	43,97%
Asia	3.020.000	5,73%		0,00%	3.020.000	3,51%
Europa	1.500.000	2,85%		0,00%	1.500.000	1,74%
<b>Total Geográfico</b>	<b>52.662.160</b>	<b>100,00%</b>	<b>34.970.000</b>	<b>100,00%</b>	<b>86.132.160</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de convenios 2006 y de preconvenios 2007.

Esta decidida orientación geográfica tiene su equivalencia en el análisis de cooperación en convenios de educación en países menos avanzados (PMA), dedicando a éstos más de la mitad del global.

Aunque la presencia de los convenios educativos en número de países es muy alta (26), el destino mayoritario se realiza en función de las prioridades geográficas de la cooperación española. Aproximadamente el 60% se destina a estos países prioritarios<sup>16</sup> y un 35% a países de atención especial.

De los veinticinco convenios educativos aprobados en las convocatorias de 2006 y 2007, trece son de carácter regional (ocho de la convocatoria de 2006 y cinco en la convocatoria de 2007). Todos los convenios en América Latina se realizan en varios países: dos convenios en Centroamérica, dos en países andinos y un convenio regional en América Latina. En África sólo hay un convenio que incluya más de un país (Angola y Mozambique). En Oriente Medio y Balcanes todos los convenios apoyados se destinan a varios países.

### Subsectores en los convenios educativos

Con la información disponible no podemos hacer una valoración de subsectores dentro de educación, siendo frecuente, además, que los convenios educativos estén concebidos con objetivos amplios que abarquen varios subsectores. En todo caso destaca la presencia de propuestas de educación profesional, tanto en África como en América Latina, las dirigidas a la mejora de calidad primaria y secundaria, y las de formación de docentes, incluyendo en éstas componentes de gestión educativa. Quizás en consonancia con la presencia significativa de convenios en los países catalogados de atención especial, se incluyen en las convocatorias cuatro propuestas que tienen la educación para la paz como uno de los marcos principales (dos en Sudán, uno en Balcanes y otro en Senegal, aunque este último país se considera prioritario). En la estructura de formulación de los convenios se considera la adecuación entre sus objetivos generales con las líneas del Plan Director y, aunque no podemos profundizar en este enfoque, sí que resulta evidente que los convenios financiados se dirigen principalmente hacia las líneas prioritarias de la Estrategia Sectorial de Educación (mejora del acceso, equidad, calidad de educación básica y formación profesional). Aunque es posible que haya componentes específicos en algunos convenios en relación a etapas educativas, no hay convenios de educación inicial ni pre-primaria, y sólo hay un convenio de educación inclusiva para colectivos con discapacidad en Oriente Medio.

<sup>16</sup> Dado que no disponemos del reparto de montos por países en cada convenio, no podemos estimar la cantidad destinada a los países preferentes, como Egipto, Siria, Jordania, Costa Rica o Panamá, que se consideran en convenios en varios países.

### Un ejemplo de convenio educativo de carácter regional

El convenio entre la **Fundación Entreculturas-Fe y Alegría** y la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo** fue firmado el pasado 13 de Diciembre de 2006. Se trata de un convenio para la mejora de la enseñanza primaria universal en América Latina, dirigido a los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos de los países prioritarios y de atención especial de la Cooperación Española: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Paraguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. Se realiza mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, el apoyo a la Comunidad Escolar, la mejora de la formación y la condición del profesorado y del personal educativo, la introducción de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, y la implantación de sistemas evaluativos con el objeto de corregir las diferencias en el acceso y calidad en función del sexo u origen socioeconómico, cultural, lingüístico y étnico de las personas. Esta intervención se desarrollará durante 4 años en los países anteriormente señalados, en Argentina y Haití, en éstos últimos con fondos propios de Entreculturas. El monto aprobado por la AECID para la ejecución de las acciones incluidas en el Convenio asciende a 10.000.000 euros y el coste total de la intervención a 12.500.000 euros.

La propuesta está concebida como una contribución al logro efectivo del derecho a la educación de las comunidades vulnerables y desfavorecidas de estos países, y se articula a través de dos ejes de trabajo principales: la ampliación del acceso y continuidad de la educación básica –orientado a posibilitar más años de escolaridad y reducción de las tasas de absentismo y expulsión– y la mejora de la calidad educativa afectada por los procesos formativos, de gestión, de participación y evaluación, asociados a la práctica educativa.

· Las **condiciones de enseñanza básica universal** (acceso, continuidad, educación temprana, flexibilidad, integración y reinserción) para colectivos vulnerables y desfavorecidos:

- Ampliar y mejorar acceso y continuidad en educación básica a población vulnerable de escasos recursos.
- Ampliar y mejorar en edades tempranas ciclos educativos previos a la educación básica (preescolar e inicial).

- Facilitar y flexibilizar la reinserción y escolarización básica a menores, jóvenes excluidos del sistema educativo y adultos analfabetos.
- Integración escolar y compensación de las dificultades de aprendizaje funcionales al contexto social y de necesidades educativas especiales.

· La **calidad educativa** afectada por los **procesos formativos** y de **gestión** asociados a la condición **docente y directiva** y a la **participación de las comunidades educativas** en los estamentos escolares en pos de una educación básica para colectivos vulnerables y desfavorecidos:

- Mejora de enseñanza en aula y la práctica profesional del cuerpo docente.
- Mejorar los procesos de gestión y planificación educativa de los equipos directivos.
- Mejorar la participación de la comunidad educativa en estamentos de gestión escolar.
- Mejorar los modelos de evaluación del sistema educativo.

Como uno de los elementos distintivos del convenio resaltamos la importancia otorgada a la participación de las comunidades educativas en la gestión de la educación, como significados actores responsables y gestores de la mejora de la calidad, y además, atenuantes de factores asociados a la continuidad escolar que excede la simple oferta del servicio.

Los proyectos e instrumentos considerados en el convenio tienen alto grado de complementariedad con la cooperación española. En este sentido debemos señalar la relación con el Programa Regional de Mejora de Calidad Educativa de Centroamérica de AECID: en cuanto a la formación docente, hay coincidencia tanto en las acciones de formación inicial –aunque el convenio no lo establece como un eje específico– como en el trabajo concreto en las redes zonales.

## 6. Bibliografía

### Bibliografía

AECID (2006a): *Plan de Acción de Formación Ocupacional e Inserción Laboral*.

[www.aecid.com/03coop/4program\\_coop/centroamerica/ftp/ACCION\\_FORMACION\\_OCUPACIONAL.pdf](http://www.aecid.com/03coop/4program_coop/centroamerica/ftp/ACCION_FORMACION_OCUPACIONAL.pdf)

AECID (2006b): *Programa Regional de Mejora de la Calidad Educativa*.

[https://www.aeci.es/03coop/4program\\_coop/centroamerica/ftp/ACCION\\_MEJORA\\_CALIDAD.pdf](https://www.aeci.es/03coop/4program_coop/centroamerica/ftp/ACCION_MEJORA_CALIDAD.pdf)

CONGDE (2005a): *Informe de la CONGDE sobre la percepción social de las ONGD: así nos ven*.

[www.congde.org/ant/documentos.htm](http://www.congde.org/ant/documentos.htm)

CONGDE (2005b): *Informe sobre la propuesta para el nuevo sistema de intervención de las ONGD en la política de desarrollo de la Cooperación Española del Plan Director 2005-2008*.

[www.congde.org/ant/documentos.htm](http://www.congde.org/ant/documentos.htm)

CONGDE (2005c): *Informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD*.

[www.congde.org/ant/documentos.htm](http://www.congde.org/ant/documentos.htm)

FRIDE (2005): *Foro Ayuda Oficial al Desarrollo. Valor añadido de las ONGDs*. FRIDE

HIDALGO, S. Y ESPADA F. (2004): *Hacia una nueva cooperación española*. FRIDE.

SANAHUJA, J.A.: (2007): "La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas". *Revista Quorum*, nº 19, pp. 37-55.

### Normativa básica

*Estrategia de Educación de la Cooperación Española (2007)*, Madrid, DGPOLDE, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

*Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. BOE núm. 162 de 8-7-1998 (Sec.1).

*Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)*. BOE núm. 276 de 18/11/2003.

*Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de educación*. BOE núm. 106 de 4-5-2006 (Sec.1).

*Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

### Otras disposiciones legales

*RESOLUCIÓN de 5 de junio de 2001, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se conceden subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la ejecución de estrategias de cooperación para el desarrollo correspondientes al período 2001-2004*. BOE núm. 143, de 15 de junio de 2001, pp. 21328-21331.

*RESOLUCIÓN de 3 de agosto de 2001, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se conceden subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la ejecución de programas de cooperación para el desarrollo correspondientes al período 2001-2004*. BOE núm. 179, de 9 de agosto de 2001, pp. 29839-29840.

*RESOLUCIÓN de 31 de octubre de de 2002, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se dispone la publicación de las ayudas y subvenciones concedidas al amparo de lo dispuesto en la Resolución de 12 de marzo de 2002 para la ejecución de programas de cooperación para el desarrollo correspondientes al período 2001-2004. BOE núm. 274, de 9 de agosto de 2001, pp. 40208.*

*RESOLUCIÓN de 29 de julio de 2004, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se dispone la publicación de las subvenciones concedidas al amparo de lo dispuesto en la Resolución de 5 de diciembre de 2003 para la ejecución de programas de cooperación para el desarrollo correspondientes al período 2001-2004. BOE núm. 207, de 27 de agosto de 2004, pp. 30041-30042.*

*RESOLUCIÓN de 3 de junio de 2005, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convoca proceso de calificación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo correspondientes al período 2001-2004. BOE núm. 144, de 17 de junio de 2005. pp 20937-20944.*

*RESOLUCIÓN de 28 de octubre de 2005, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publica la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo. BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 2005. pp 37600-37601.*

*RESOLUCIÓN de 23 de junio de 2006, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se convocan subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo correspondientes al año 2006. BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2005.*

*RESOLUCIÓN de 27 de noviembre de 2006, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se conceden subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo correspondientes al año 2006. BOE núm. 305, 22 de diciembre de 2006.*

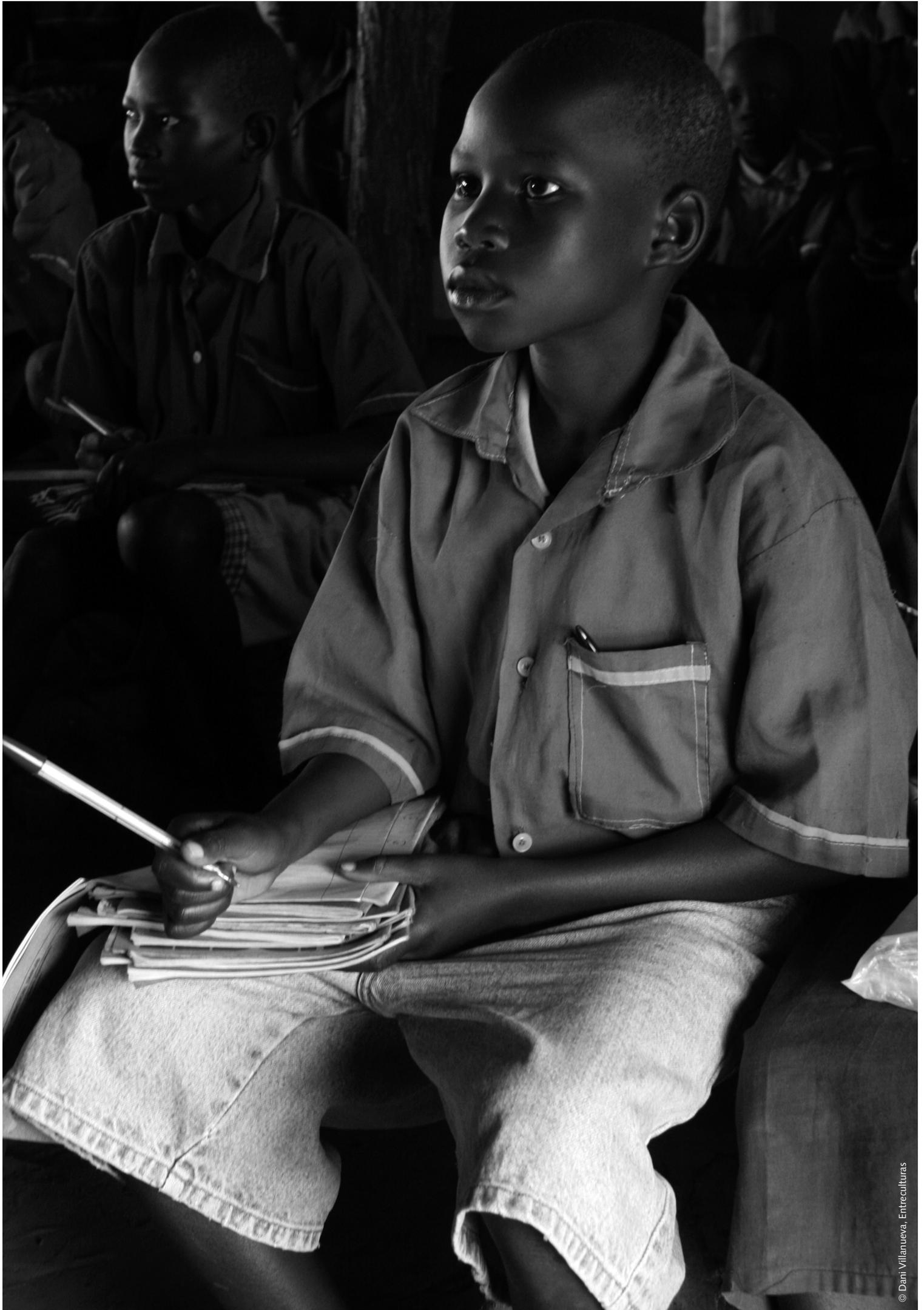
*RESOLUCIÓN de 6 de junio de 2007, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publica la concesión de acreditaciones como Organización No Gubernamental de Desarrollo para la realización de Convenios de cooperación al desarrollo. BOE núm. 153, 27 de junio de 2007.*

*RESOLUCIÓN de 14 de marzo de 2007, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, por la que se publica la concesión de acreditaciones como Organización No Gubernamental de Desarrollo Calificada. BOE núm. 81, de 4 de abril de 2007.*

*ORDEN AEC/2457/2001, de 31 de enero de 2001 de bases generales del MAEC para la concesión de ayudas a organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen actividades en el campo de la Cooperación Internacional para el desarrollo. BOE, num. 30, de 27 de febrero de 2001. pp. 4225-4228.*

*ORDEN AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional al desarrollo. BOE, núm 113, de 12 de mayo de 2005. pp. 16139-16145.*

# 04 La cooperación descentralizada en educación: el reto de la coordinación





**Este capítulo tiene como objetivo analizar la cooperación descentralizada: su crecimiento y relevancia para el sistema de cooperación española. El análisis se centra básicamente en la cooperación realizada por las Comunidades Autónomas y sus intervenciones en el sector educación.**

**Al mismo tiempo, se aborda uno de los principales retos que hoy enfrenta la cooperación española: la coordinación de los distintos agentes del sistema de cooperación para la mejora de la ayuda y para la eficacia de las intervenciones en educación.**

## Introducción

El sistema de cooperación pública española se caracteriza por un amplio abanico de agentes, en el que, además del gobierno central, se incluyen los autonómicos y locales. Estos dos últimos niveles conforman la llamada cooperación descentralizada. En los últimos años este tipo de cooperación ha ido adquiriendo mayor importancia. Su aportación representa en la actualidad el 17% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española. Estos actores son relevantes no sólo por sus aportaciones económicas, sino también porque recuperan el sentido de solidaridad de la ciudadanía y la acercan a las problemáticas del desarrollo y a las realidades de los países del Sur. Es necesario, pues, atender a la cooperación descentralizada para entender las orientaciones del sistema de cooperación española y los retos a los que se enfrenta.

El crecimiento de la cooperación descentralizada se enmarca en un contexto estatal e internacional de fortalecimiento de la cooperación y de búsqueda de formas más eficientes para su gestión. En el ámbito internacional esto se ha plasmado en el establecimiento de una serie de acuerdos que, como la Declaración de París, involucran a los países donantes y a los receptores, ahora llamados "socios". En este marco emerge con gran fuerza, entre otras cosas, la necesidad de mejorar la coordinación y la armonización entre los donantes. La necesidad de sumar esfuerzos, compartir información para evitar duplicidades y facilitar la absorción de los fondos en los países receptores, se ha convertido en un gran desafío para el sistema de cooperación internacional.

Estas prioridades internacionales sugieren una serie de preguntas al sistema de cooperación española, dada la multiplicidad de agentes de cooperación pública existentes. Este rasgo distintivo de la cooperación española suscita la reflexión sobre la necesidad de coordinación entre los agentes para la eficacia de la ayuda. La armonización de los donantes y la complementariedad de sus acciones son dos grandes retos que la cooperación española ya se está planteando para mejorar su eficacia general.

En este capítulo se abordará en primer lugar las características del modelo de cooperación descentralizada. En segundo lugar, se revisará el desempeño de la cooperación de las Comunidades Autónomas en el sector de educación, sus aportaciones cuantitativas y sus orientaciones. Finalmente, se abordará el tema de la coordinación de la cooperación descentralizada y se presentarán algunas reflexiones sobre el reto que esto implica para el conjunto de la cooperación española.

Este artículo se centra básicamente en la cooperación realizada por las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Se deja a un lado a los municipios y otros entes locales (diputaciones provinciales) que, sin duda, contribuyen a la cooperación al desarrollo en el sector educación. Pero su gran número, la dificultad para desagregar datos y el espacio disponible en este capítulo hacen imposible su tratamiento.

Los datos que se presentan en este trabajo provienen del análisis cuantitativo de la AOD Española en educación, elaborado por ETEA, que se presenta en este mismo informe, y de fuentes secundarias como artículos, estudios y documentos de planificación de las CC.AA. También se ha incorporado información proveniente de entrevistas con responsables de la cooperación al desarrollo de comunidades autónomas y de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE).



## 1. La cooperación descentralizada en España

La cooperación descentralizada es una de las características distintivas del sistema español de cooperación al desarrollo. Esta peculiaridad implica la participación de distintos actores gubernamentales diferentes al gobierno central, que asumen como propio el compromiso de la solidaridad internacional. La cooperación descentralizada surge del convencimiento de que contribuir al desarrollo de otros pueblos no sólo es responsabilidad de los gobiernos estatales. La sociedad civil y las instituciones públicas locales y autonómicas son responsables y capaces de contribuir al desarrollo de los países empobrecidos.

Este modelo está reconocido en la ley española de cooperación (Ley 23/1998), en la que se establece que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las Entidades Locales (EE.LL.) son agentes del sistema de cooperación al desarrollo. La normativa reconoce la autonomía presupuestaria y la autoresponsabilidad como principios en los que se fundamentan las intervenciones de cooperación. Esta forma de hacer cooperación permite, entre otras cosas, una vinculación más estrecha de los diversos niveles de la administración subestatal con distintos sectores de la sociedad. La cooperación descentralizada busca incorporar de manera especial la participación de la ciudadanía y retroalimentar en las sociedades el sentido de corresponsabilidad con el desarrollo global, del que en muchos casos nació.

Por otro lado, la cooperación descentralizada se caracteriza, desde los valores de ciudadanía y solidaridad, por un mayor énfasis puesto en el diálogo con la sociedad civil y las ONGD para el diseño de las políticas. Destacaría también, como otra de las atribuciones de este modelo de cooperación, una dependencia menor de los intereses políticos y económicos del gobierno central y la capacidad de recoger las iniciativas de distintos actores locales tales como sindicatos, empresas, instituciones educativas, etc. Al mismo tiempo, genera mecanismos de participación que permiten desarrollar actividades de sensibilización y de educación para el desarrollo en las sociedades del Norte.

Actores centrales en este modelo de cooperación descentralizada son las ONGD. La estrecha colaboración entre los gobiernos autonómicos o locales y las ONGD se observa en la canalización de fondos públicos para la cooperación que hacen estas organizaciones. Durante el periodo 2005-2006, sólo en el sector de educación las ONGD manejaron el 71,6% de los fondos de las CC.AA. y el 91% de las EE.LL<sup>1</sup>. Las ONGD representan la voz mayoritaria de la sociedad civil en espacios de diálogo y encuentro con las administraciones, por ejemplo, en los consejos de cooperación autonómicos y locales. Es en estos espacios de participación donde dichas organizaciones han contribuido a los procesos de planificación, formalización e institucionalización de la cooperación descentralizada. Del mismo modo, ha de reconocerse el papel que algunas de estas ONGD desempeñan en el terreno de la incidencia política a través del seguimiento a políticas públicas que afectan directa o indirectamente a los pueblos del Sur.

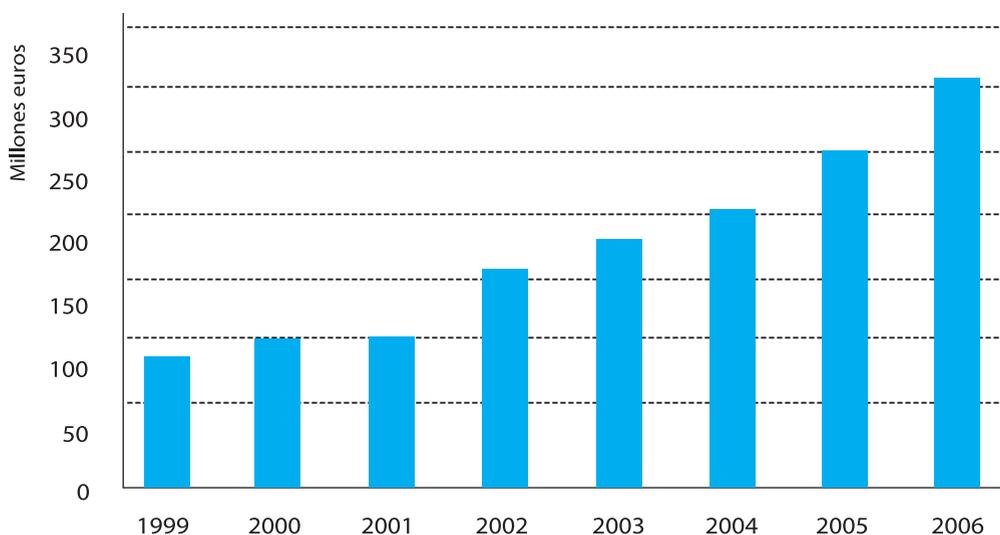
<sup>1</sup> Ver cuadro 1.7 de capítulo 1 de este informe: Canalización vía ONGD de la AOD bilateral bruta en Educación aportada por las distintas entidades. Periodo 2005-2006.

La diversidad de actores sociales y de administraciones públicas que conforman el sistema de cooperación al desarrollo español puede valorarse como una fortaleza del mismo por dos razones: en primer lugar, porque este tipo de cooperación muestra y facilita a la vez la “capilaridad” del compromiso con el desarrollo de la sociedad española; en segundo lugar, porque otorga un papel central a los grupos de la sociedad civil y fortalece los procesos de participación. El compromiso que han asumido los entes descentralizados de destinar más fondos a la cooperación y de fortalecer su institucionalización ha elevado su nivel de participación en el sistema de cooperación estatal e internacional. Sin embargo, la multiplicidad de actores también se ha convertido en una debilidad, ya que tal pluralidad dificulta la coordinación y produce solapamientos y duplicidades, en detrimento del impacto potencial de la ayuda (Ruiz Seisdedos, 2005).

### 1.1 Las Comunidades Autónomas y su aportación cuantitativa a la AOD

A partir de la década de los 90, las CC.AA. mantienen una tendencia de crecimiento de los fondos destinados a la cooperación. En el 2006, las aportaciones fueron de 323,91 millones de euros, lo que supone un incremento del 21.66% con respecto al año anterior. Esta cantidad representa el 11% de la AOD neta española (Seguimiento PACI 2006). Estos incrementos han sido uno de los factores que han obligado a las CC.AA. a ir diseñando nuevas formas de organización y a profundizar en su grado de institucionalización para mejorar su desempeño. Sin embargo, la capacidad de gestión de muchas CC.AA., debido principalmente a la insuficiencia de personal estable y con formación específica en la materia, puede representar una limitación para la gestión más eficiente de los recursos crecientes.

Gráfico 4.1: Evolución de la AOD de las Comunidades Autónomas



Fuente: Elaboración propia con datos de Seguimiento PACI 2003 y 2006.

En los últimos años las aportaciones de los gobiernos autonómicos han crecido a ritmos acelerados. Algunas CC.AA. han aumentado sus aportaciones hasta un 70% de un año a otro, pero en contraste encontramos otras que las han disminuido o que muestran cierta inestabilidad.

Cuadro 4.1: La AOD de las Comunidades Autónomas: incremento porcentual 2002-2006

Comunidad Autónoma	% 2003/2002	% 2004/2003	% 2005/2004	% 2006/2005
Andalucía	15,8%	26,3%	16,3%	39,8%
Aragón	-8,8%	17,9%	7,6%	7,1%
Asturias	19,2%	25,9%	28,3%	31,6%
Baleares	28,2%	-16,2%	43,3%	20,8%
Canarias	17,2%	-34,3%	8,9%	64,1%
Cantabria	59,7%	35,0%	41,1%	6,5%
Castilla-La Mancha	60,1%	-1,0%	12,5%	13,8%
Castilla y León	-18,3%	24,9%	86,8%	30,9%
Cataluña	14,9%	17,3%	40,6%	29,1%
Extremadura	18,8%	-25,2%	24,5%	-3,0%
Galicia	6,6%	14,7%	17,3%	-10,9%
La Rioja	31,6%	4,7%	22,3%	19,6%
Madrid	25,8%	74,7%	24,4%	53,3%
Murcia	-27,0%	44,7%	6,2%	51,4%
Navarra	15,9%	25,4%	-0,5%	-0,6%
País Vasco	4,4%	7,1%	17,4%	-7,8%
C. Valenciana	-22,1%	40,7%	0,7%	17,7%
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>14,6%</b>	<b>12,3%</b>	<b>20,3%</b>	<b>21,6%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de seguimientos PACI: 2003, 2004, 2005 y 2006.

Esta naturaleza volátil de los fondos de cooperación autonómicos (crecimientos y decrecimientos irregulares) podría hallar su explicación en diversos factores. Entre los principales estarían los ciclos de crecimiento/crisis económicos, los cambios de gobierno autonómico, la relevancia política que la cooperación va adquiriendo a nivel internacional, la presión de la sociedad civil o la consolidación de marcos institucionales que permiten la gestión de mayores fondos.

## 1.2 El desarrollo normativo e institucional de la cooperación descentralizada

Asociado al crecimiento cuantitativo, las CC.AA. han hecho un importante esfuerzo de fortalecimiento institucional de la cooperación al desarrollo, a través de la elaboración de marcos normativos, planificaciones y renovación de instrumentos. Son 14 las comunidades que hoy tienen una ley de cooperación (Illán, 2007). La institucionalización de la cooperación muestra la relevancia política que ésta va adquiriendo dentro de las comunidades. La mayoría de estas entidades han creado un marco institucional, con dificultades y desigualdades, que trata de fortalecer su cooperación. Este marco se sustenta en diferentes elementos, como la infraestructura y los recursos de los que disponen los ejecutores de la cooperación, la forma de adscripción a los gobiernos autonómicos de las entidades gestoras de la cooperación o los espacios consultivos y de participación que se han generado. No obstante, aún perduran marcadas debilidades, tales como la dispersión institucional dentro de las propias CC.AA. o la debilidad de las instituciones que operan la cooperación.

Otro elemento común de las CC.AA. es la incorporación de procesos de planificación y evaluación, ligados a las distintas leyes de cooperación. La planificación se concreta habitualmente en planes directores o planes estratégicos. Dichos planes evidencian la autonomía de cada comunidad para diseñar sus propias políticas y definir prioridades. Esta autonomía puede calificarse como una fortaleza en la medida en que recoge los intereses y compromisos de su sociedad. También puede considerarse como una oportunidad de generar una cooperación no sólo autónoma, sino también complementaria a la del gobierno central y a las del conjunto de las CC.AA. Pero tam-



bién es cierto que la capacidad de definir prioridades puede representar una debilidad en la medida en que no se considere la articulación y la complementariedad con otros niveles de gobierno como el estatal o el local.

La planificación representa un paso adelante de la cooperación descentralizada. Ha supuesto generar procesos de diagnóstico y de reflexión del entorno, así como la definición de prioridades sectoriales y geográficas, o la renovación de los instrumentos de cooperación. Este conjunto de elementos genera como resultado un marco de oferta de ayuda definido y estable, que determina las grandes líneas de cooperación de las CC.AA. (Illán, 2008). Es indiscutible que los pasos dados por la cooperación autonómica han sido acertados. Se puede decir que estamos en un momento clave de transición hacia una mayor formalización y estabilidad de la cooperación que la dote de las condiciones adecuadas para un desempeño eficiente.

### 1.3 Prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación descentralizada

La visión del desarrollo integral de las personas sustenta la selección de los sectores prioritarios en la planificación de la cooperación descentralizada. Los objetivos de la cooperación apuntan a la mejora de las condiciones de vida de la población empobrecida desde una amplia perspectiva que considera las dimensiones económica, política y social del desarrollo. Sin embargo, la amplia lista de "prioridades" sectoriales demuestra que no hay una orientación clara de la cooperación al desarrollo. Los sectores prioritarios seleccionados son tantos que es difícil extraer alguna conclusión sobre cuál es su naturaleza. Los fondos y la capacidad de las CC.AA. se diluyen en innumerables acciones de poco calado.

La priorización geográfica es otro elemento relevante para la planificación de la cooperación. Al igual que ha hecho la administración central, las CC.AA. han definido un amplio grupo de países como prioritarios y un segundo grupo como preferentes según criterios básicos, como la clasificación de países menos adelantados (PMA) o por los indicadores de desarrollo humano del PNUD. Pero a estos criterios, se suman las consideraciones de relación histórica con ciertos países, que pueden responder a intereses políticos o comerciales de las propias comunidades o a la presencia de diásporas. Además de estos criterios, algunas comunidades empiezan a incorporar nuevos elementos para la priorización geográfica, tales como la inmigración. Este es el caso de las comunidades de Madrid y de Valencia, que identifican entre sus prioridades a los países de origen de los inmigrantes que residen en estas comunidades. Esto ha originado el despliegue de nuevos mecanismos para involucrar a los colectivos de personas inmigrantes en el Norte y a sus comunidades de origen en el Sur.

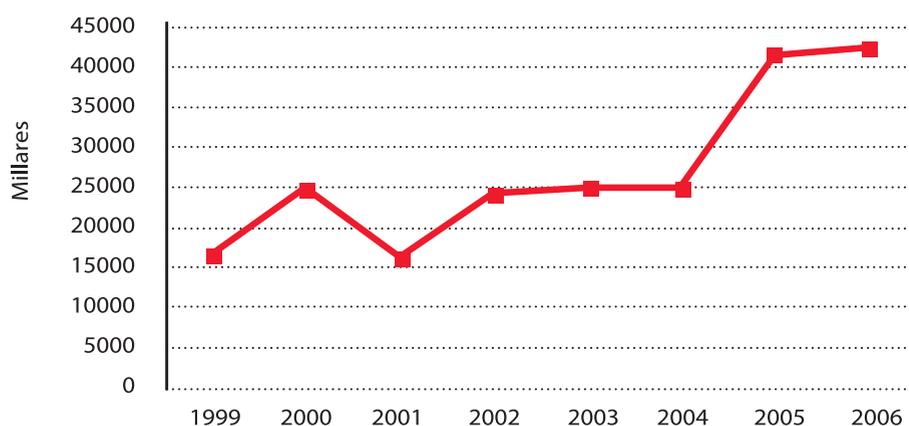
## 2. La cooperación descentralizada en el sector de educación

El sector de educación es una prioridad de la cooperación tanto en el ámbito internacional, como en el estatal, el autonómico y el local. Para la cooperación descentralizada, y para las CC.AA. de manera especial, el sector educativo representa una de las principales líneas de cooperación. Una explicación de esta realidad podría estar en que la cooperación descentralizada, a pesar de sus planificaciones, aún funciona en cierta medida basándose en la demanda de las ONGD, que normalmente transmiten las de sus socios locales, siendo, generalmente, la educación uno de los sectores prioritarios para las ONGD del Norte y el Sur.

### 2.1 La aportación de las CC.AA. al sector educación

En el año 2006 las CC.AA. dedicaron, en conjunto, un 17% de la AOD al sector educación. Entre 1999 y el 2006 las aportaciones de las CC.AA. a este sector han supuesto un incremento del 257%. Esta evolución contrasta con la tendencia de la cooperación central, que en el período 2005-2006 ha disminuido ligeramente el peso destinado a educación del 9% al 8% del total de su AOD<sup>2</sup>. La cooperación descentralizada representa el 32,7% de la AOD bilateral española en educación en los años 2005-2006<sup>3</sup>.

Gráfico 4.2: Evolución de la AOD de las CC.AA. destinada a educación



Fuente: Elaboración propia a partir de listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999-2006.

De igual forma, es importante observar la distribución sectorial de los fondos, para valorar mejor la contribución de la cooperación descentralizada al sector educativo. En el cuadro 4.2 se puede observar que el mayor porcentaje de la ayuda se destina a Educación Básica y Educación Secundaria. En 1999 (datos agregados en el cuadro) la educación básica representaba sólo el 10% de los fondos en educación. En el 2002 llegó a ser más del 42% y en 2006 el 33,9%. También encontramos que el subsector Educación Nivel no Especificado ha disminuido en el último periodo y el nivel Educación post-secundaria presenta un ligero incremento.

<sup>2</sup> Ver gráfico 1.5 del capítulo 1 de este informe: Importancia relativa de la AOD Española destinada al sector educación.

<sup>3</sup> Ver cuadro 1.6 del capítulo 1 de este informe: Origen de los fondos de la AOD bilateral española en educación durante el período 2005-2006.

Cuadro 4.2: Aportaciones de AOD-educación de las CC.AA. por sectores CRS<sup>4</sup> en euros: 1999-2006

CAD	CRS	Descripción sector	Importe euros (1999-2004)	%vs AOD Educación	Importe euros (2005-2006)	%vs AOD Educación
111		<b>Educación no especificado</b>	<b>42.810.523,3</b>	<b>33,0%</b>	<b>18.466.476,0</b>	<b>22,2%</b>
	11110	Política educativa y gestión administrativa	6.648.309,7	5,1%	4.421.266,2	5,3%
	11120	Servicios e instalaciones educativos y formación	29.831.962,0	23,0%	9.140.629,9	11,0%
	11130	Formación de profesores	5.645.912,1	4,4%	3.006.199,9	3,6%
	11182	Investigación educativa	684.339,5	0,5%	1.898.380,1	2,3%
112		<b>Educación básica</b>	<b>38.995.601,3</b>	<b>30,1%</b>	<b>28.151.166,1</b>	<b>33,9%</b>
	11220	Educación primaria	26.201.036,4	20,2%	19.401.412,4	23,4%
	11230	Capacitación básica de jóvenes y adultos	10.411.813,5	8,0%	8.005.914,5	9,6%
	11240	Educación primera infancia	2.382.751,5	1,8%	743.839,2	0,9%
113		<b>Educación secundaria</b>	<b>34.658.552,8</b>	<b>26,7%</b>	<b>26.015.693,4</b>	<b>31,3%</b>
	11320	Educación secundaria	3.274.521,5	2,5%	7.918.785,2	9,5%
	11330	Educación profesional	31.384.031,3	24,2%	18.096.908,3	21,8%
114		<b>Educación post-secundaria</b>	<b>13.129.426,4</b>	<b>10,1%</b>	<b>10.416.236,3</b>	<b>12,5%</b>
	11420	Educación universitaria	10.205.500,2	7,9%	8.409.792,6	10,1%
	11430	Formación Superior técnica y de dirección	2.923.926,2	2,3	2.006.443,7	2,4
		<b>TOTAL AOD CCAA</b>	<b>129.594.103,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>83.049.571,8</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999-2006.

Estos datos muestran un giro en la orientación de los fondos. La inversión en los servicios e instalaciones educativos (básicamente infraestructura) ha disminuido considerablemente, pasando de un 23% (periodo 1999-2004) a sólo un 11,01% en el 2006. Esta reorientación de los fondos está alineada con las prioridades internacionales en educación (objetivos de Dakar o los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Algunos responsables de la cooperación autonómica subrayan que este cambio de tendencia es una decisión consciente a favor de la calidad de la educación y de los procesos de fortalecimiento de los sistemas educativos en los países receptores. En cualquier caso, esta línea de cooperación en educación aún necesita consolidarse.

Dentro de la educación básica comprobamos que la educación primaria continúa siendo el principal destino de fondos de la cooperación descentralizada. En 1999 recibía un 51,1% y para el 2005 ha alcanzando el punto más alto con un 71,3%. En este subsector podemos observar el contraste con el total de la AOD española, que, pese a haber incrementado sus aportaciones a educación básica, apenas dedica el 27% a este subsector. Llama poderosamente la atención la disminución de los fondos en educación primera infancia, que, si bien eran escasos, en el 2006 han llegado a su nivel más bajo de los últimos 8 años. La educación en la primera infancia no está sien-

4 Los códigos CRS (CREDITOR REPORTING SYSTEM) sirven para identificar el sector específico de la economía o estructura social del país beneficiario al que se está destinando la ayuda.

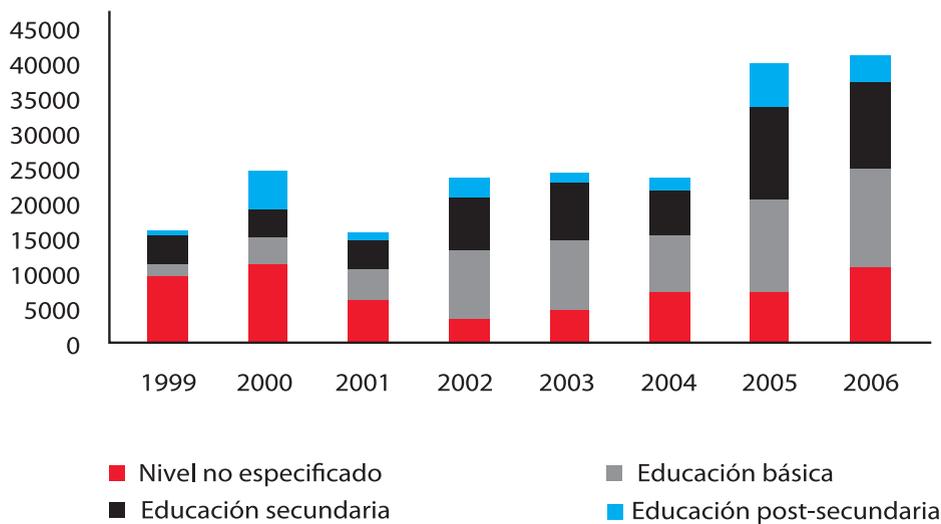
do atendida por la cooperación descentralizada ni por la cooperación estatal en su conjunto, pese a ser una prioridad en el ámbito de la educación a nivel internacional.

La educación secundaria, por su parte, ha aumentado considerablemente. Dentro de este nivel, la categoría Formación Profesional es la que más fondos recibe de la cooperación autonómica, ya que varias CC.AA. la consideran un espacio de transferencia de su "saber hacer" en educación.

Finalmente, es destacable que la cooperación en educación universitaria ha incrementado el porcentaje de participación, pero aún así no es el de mayor peso en ninguno de los periodos analizados.

En definitiva, la tendencia desde finales de los 90 ha sido a la concentración de fondos en la educación básica (fundamentalmente en primaria). Los datos demuestran que, a diferencia de la cooperación del gobierno central, las CC.AA. han dedicado por un largo periodo de tiempo la mayor parte de sus aportaciones a la educación básica. Como hemos adelantado, esta orientación puede explicarse por la fuerte participación de las ONGD en la gestión de fondos y por la consolidación del sector como preferente en las distintas CC.AA. Por otro lado es necesario aclarar que, si bien los datos agregados muestran en qué sectores de la educación están cooperando las CC.AA., no todas ellas presentan la misma tendencia, como veremos a continuación.

Gráfico 4.3: La AOD de las CC.AA. para educación. Distribución sectorial



Fuente: Elaboración propia a partir de listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999-2006.



Si hacemos un recorrido por los montos de cada una de las CC.AA. podremos encontrar datos que reflejan la orientación de su cooperación dentro del sector educación. Revisamos las tendencias de las CC.AA. que más fondos han aportado durante el año 2006.

- La **Comunidad de Madrid** es la que más fondos aportó a educación en el año 2006 en términos absolutos (más de 8 millones de euros). La aportación a educación básica presenta un ritmo de crecimiento sostenido desde 1999. La educación post-secundaria ha representado el menor porcentaje de fondos en este mismo período, especialmente el nivel universitario que se presenta sin registro de aportación desde el año 2003.
- La **Comunidad de Castilla la Mancha** ocupa el segundo lugar por aportaciones a educación. Esta comunidad tiene claramente definida la educación básica como destino de sus fondos, después de una profunda reorientación. En 1999, este nivel sólo significaba el 6,8% de su AOD en educación y asignaba más del 93% a servicios e instalaciones. La tendencia es claramente invertida y la educación básica empieza a ganar terreno. En el 2003 supera el 80% del AOD destinado a este subsector.
- En el caso de la **Comunidad Valenciana**, los fondos destinados al sector han pasado de 1.163.680 en 1999 a 5.630.140 en 2005 (el año con mayor aportación en este período). En 2006 la cantidad que aporta la coloca como el tercer donante más importante en el sector.
- La **Comunidad de Andalucía** aporta en términos absolutos una cantidad significativa a la educación, pero en relación al total de su AOD es un porcentaje reducido (6,4%). La distribución que hace de fondos entre los distintos subsectores de educación es constante en este período de tiempo (1999-2006). Las mayores aportaciones se destinan a servicios e instalaciones educativos.
- Como quinto donante en relación al sector de educación está la **Comunidad de Cataluña**. Al igual que Andalucía su porcentaje en relación al total de AOD es bajo. Esta comunidad presenta una peculiaridad en la asignación de sus fondos que la distingue del resto de las CC.AA. En los dos últimos años analizados (2005-2006), el porcentaje menor está destinado a educación básica, en contraste con el sensible crecimiento que ha tenido el subsector post-secundaria en la categoría de educación universitaria.
- En el siguiente puesto se encuentra la **Comunidad Autónoma del País Vasco**. Hay que destacar que las aportaciones totales a educación han venido disminuyendo, de 6.757.871 euros en 1999 a 2.870.115 de euros en 2006. También llama la atención la disminución que han tenido las aportaciones a la educación secundaria y a la formación profesional.
- La **Comunidad Foral de Navarra** también es un donante representativo. Las aportaciones de esta comunidad al subsector "nivel no especificado" han ido disminuyendo en este período de tiempo. La educación básica y la secundaria se han mantenido como prioritarias y la educación postsecundaria no presenta ninguna aportación desde el año 2003.

Cuadro 4.3: La AOD 2006 de las CC.AA. por subsectores

CCAA	AOD 2006	AOD Educación	% AOD Educación /TOTAL AOD	% AOD Subsector: nivel no especificado /AOD Educación	% AOD Subsector: Educación básica/AOD Educación	% AOD Subsector: Educación secundaria /AOD Educación	% AOD Subsector: Educación post-secundaria/AOD Educación
Andalucía	53.034.861	3.405.539	6,4%	52,2%	38,9%	7,8%	1,1%
Aragón	6.132.286	686.241	11,2%	16,3%	11,3%	37,9%	34,5%
Asturias	11.477.261	1.534.723	13,4%	34,1%	26,1%	24,4%	15,4%
Baleares	14.047.932	760.916	5,4%	34,1%	28,8%	37,1%	0,0%
Canarias	7.999.941	1.200.448	15,0%	22,7%	28,6%	9,7%	38,9%
Cantabria	5.115.660	771.651	15,1%	27,1%	33,4%	26,0%	13,5%
Castilla-La Mancha	34.817.513	6.867.833	19,7%	29,2%	50,5%	20,3%	0,0%
Castilla y León	11.691.192	1.886.823	16,1%	34,6%	16,4%	46,4%	2,5%
Cataluña	56.921.600	3.157.002	5,5%	23,7%	11,8%	13,3%	51,1%
Extremadura	5.868.839	465.148	7,9%	54,2%	15,7%	0,0%	30,1%
Galicia	5.875.976	1.066.416	18,1%	36,9%	6,1%	45,9%	11,2%
La Rioja	2.914.337	767.030	26,3%	15,0%	56,2%	28,8%	0,0%
Madrid	33.150.446	8.164.283	24,6%	10,5%	47,0%	42,5%	0,0%
Murcia	4.230.278	850.037	20,1%	54,3%	38,0%	7,1%	0,6%
Navarra	16.540.843	2.704.550	16,4%	8,9%	46,5%	44,6%	0,0%
País Vasco	28.626.952	2.870.115	10,0%	42,5%	21,0%	13,7%	22,8%
C.Valenciana	25.462.295	4.865.078	19,1%	22,2%	17,3%	51,7%	8,8%
<b>TOTAL</b>	<b>323.908.212</b>	<b>42.023.833</b>	<b>13,0%</b>	<b>13,0%</b>	<b>33,8%</b>	<b>29,9%</b>	<b>9,9%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999-2006.

En algunas comunidades se observa cierta inestabilidad y dispersión de los fondos dentro del sector de educación. Una de las posibles causas, sobre todo en los primeros años del período analizado (1999-2006), es la falta de planificación y de definición de las prioridades. Otra posible causa de esta dispersión puede radicar en los instrumentos de cooperación y en los procesos que definen la asignación de recursos. En este sentido las ONGD, como principales ejecutoras de los fondos, se enfrentan a una serie de incertidumbres. Estas organizaciones no tienen asegurados los fondos, sino que año a año se someten a concursos de asignación de fondos para poder canalizar dichos recursos, lo que origina una cierta inseguridad en la asignación y ejecución de la ayuda.

## **2.2 La educación como prioridad en los planes de las CC.AA.**

La cooperación que promueven las CC.AA., asume la educación como un elemento clave del desarrollo humano. Esta prioridad se ha reflejado en los planes directores o estratégicos, lo que ha generado una reorientación en el destino de los fondos dentro del mismo sector, como hemos constatado en el apartado anterior. La declaración de los Derechos Humanos, la conferencia de Jomtien (1990), la de Dakar (2000) o los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) son los principales marcos en los que se ubica al sector educación. Los planes directores o estratégicos de las distintas CC.AA. justifican la definición de la educación como una prioridad sectorial desde distintos enfoques, fortaleciendo la opción de apoyar la educación básica como un elemento central del desarrollo.

Los distintos planes de cooperación a nivel autonómico presentan grandes similitudes en la forma de concebir y apoyar a la educación. Sin embargo, los distintos enfoques que existen sobre la cuestión dificultan la comparación entre los objetivos y las líneas de actuación. Para algunas CC.AA. ha sido importante vincular sus intervenciones con acuerdos internacionales. Para otras, esta referencia es casi inexistente, igual que el encuadre con las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española. Otro elemento es la definición de objetivos estratégicos o de grandes marcos como "necesidades básicas" o el establecimiento de objetivos específicos por sector. El cuadro que se presenta a continuación pretende buscar categorías comparables, como lo son las líneas de actuación. Esto nos permite hacer un breve análisis sobre sus similitudes y diferencias.

Cuadro 4.4: La educación en los documentos de planificación autonómica

Comunidad Autónoma	La Educación en la Planificación Autonómica
<p><b>Andalucía</b> (Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011)</p>	<p>Se establece como prioridad la educación básica y, dentro de ésta, se establecen medidas para alcanzar los objetivos determinados. Estas medidas se basan en el apoyo a la construcción y equipamiento de escuelas, becas y gastos de estudio para menores con especiales dificultades. También se prioriza la educación infantil, la formación profesional, la alfabetización de adultos y la calidad educativa. Se menciona como una medida la promoción de la interlocución entre la sociedad y las instituciones educativas.</p>
<p><b>Castilla la Mancha</b> (Plan Estratégico de Cooperación al Desarrollo 2007-2010)</p>	<p>Las líneas de actuación están centradas en la educación primaria y secundaria (especial atención a niñas), capacitación de jóvenes y formación profesional. Se define como una línea el apoyo a infraestructuras y equipamiento educativo. Así mismo aparecen como otras líneas de actuación la formación del profesorado, el uso de nuevas tecnologías o la integración del deporte en el ámbito educativo.</p>
<p><b>Cataluña</b> (Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010)</p>	<p>La educación es parte de la línea estratégica de <i>desarrollo</i> (la más importante en asignación de recursos) dentro del objetivo estratégico del derecho a la educación. Establece como líneas de actuación el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación primaria y secundaria, la alfabetización, educación básica y formación continua de adultos, la promoción del acceso equitativo a la educación y el fortalecimiento de las identidades culturales a través de la educación intercultural y el multilingüismo. Se identifica la capacitación de docentes como un medio para el logro de los objetivos.</p>

Comunidad Autónoma	La Educación en la Planificación Autonómica
<p><b>Madrid</b> Plan General de Cooperación (2005-2008)</p>	<p>La educación es la primera prioridad sectorial. Se establece como línea la mejora y el aumento de la educación básica infantil y para jóvenes y adultos. Define como segunda línea la formación de jóvenes: educación secundaria, profesional y universitaria. La mejora de la calidad en los sistemas educativos (política educativa, infraestructura y formación de profesores) se convierte en la tercera estrategia de intervención. Finalmente se reconoce la promoción de programas que trabajen por la supresión de la desigualdad y la discriminación por sexo.</p>
<p><b>Navarra</b> Plan Director de la Cooperación de Navarra (2007-2010)</p>	<p>Dentro de los objetivos estratégicos se define la educación básica, la formación profesional y la alfabetización de adultos como la cuarta prioridad de esta comunidad. Esta definición se complementa con la dirección de las intervenciones en colectivos como infancia, indígenas, mujeres y poblaciones refugiadas o desplazadas.</p>
<p><b>País Vasco</b> (Plan Director 2005-2008)</p>	<p>Se establece como estrategias la atención a educación primaria y secundaria. Como apoyo a ésta, la financiación de infraestructura y la formación del profesorado. Define la formación profesional y la educación popular como prioritarias. Estas prioridades se complementan con ciertas características como la priorización de la educación de mujeres y niñas y el apoyo a la educación intercultural bilingüe.</p>
<p><b>C. Valenciana</b> (Plan Director 2008-2011)</p>	<p>La educación se define como parte de las prioridades sectoriales dentro del ámbito específico de los servicios sociales básicos y medios de vida sostenibles (en este documento no se establecen líneas de acción específicas para este sector).</p>

*Fuente: Elaboración propia con información de los planes estratégicos y directores de las distintas CC.AA.*

Las líneas de actuación definidas intentan llegar a concreciones, aunque continúan siendo amplias. Aún con ello, es evidente que el énfasis está puesto en la educación básica. Se puede afirmar que el destino de los fondos está siendo congruente, en la mayoría de los casos, con la planificación de las CC.AA. Como ya apuntábamos, es en la educación donde se empiezan a observar iniciativas de las comunidades en las que se proponen recuperar la experiencia acumulada y trasladarla a la cooperación. Aún con la dificultad que esto puede suponer, algunos responsables de las direcciones autonómicas de cooperación reconocen que en la educación han encontrado un espacio de transferencia de la práctica de la propia comunidad. Esta transferencia se realiza básicamente a través de las ONGD en ámbitos de la educación como el bilingüismo, la educación en multiculturalidad o la formación profesional. Desde la cooperación directa de algunas CC.AA. se están apoyando proyectos puntuales de fortalecimiento institucional del sector educación en procesos de descentralización.

Cuadro 4.5: La educación en el Plan Director de la Cooperación Española

Se determina como prioritaria la educación básica a través del fortalecimiento de los sistemas públicos de educación.

Líneas estratégicas:

- La mejora del acceso universal a la educación.
- La contribución a la finalización efectiva de los estudios (disminución de las tasas de repetición y abandono).
- La contribución a la mejora de la calidad en educación.
- La equidad educativa.
- La continuidad y flexibilidad del sistema educativo.

*Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.*

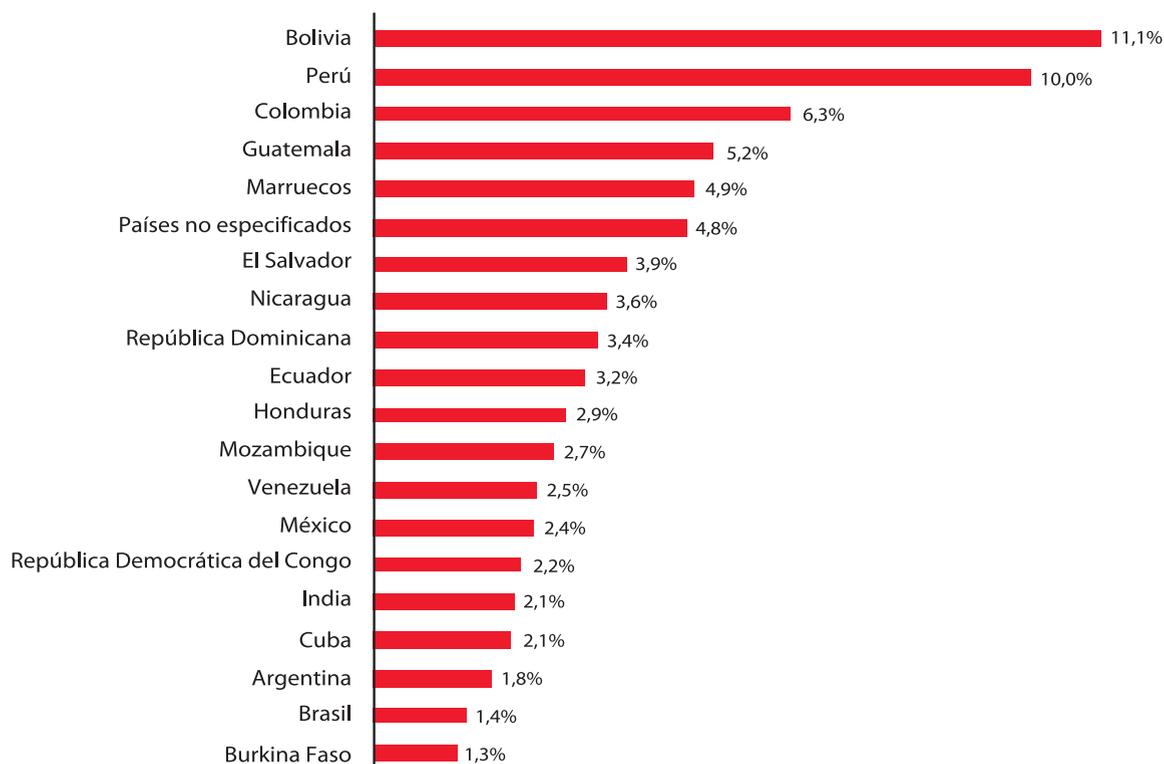
Una revisión de las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española, permite observar que las prioridades para educación son las mismas que en la cooperación descentralizada. Por otra parte, debe apuntarse que la cooperación, tanto descentralizada como centralizada, más allá del punto de partida que son las prioridades establecidas, tendría que dedicar más esfuerzos a la evaluación de los resultados. La integración de los ejes transversales, como la equidad de género o el fortalecimiento de la participación en el sector educación, son líneas más complejas de observar y evaluar para determinar si la cooperación está teniendo los resultados esperados. Es necesario superar el análisis centrado sólo en el destino de los fondos por sectores y empezar a evaluar la calidad de la ayuda en educación.

Por lo que respecta a la orientación geográfica de la cooperación, se puede afirmar que existe una gran dispersión de los fondos. Las CC.AA. consideran prioritarios 34 países, de los cuales 11 no son clasificados en esta misma cate-

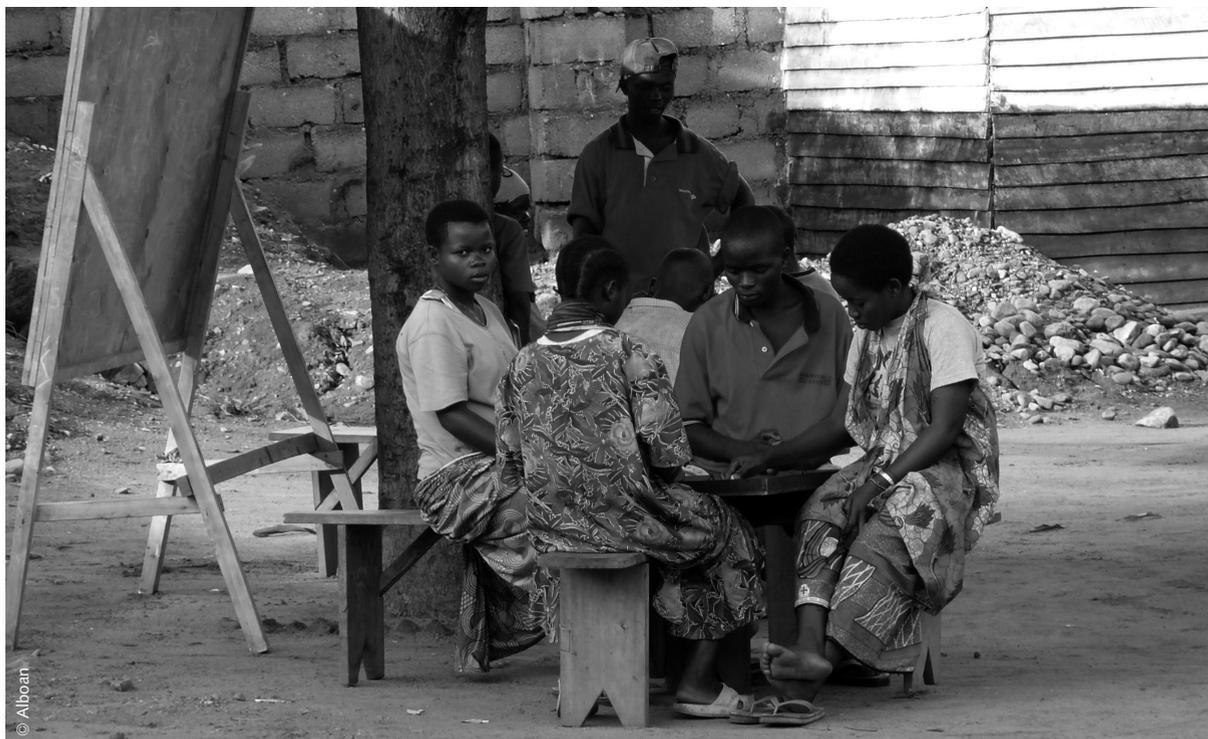
goría por la cooperación central (Hombrado, 2008). Aún con este amplio número de países, el destino geográfico de la cooperación centralizada y descentralizada se hace presente con fuerza en países latinoamericanos. Por ejemplo, para la Comunidad de Andalucía 12 de los 23 países prioritarios son latinoamericanos, y 8 de 12 lo son para la Comunidad de Madrid.

Concretamente en el sector educación, la AOD descentralizada se dirige a más de 110 países. El gráfico 4.4 presenta los 20 países que más fondos autonómicos reciben para educación. La suma de estas aportaciones durante el periodo 1999-2006 permite ver una clara orientación hacia los países latinoamericanos. En América Latina y el Caribe son 28 los países que reciben el 64% de la AOD en educación. El 17% está asignado a 35 países de África Subsahariana. Y el 3,2% de los fondos autonómicos en educación, se destinan a 18 países asiáticos. Latinoamérica ha sido el principal receptor de los fondos autonómicos, no sólo en el sector educación; del total de su AOD, se envía a esta región el 49,88%.

Gráfico 4.4: Principales países receptores de AOD-educación de las CC.AA. 1999-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de listados de contribuciones bilaterales (DGPOLDE), años 1999-2006.



A pesar de la gran dispersión de los fondos en el sector educación, la coincidencia en el destino geográfico de la AOD centralizada y descentralizada puede ser una oportunidad para la complementariedad de la ayuda, aunque de ninguna manera garantiza mayor eficacia si la asignación se hace de forma aislada y sin procesos de coordinación.

La definición de prioridades (sectoriales y geográficas), tanto a nivel autonómico como de la administración central, si no cuenta con una visión común construida de manera compartida y con una clara intención de complementariedad difícilmente provocará el impacto en el desarrollo. El establecimiento de tan altos objetivos y de líneas de actuación en los documentos de planificación no lo es todo. El sistema de cooperación se ejecuta y se gestiona de formas muy concretas sobre las que se ha reflexionado poco. Coincidir en los grandes objetivos es un paso, pero para avanzar en la coordinación y complementariedad no es suficiente. También es necesario descender al nivel de los instrumentos y las acciones. Esto implica revisar mecanismos de asignación y de uso de los fondos, de los instrumentos de cooperación, de los plazos de los proyectos o programas y de la forma de evaluación.

### **3. El reto de la coordinación en la cooperación española**

A nivel internacional estamos presenciando un rápido crecimiento del número de donantes de AOD. Actualmente encontramos más de 50 países donantes, 230 organismos internacionales y un incremento de gobiernos regionales y locales, así como un creciente número de ONGD internacionales que también canalizan fondos. Este gran número de agentes no garantiza mayor eficacia, sino que, por el contrario, puede suponer un empeoramiento debido a la gran dispersión de los fondos, duplicidades y elevados costes de transacción, tanto para los donantes como para los países receptores. Así pues, al numeroso grupo de agentes del sistema de la cooperación española se le presenta el reto de la coordinación. España, al igual que el resto de los países donantes, tendrá que tomar medidas para la armonización y mayor efectividad de la ayuda al desarrollo.

Ante esta situación se han adoptado acuerdos internacionales como la Declaración de París (2005) que asume el reto de analizar de qué forma los países desarrollados pueden mejorar su cooperación con los países empobrecidos. En este marco, la armonización de los donantes se presenta como condición para lograr mayor eficacia de la ayuda al desarrollo. Las orientaciones sobre coordinación impulsan propuestas para simplificar procedimientos, coordinarse entre donantes y compartir información para evitar duplicidades y no restar capacidad a los receptores. En



este sentido, es evidente que el establecimiento de marcos internacionales no garantiza la mayor coordinación de los agentes. Ahora bien, es difícil mejorar la eficiencia de la AOD si los donantes actúan de manera aislada atomizando los fondos.

Por lo que respecta a los actores de la cooperación española, la descoordinación puede observarse no sólo en la relación entre CC.AA. y gobierno central, sino también en el interior de las instituciones del gobierno estatal que hacen cooperación, dentro de las propias CC.AA., en la relación de éstas últimas con los agentes locales de cooperación, o entre las distintas administraciones autonómicas.

Algunas comunidades se han esforzado por hacer un "encuadre" entre sus planes directores y los planes estatales, pero eso tampoco asegura que dejen de funcionar de forma independiente y respondiendo a sus propias orientaciones. En este sentido, el esfuerzo e inversión que ha supuesto para el gobierno central la definición de estrategias sectoriales o la formulación de Documento País apenas ha tenido repercusión en la definición de los planes de la cooperación autonómica. Directivos de la cooperación descentralizada afirman conocer dichas estrategias y documentos, pero éstas ni son discutidas en sus equipos ni se convierten en referentes para el diseño de las líneas de actuación. Esto se explica no sólo por falta de voluntad política, sino por la ausencia de mecanismos estructurados eficientemente que permitan la participación de las CC.AA. en la definición de las directrices de la cooperación central.

Una de las principales limitaciones de la cooperación descentralizada es la dispersión y la atomización de los fondos. Esto tiene como resultado una disminución de la capacidad de llevar a cabo intervenciones más sostenibles y duraderas que puedan representar un mayor impacto en las condiciones de vida en los países del Sur o en la educación y sensibilización de los ciudadanos del Norte. La coordinación entre el gobierno central y las CC.AA. se enfrenta a dificultades de orden político y técnico, que impiden la generación de planes y actuaciones coordinadas y complementarias.

Las ONGD también juegan un papel importante y delicado en las iniciativas de coordinación entre los distintos actores. Es claro que la ayuda canalizada a través de estas organizaciones (ya sean fondos públicos o privados) debe dirigirse a proyectos y sectores que son prioritarios y que, por lo tanto, son susceptibles de sumar esfuerzos con otros donantes para tener mayor impacto. Ante esta necesidad de coordinación existen también riesgos, como

la pérdida de autonomía e independencia de las ONGD o la debilitación de su labor de incidencia y de contraste permanente con los diferentes niveles de gobierno. El papel de estas organizaciones en muchos países en desarrollo ha sido decisivo, ya que muchas veces las prioridades establecidas por los donantes o por los gobiernos del Sur no son necesariamente lo que los grupos excluidos demandan. Las ONGD han impulsado proyectos novedosos de educación nacidos de la cercanía con la sociedad a la que sirven, lo que puede generar visiones encontradas que dificulten la coordinación de los proyectos con las entidades gubernamentales. Finalmente, no podemos ignorar que las propias ONGD tienen su parte de responsabilidad en la dispersión de la cooperación. La competencia que en ocasiones se genera entre ellas por la financiación y la poca capacidad de coordinar el trabajo en el terreno son realidades presentes.

### 3.1 El sistema de cooperación y los espacios de coordinación

La colaboración intergubernamental para la cooperación está reconocida y formalizada en la propia ley española de cooperación (Ley 23/1998). Esta ley prevé la formación de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como espacio de encuentro y coordinación de los distintos actores. La creación de esta comisión respondió a la necesidad de generar un foro de colaboración e intercambio entre la administración central del Estado, las CC.AA. y las EE.LL. para fortalecer la cooperación al desarrollo. En este espacio participan representantes de las 17 CC.AA., un representante de cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, 19 representantes del nivel local (fondos de cooperación y municipios) y un amplio grupo de participantes procedentes de la administración central. Esta comisión tiene entre sus facultades la aprobación del Plan Director de la Cooperación Española y de los programas anuales de cooperación. Dicho organismo debe reunirse por lo menos dos veces al año, pero en la realidad la periodicidad de reuniones ha sido muy irregular. Sin duda, este espacio es necesario y representa un esfuerzo por coordinar la cooperación, pero también es cierto que se evidencia la falta de mecanismos para agilizar la participación de este amplísimo número de integrantes y que se enfrentan dificultades operativas para llegar a consensos. Para algunos participantes de la comisión que fueron entrevistados, este espacio se ha convertido en un órgano de información en el cual es difícil generar discusiones abiertas y profundas sobre temas centrales. Los grupos de trabajo que se han formado dentro de la comisión o presentan dificultades para su operación, o bajos niveles de comunicación, o se enfrentan a la duplicidad de funciones. Se añade a estas limitaciones de la comisión el hecho de que algunas CC.AA. carecen de una participación constante. La capacidad de responder a las convocatorias, debido a la limitación de personal, es muy baja. La asistencia a reuniones y la participación activa con propuestas y recomendaciones a las iniciativas desplegadas por el gobierno central, se convierten en una carga adicional de trabajo difícil de solventar.

La coordinación se ha convertido en una preocupación para la cooperación española. Mas allá de los espacios formales y de su fortalecimiento para generar una mayor participación y resultados en materia de coordinación, el gobierno central ha puesto en marcha una serie de medidas que apuntan hacia el objetivo de la armonización de los donantes dentro del Estado. Desde el 2005 este tema es abordado en el Programa Anual de Cooperación Internacional (PACI). En el 2006, el reto de la coordinación es asumido como el objetivo general de la directriz 1 del PACI, lo que evidencia la relevancia de este tema. En este plan anual se establecen varias metas relacionadas con la coordinación. Para la DGPOLDE, la coordinación representa un gran desafío que ha empezado a atender en distintos niveles. Un primer ámbito es el interno, que implica, por ejemplo, la participación de las Oficinas Técnicas de Cooperación en la elaboración de diagnósticos sobre agentes de cooperación en el terreno o iniciativas de cooperación entre distintos órganos de gobierno. Otro ámbito ha sido el convenio firmado con la Federación Española de Municipios para la obtención de información municipal en materia de cooperación. A nivel internacional, se ha iniciado una cooperación más activa que implica la coordinación con otros países y grandes donantes.

Por lo que respecta a la coordinación del gobierno central con las CC.AA., se han planificado una serie de iniciativas encaminadas a la difusión de las distintas estrategias sectoriales y documentos país. Esta estrategia de difusión, de acuerdo con información de la DGPOLDE, se ha aplazado. La estrategia básicamente implica la visita de una comisión de alto nivel de la DGPOLDE a las distintas CC.AA. para la explicación y el diálogo sobre las estrategias elaboradas, así como la difusión y sensibilización a través de los medios de comunicación.



Un espacio en el que han coincidido tanto el gobierno central como los autonómicos, son programas como Azahar, Vita o Araucaria<sup>6</sup> que involucran a algunas CC.AA. en la cooperación con determinados países o regiones y en sectores específicos, como el medio ambiente o la salud. Estos programas continúan siendo ejecutados y liderados por la AECID. La coordinación y cooperación entre los distintos actores se reduce al nivel financiero, sin llegar a tener una participación horizontal en el diseño, ejecución y evaluación de estas iniciativas.

Recientemente surge un espacio concreto que implica esfuerzos de coordinación: el diseño del nuevo Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). Para este proceso se ha puesto en marcha un plan de acción, en el que la participación de las CC.AA. y de los EE.LL. está prevista a través de cauces "normales" como la comisión interterritorial, pero también incluye estrategias específicas de participación para la construcción del plan.

Un primer insumo para este proceso son los diagnósticos realizados sobre temas clave de la cooperación española, que tienen el objetivo de extraer aprendizajes y generar recomendaciones de mejora. Uno de los ámbitos analizados es el conjunto de *Actores de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, su contribución a la mejora de la AOD y a la generación de consensos para la eficacia de la ayuda. A partir de este diagnóstico se han planificado una serie de actividades; entre ellas un seminario a nivel político y técnico, que tiene el propósito de revisar el papel que juegan los distintos actores de la cooperación española y facilitar su implicación e identificación con las prioridades del nuevo plan de cooperación.

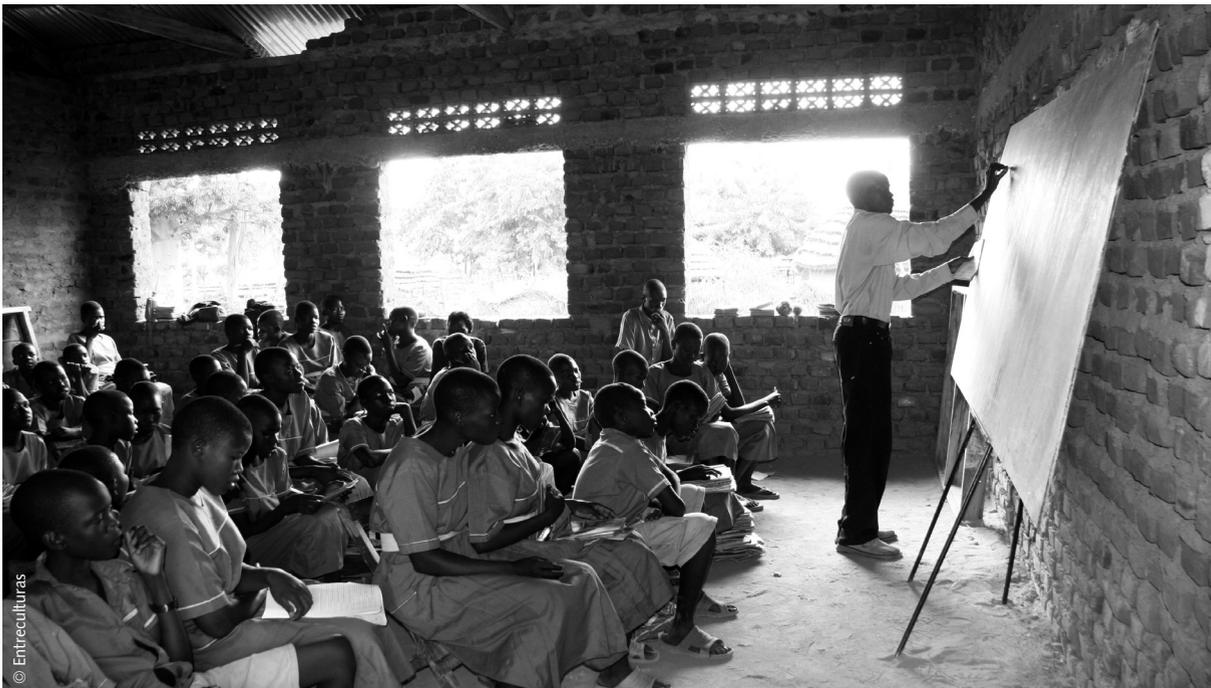
Estas iniciativas desplegadas por la administración central no parecen suficientes para generar una verdadera coordinación. Si bien es cierto que, ante el gran reto de la armonización de los donantes, el gobierno central no debe ser el único actor que asuma esta responsabilidad. El resto de los agentes debe apropiarse de dicho objetivo y poner los medios para conseguir avances en la materia. Frente a este desafío, vemos como algunas CC.AA. en sus leyes y planes reconocen una necesidad de coordinación que en la práctica es casi nula. Las comunidades escasamente se relacionan en proyectos concretos con otros actores gubernamentales. Los propios indicadores del PACI 2006 referentes a la coordinación, dan cuenta de los pocos avances que hay en esta materia. No existen mecanismos efectivos de coordinación y de comunicación permanente que permitan armonizar las intervenciones de cooperación. Se carece también de incentivos para la coordinación de los distintos actores.

<sup>6</sup> El programa Azahar está dirigido a la protección del medio ambiente. Participan, además de la AECID, los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Medio Ambiente, de Economía y de Ciencia y Tecnología, así como las Comunidades Autónomas de Cataluña, Asturias, Andalucía, Murcia, Valencia, Castilla La Mancha, Canarias, Navarra, Madrid y Baleares. Por su parte, el programa Vita está dirigido al sector salud en África. En él participan: AECID; Ministerios: Sanidad y Consumo, Economía y Hacienda, Educación y Ciencia, Industria, Comercio y Turismo; CC.AA.: Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Castilla La Mancha, Navarra, Canarias, Extremadura, Baleares, Castilla y León, Madrid; Diputación general de Aragón El programa Araucaria está dirigido a la protección del medio ambiente en Iberoamérica. En él participan: AECID; los Ministerios de Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología y Economía; las CC.AA. de Aragón, Asturias, Murcia, La Rioja y Galicia.

### 3.2 La coordinación en el sector educación

La coordinación en educación debe ser prioritaria para la cooperación internacional española. Distinguimos un primer nivel político donde los principales agentes de la cooperación expresen una clara voluntad de colaborar comprometidamente por la educación y garantizarla como un derecho para todas las personas. Es un nivel de acuerdos que exige ceder en protagonismos y posiciones ideológicas en aras de una cooperación efectiva. Este acuerdo político básico debe concretarse en un segundo nivel que llamaremos estratégico, donde se den procesos de planificación y priorización conjunta. Esta planificación no está pensada como un ejercicio de uniformidad entre las CC.AA., sino con una visión de complementariedad que recupere el "saber hacer" autonómico, sus experiencias y sus fortalezas. Un tercer nivel de coordinación debe implicar la revisión y adecuación de las formas de financiación, la rendición de cuentas y los instrumentos de cooperación. Finalmente, y no menos importante, se encuentra el nivel de coordinación de cara a la ejecución de los programas y proyectos conjuntos en el terreno.

Para esta coordinación no se parte de cero. Una herramienta fundamental es la reciente Estrategia Sectorial de Educación, que, sin duda, puede ser el punto de partida sobre el cual crear nuevas formas de hacer cooperación y buscar espacios de encuentro y complementariedad. Esta coordinación, si bien es de los donantes, no debe hacerse sin considerar en primer término las necesidades y demandas de sus receptores y de sus sociedades civiles.



## 4. Bibliografía

### Bibliografía

DEL OLMO, E. (2007): *Calidad y eficacia de la cooperación descentralizada en riesgos y oportunidades de la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos*. PTM

GONZÁLEZ, M., ET AL (2007): *La cooperación al desarrollo vasca a debate*. Alboan

HERNÁNDEZ, F. C. (2008): "Tomar la cooperación descentralizada en serio, o la crónica de un difícil equilibrio entre política y las políticas públicas". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 21, marzo de 2008, pp. 11-26. Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

HOMBRADO, M. A. (2008): *Coordinación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Fundación Alternativas.

ILLÁN, J.C. (2007): "La planificación de la cooperación descentralizada española". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 20, mayo de 2007. Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

ILLÁN, J.C. (2008): "La cooperación para el desarrollo autonómica y local. Balance y tendencias". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 21, marzo de 2008, pp. 27-16. Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

MARTÍNEZ, I. (2007): *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

MEYER, S. (2007): "La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?". *Documento de Trabajo 40*. Fride.

RUIZ SEISDEDOS, S. (2005): "Un análisis crítico de la Cooperación Descentralizada: El reto de la Coordinación Interadministrativa". *Revista Tempo Exterior*. Vigo.

SANAHUJA, J.A. (2008): "La política de Cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas". *Revista Quórum*, nº 19. <http://www.revistasculturales.com>

### Normativa básica

*Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

*Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*. Junta de Andalucía. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.

*Plan Estratégico de Cooperación al Desarrollo 2007-2010*. Comunidad de Castilla la Mancha

*Plan Director de la Cooperación de Navarra 2007-2010*. Comunidad de Navarra. Departamento de Asuntos Sociales.

*Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2007-2010*. Generalitat de Cataluña. Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.

*Plan General de Cooperación al Desarrollo 2005-2008.* Comunidad de Madrid. Consejería de Inmigración y Cooperación.

*Plan Director de Cooperación 2005-2008.* Comunidad de País Vasco. Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

*Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011.* Comunidad Valenciana.

*Seguimiento del PACI 2006. Aumentar la calidad y cantidad de nuestra ayuda mediante una mayor coordinación entre los agentes de la Cooperación Española.* Madrid, Dirección General de Planificación y Evaluación. Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.



# 05 Conclusiones y recomendaciones





## Conclusiones

### 1. La Ayuda Oficial al Desarrollo española en educación en cifras

#### 1.1 Aumentan los fondos para la educación, aunque ésta pierde peso respecto a otros sectores, y las necesidades de financiación externa de los países receptores siguen sin cubrirse

— Considerable aumento de la AOD total y de la AOD en educación

La AOD total neta española aumentó de forma significativa, especialmente en el año 2006 en el que se han superado los 3.000 millones de euros. En este contexto, la AOD total española (multilateral y bilateral) destinada a educación también se incrementó, alcanzando las cifras de 217 y 236 millones de euros en el 2005 y 2006, respectivamente. La cifra total alcanza los 453,3 millones de euros. Esta cifra sitúa a la ayuda destinada a educación en el tercer lugar, detrás de la ayuda asignada a operaciones relacionadas con la deuda y la asignada al sector gobierno y sociedad civil en 2005-2006.

Cuadro 5.1: AOD bruta española en el período 2004-2006 (millones de euros)

CONCEPTO	2004	2005	2006
AOD multilateral total	866,83	934,64	1.371,68
AOD bilateral bruta total	1.258,55	1.667,31	1.887,34
<b>TOTAL AOD BRUTA</b>	<b>2.125,38</b>	<b>2.601,95</b>	<b>3.259,02</b>
AOD multilateral educación <sup>1</sup>	SD	47,68	60,41
AOD bilateral educación	98,94	169,31	175,96
<b>TOTAL AOD EDUCACIÓN</b>		<b>216,99</b>	<b>236,37</b>

<sup>1</sup> Los datos sectoriales relativos a la AOD multilateral son elaborados por la Dirección General de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) a partir de 2005.

Además, se estima que el sector educativo absorbió más recursos que los directamente asignados al mismo. Ello se debe al empleo de otros instrumentos de financiación (fundamentalmente, la condonación de deuda que, en parte importante, ha sido destinada a financiar proyectos del sector educativo) y a la contribución que el apoyo presupuestario general realiza al sector educativo en los países receptores<sup>2</sup>.

— **Destaca la importante contribución de la cooperación descentralizada en los recursos destinados a educación**

La ayuda a educación de las Comunidades Autónomas aumentó de modo sustantivo y pasó de representar un 17% de la AOD bilateral en educación durante el sexenio 1999-2004, a alcanzar un 24,1% en el bienio 2005-2006, con una aportación total de más de 83 millones de euros.

— **Pérdida de peso de la educación respecto al total de la AOD**

No obstante, **a pesar del crecimiento en términos absolutos, el peso de la educación se redujo en términos relativos**. De hecho, en el período 1999-2004, la AOD bilateral bruta destinada a educación supuso un 11,8% de la AOD bilateral bruta total<sup>3</sup>, en 2005 bajó al 10,2%, y en 2006 al 9,3%. Disminuyó también el peso de la AOD multilateral en educación: del 5,1% en 2005, al 4,4% en 2006. Todo ello da lugar a que el peso de la ayuda a la educación disminuyera en la AOD total del 8,4% al 7,3%, en el bienio 2005-2006.

— **Necesidades de financiación internacional en educación y cantidad que le correspondería aportar a España**

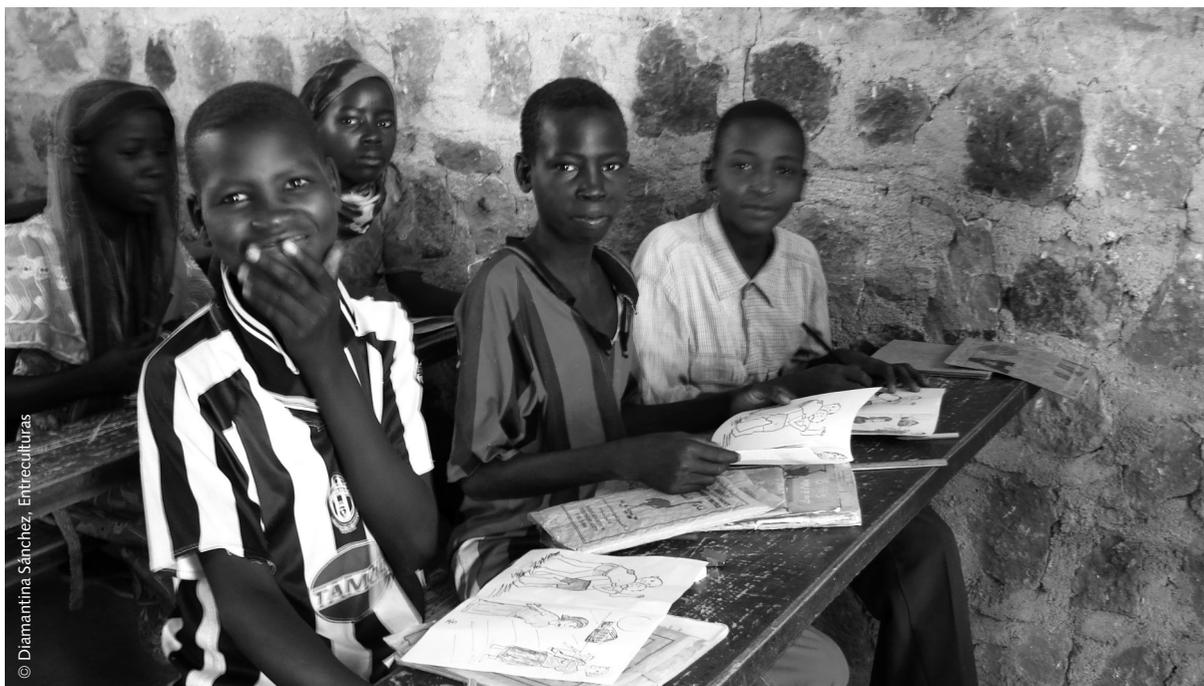
Una forma complementaria de valorar el compromiso de los donantes es analizar las necesidades externas de financiación de la educación básica en los países en desarrollo. UNESCO, en su Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos (EPT) de 2007, estima en 11.000 millones de dólares anuales las necesidades de financiación externa para el logro de los objetivos de la educación básica de aquí a 2015. Ello supondría triplicar los recursos de ayuda al desarrollo que, actualmente, se destinan a financiar la educación básica.

Pues bien, en el caso español, y teniendo en cuenta el peso relativo del Producto Interior Bruto (PIB) de España respecto al PIB total de los países de la OCDE que es aproximadamente el 3,3% del PIB, **la contribución española a la ayuda destinada a educación básica tendría que ascender a 363 millones de dólares anuales**. Teniendo en cuenta que en **2005 y 2006 se han destinado tan sólo 82 y 85 millones**<sup>4</sup> respectivamente, está claro el reto que debemos alcanzar. Es preciso, por tanto, intensificar la ayuda a la educación.

<sup>2</sup> El informe de Seguimiento de la EPT de 2008 elaborado por UNESCO indica que, al menos el 10% de la ayuda destinada al apoyo presupuestario general revierte en el sector educativo de los países. Fuente: UNESCO (2008): *Informe anual de seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*. París, UNESCO.

<sup>3</sup> Los datos de 1999-2004 se refieren sólo a la AOD bilateral, dado que no es posible conocer en dicho período los datos sectoriales relativos a la AOD multilateral, que sólo son elaborados por la DGPOLDE a partir de 2005. Consideramos, no obstante, que este hecho no invalida –sino que por el contrario refuerza– la posición que aquí se mantiene sobre el descenso del peso relativo de la AOD en educación durante el bienio 2005-2006 en comparación con el período 1999-2004.

<sup>4</sup> Esta cifra se obtiene sumando a la ayuda directa destinada al sector de educación básica, el 50% de la ayuda que va al sector “educación, nivel no especificado” y el 10% de la ayuda destinada al apoyo presupuestario general, siguiendo las indicaciones recogidas en el Informe de Seguimiento de la EPT de 2008.



## 1.2 Aumento significativo de la cooperación multilateral

La gran novedad de los dos años analizados en este informe es el **incremento sustancial de la AOD multilateral neta**, que se situó en 2006 en 1.372 millones de euros, lo que supone un incremento de un 58% con respecto a la cifra de 2004. La AOD multilateral neta destinada a educación en el año 2006 aumentó en un 26% con respecto a 2005. El presupuesto de 2007 contemplaba un aumento en el mismo porcentaje, situándose en los 76,4 millones de euros.

Origen de las contribuciones multilaterales	Porcentaje	Destino
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Ministerio de Economía y Hacienda</li>   <li>◦ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación</li> </ul>	<p style="text-align: center;">80%</p> <p style="text-align: center;">20%</p>	<p>Principalmente a la Unión Europea (AOD presupuesto general de las Comunidades Europeas).</p> <p>Principalmente dedica sus fondos al fondo catalizador de la Iniciativa por Vía Rápida para la Educación para Todos, conocida por sus siglas en inglés EFA-FTI (Education for All-Fast Track Initiative).</p>

La AOD multilateral neta española para educación en los años 2005 y 2006 (108 millones de euros) está especialmente dedicada a la mejora de la educación primaria, a la que destina casi el 50% del importe total de su ayuda. Le sigue la educación universitaria, con el 28%.

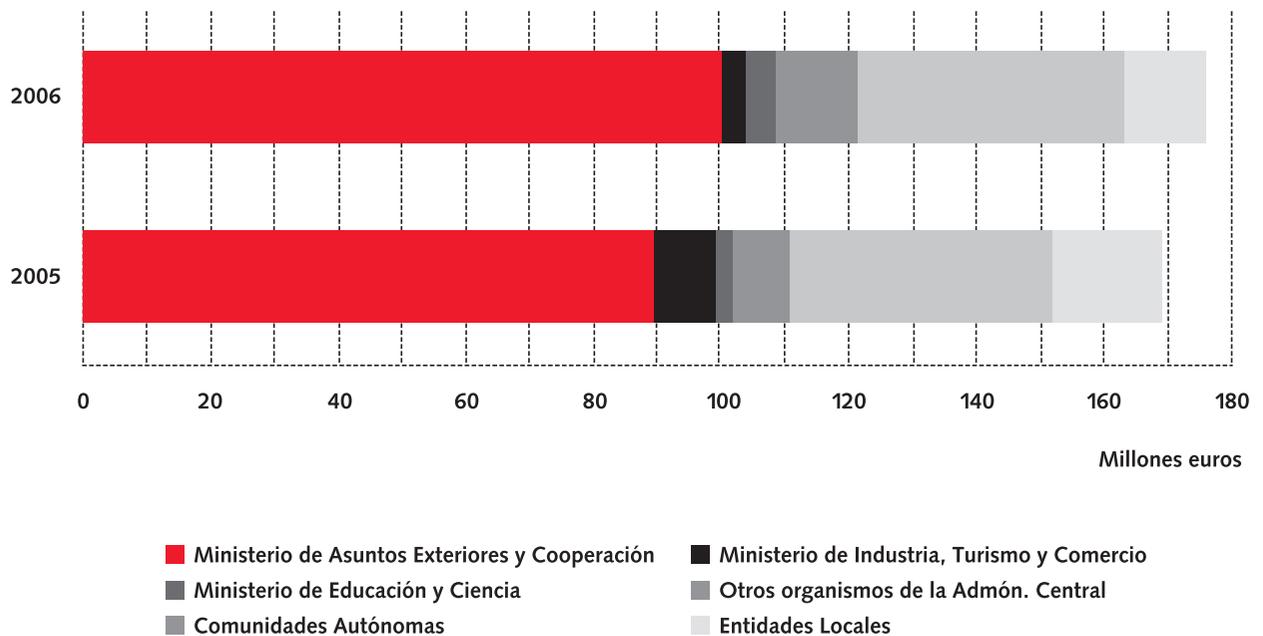
### 1.3 Ayuda bilateral en educación

#### 1.3.1 Cuantía y origen de los fondos

Durante el período 2005-2006, se aportaron las mayores cantidades por parte de la AOD bilateral española a educación desde 1999, modificando la tendencia a la baja que venían experimentando los fondos dedicados a este sector desde 2003.

**El 67% de la AOD en educación es ayuda centralizada** (aportada por la Administración central del Estado) frente al **33% restante de origen descentralizado** (aportada por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales). El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) aporta, a través de la AECID, el 55% de la AOD bilateral destinada a educación. Otro Ministerio que ha destinado tradicionalmente recursos al sector, a través de la concesión de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, es el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC). El MITC ha ido disminuyendo su aportación a educación de forma drástica y progresiva durante el período analizado. Ha pasado de destinar más de 30 millones de euros de ayuda reembolsable para educación durante el período 2001-2003, a poco más de 4 millones de euros en el año 2006.

Gráfico 5.1: Origen de la AOD en educación en 2005-2006



En cuanto a la administración autonómica, destacan las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid, Castilla La Mancha y Valencia, que concentran entre las cuatro el 57% de los fondos autonómicos, seguidas de las CC.AA. de Andalucía, País Vasco y Navarra.

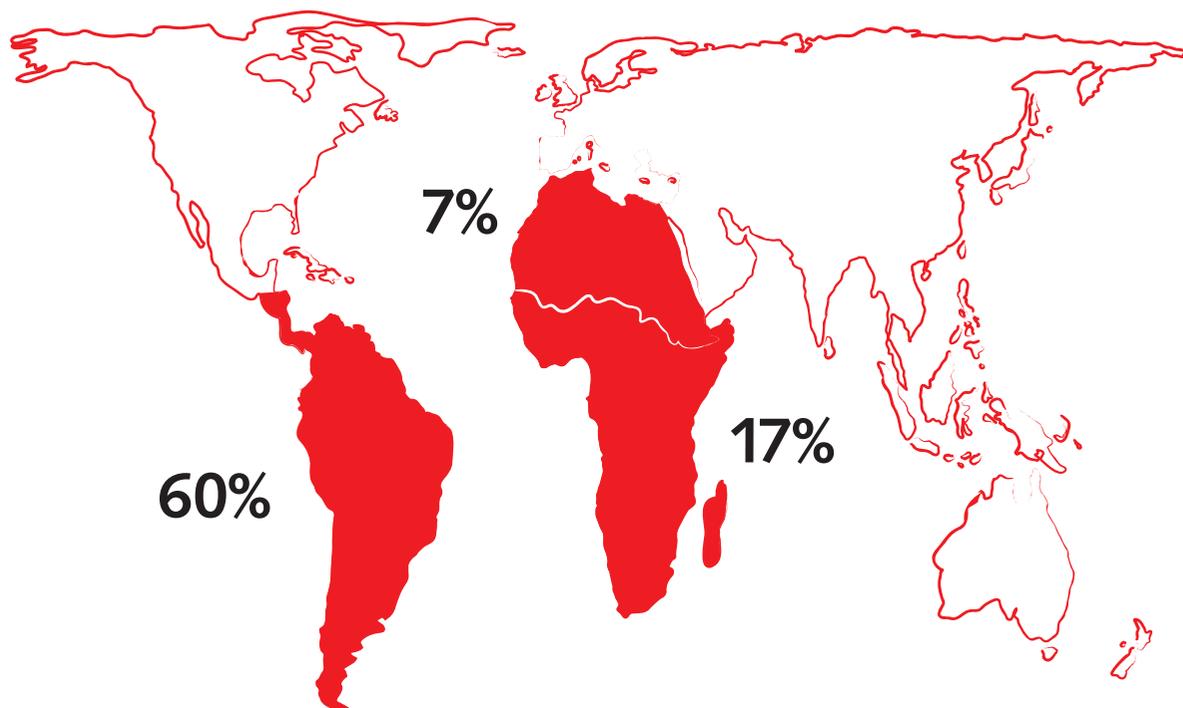
### 1.3.2 Distribución geográfica de la ayuda bilateral

La ayuda bilateral española en educación en 2005-2006 está orientada hacia los países prioritarios de la cooperación española, que reciben el 50% de los fondos. Así, 14 países concentran el 50% de la misma (Perú, Bolivia, Marruecos, Honduras, Ecuador, Colombia, Guinea Ecuatorial, Mozambique, Brasil, Ghana, Guatemala, Nicaragua, Argentina y República Dominicana).

Persiste, no obstante, la elevada dispersión geográfica que caracteriza a la cooperación española, pues más de 110 países diferentes son receptores de fondos educativos. Esta dispersión geográfica se observa tanto en la cooperación de la administración central, como de las Comunidades Autónomas.

Por regiones, más del 60% de la ayuda en 2005-2006 se dirigió a América Latina, prácticamente lo mismo que en 1999-2004. Al África Subsahariana se destinó el 17% (13% en 1999-2004) y al norte de África el 7% (12% en 1999-2004), mientras que el porcentaje de ayuda destinada a Asia y a Oriente Medio es marginal.

■ Distribución por regiones de la AOD bilateral en educación 2005-2006



## 2. Distribución por subsectores de la AOD en educación 2005-2006

Cuadro 5.2: Distribución por sectores de la AOD total española (bilateral más multilateral) destinada a educación en 2005-2006 (euros)

DESCRIPCIÓN DEL SECTOR	2005	2006	SUMA 2005 - 2006	%
<b>Educación nivel no especificado</b>	<b>46.847.934</b>	<b>70.092.762</b>	<b>116.940.696</b>	<b>25,8</b>
Política educativa y gestión administrativa	27.741.883	22.876.844	50.618.727	11,2
Servicios e instalaciones educativos y formación	14.170.300	26.995.499	41.165.799	9,1
Formación de profesores	4.735.992	7.810.799	12.546.791	2,8
Investigación educativa	199.758	12.409.618	12.609.376	2,8
<b>Educación básica</b>	<b>62.295.389</b>	<b>68.922.596</b>	<b>131.217.985</b>	<b>28,9</b>
Educación primaria	52.139.443	52.736.402	104.875.845	23,1
Capacitación básica de jóvenes y adultos	9.384.294	15.247.150	24.631.444	5,4
Educación primera infancia	771.651	939.044	1.710.695	0,4
<b>Educación secundaria</b>	<b>32.122.195</b>	<b>37.282.120</b>	<b>69.404.315</b>	<b>15,3</b>
Educación secundaria	7.551.430	6.098.554	13.649.984	3,0
Formación profesional	24.570.765	31.183.566	55.754.331	12,3
<b>Educación post-secundaria</b>	<b>75.730.779</b>	<b>60.069.432</b>	<b>135.800.211</b>	<b>30,0</b>
Educación universitaria	70.843.353	55.925.630	126.768.983	28,0
Formación superior técnica y de dirección	4.887.426	4.143.801	9.031.227	2,0
<b>TOTAL AOD en educación</b>	<b>216.996.299</b>	<b>236.366.912</b>	<b>453.363.211</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Listados de contribuciones bilaterales y multilaterales de DGPOLDE, años 2005 y 2006.

NOTA: En la tabla anterior se han corregido dos errores de clasificación detectados en el listado de AOD bilateral de 2005 de DGPOLDE:

1. El programa de becas y lectorados, con un importe de 2.474.000 euros, figuraba erróneamente clasificado con el código 11120 (servicios e instalaciones educativos y formación), en vez de con el código 11420 (educación universitaria), que es el que le corresponde.

2. En 2005 existen una serie de aportaciones de la Generalitat de Cataluña con la denominación "Aportación de la Generalitat para los estudios de alumnos de países beneficiarios de la ayuda del CAD, matriculados en estudios de 1º y 2º ciclo universitario", por un importe total de 5.537.937 euros, que se han contabilizado con el código 11320 (educación secundaria) en lugar del correspondiente a educación universitaria.



Del análisis de las distintas etapas educativas de la AOD total destinada a educación en 2005-2006 podemos concluir lo siguiente:

- **Aunque se ha producido un mayor esfuerzo para reforzar la educación básica, ese esfuerzo prácticamente sólo se ha dirigido a la educación primaria.** Es indudable que el compromiso de la cooperación española con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha favorecido la reorientación de los recursos hacia este nivel educativo. La mitad de la ayuda bilateral destinada a este sector proviene de la cooperación centralizada y la otra mitad de la descentralizada. La administración central ha apoyado este nivel educativo a través de contribuciones multilaterales a la FTI.

- La ayuda destinada a formación profesional se incrementó también, acaparando el 12% de los recursos.

- La capacitación básica de personas jóvenes y adultas, aunque incrementó su aportación, ha supuesto, en promedio, poco más de un 5% de la AOD destinada a educación, lo que significa que no se le da la importancia que requiere. Por su parte la educación de la primera infancia supone menos del 0,5%, lo que implica una clara desatención a esta etapa.

- **La educación universitaria continúa siendo la etapa a la que se destina la mayor cuantía de la ayuda,** suponiendo un 28% de la misma en los últimos años, aunque la contribución a este sector en 2006 se redujo en un 21%.

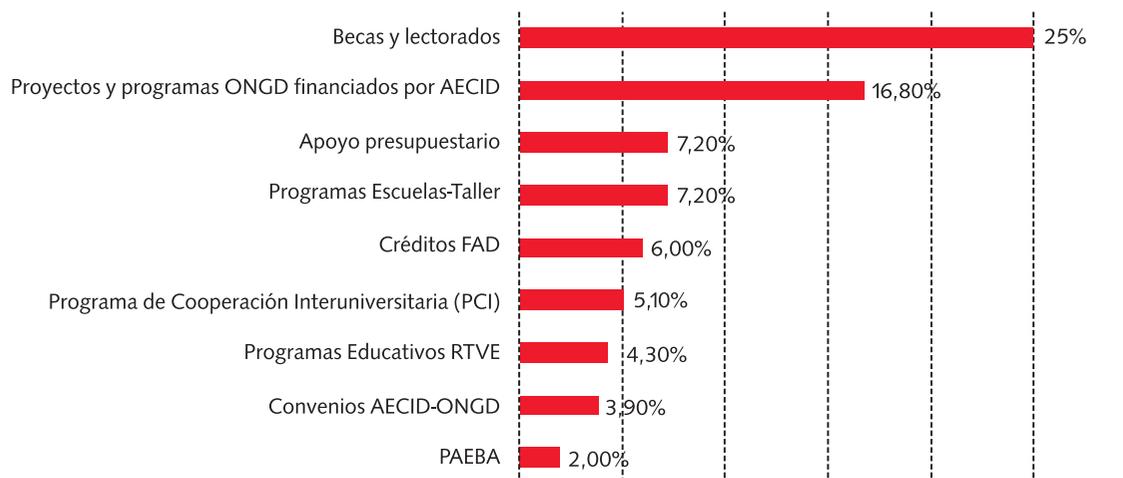
- El nivel no especificado ocupa un alto porcentaje (un 26%) de la AOD en educación. En teoría, son fondos que no corresponden a ninguna etapa educativa en exclusividad, sino que responden, en unos casos, al fortalecimiento del sistema educativo, y en otros, a varias etapas simultáneamente. Sin embargo, en este subsector se incluyen también actuaciones muy diversas que lo convierten en un "cajón de sastre", lo que dificulta su análisis y valoración. Algunas de estas actuaciones, como los programas de RTVE o los cursos de idiomas del Instituto Cervantes, han comenzado a registrarse como AOD en 2005 en cuantías muy importantes, aunque su carácter como Ayuda Oficial al Desarrollo pueda resultar discutible.

### **3. Ampliación del marco instrumental: reorientación de instrumentos clásicos de la cooperación e introducción de nuevos instrumentos**

#### **3.1 Marco general**

Una de las principales novedades en la cooperación educativa en 2005-2006 ha sido la reorientación de dos instrumentos clásicos de la cooperación española (Programas ejecutados por ONGD y Programa de becas y lectorados) y la introducción de nuevos instrumentos, principalmente el canje de deuda por educación, el apoyo presupuestario sectorial a educación y la contribución a la Iniciativa por Vía Rápida EFA-FTI. La puesta en marcha de nuevas modalidades de ayuda merece, en principio, una valoración positiva. No obstante, cada nuevo instrumento comporta nuevos desafíos para la cooperación española que es preciso afrontar.

Gráfico 5.2: Principales instrumentos y programas de la cooperación centralizada



### 3.2 La ayuda a educación a través de ONGD

En el bienio 2005-2006, la ayuda canalizada a través de ONGD sumó 128 millones de euros que representan el 43% de la ayuda bilateral. **Las ONGD se configuran, por tanto, como un actor de gran relevancia en la gestión de la ayuda española a educación.**

El análisis del origen de los fondos muestra que la AECID financió programas, proyectos y convenios por un total de más de 48 millones de euros. Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales financiaron proyectos y programas de cooperación a las ONGD por más de 80 millones de euros. Cabe señalar que las CC.AA. canalizan el 71% de su ayuda educativa a través de ONGD y casi todos los proyectos financiados por las Entidades Locales (más del 90%) son ejecutados por ONGD.

#### 3.2.1 Los convenios de cooperación

Los convenios son un mecanismo de financiación plurianual orientado a los fines e impactos en las intervenciones. **Constituyen todavía "instrumentos en construcción" en un contexto de profundos cambios en la cooperación española** y deberían permitir intervenciones de cooperación mejor diseñadas. Suponen la expresión de una voluntad de trabajo negociado entre la Administración central y las ONGD, en una relación que pretende centrarse más en los fines que en la justificación del gasto. Para el acceso a los mismos, las ONGD deben pasar por un procedimiento de calificación y acreditación, que puede ser generalista o especializada<sup>5</sup>, aún cuando no consta que la acreditación especializada haya supuesto un mayor grado de interlocución en mesas o espacios de diálogo en el sector educativo. Por ello, en la práctica, las ONGD han podido considerarlo más como una limitación que como un valor añadido o específico.

<sup>5</sup> Cinco ONGD han sido acreditadas como organizaciones especializadas en educación: Fundación de Ayuda a la Drogadicción, Entreculturas, Jóvenes del Tercer Mundo, Educación sin Fronteras y FERRE-CECA.

Se pretendía que el convenio fuera un elemento complementario a las demás intervenciones y que se vinculara con diferentes instrumentos, tales como programas, proyectos, asistencia técnica, relación con SWAps, apoyo sectorial, canje de deuda, etc. Sin embargo, en la práctica, este aspecto más novedoso no se ha desarrollado. Por ello, en algunos casos, los convenios han quedado finalmente como programas sectoriales en una región, en uno o varios países, o, simplemente, como proyectos grandes. Tampoco se ha generalizado la incorporación en los convenios de elementos de sensibilización, difusión o capacitación.

En las convocatorias de 2006 y 2007, se suscribieron un total de 167 convenios de cooperación para el desarrollo con 38 ONGD. Las cantidades totales ascienden a unos 247 y 254 millones de euros en 2006 y 2007, respectivamente. Consideramos que un número tan elevado de convenios dificulta el superar un enfoque de "expediente" –basado en la gestión y las tramitaciones administrativas y de justificación del gasto– para caminar hacia una relación de confianza, dialogada, con énfasis en los fines compartidos entre la Administración y las ONGD.

Los convenios sobre educación en ambas convocatorias son veinticinco y se orientan primordialmente al África subsahariana, y, en segundo lugar, a América Latina.

### 3.3 La Iniciativa Vía Rápida (EFA-FTI)<sup>6</sup>

En el 2005, España anunció una contribución al Fondo Catalizador de la FTI de 5 millones de euros anuales durante el trienio 2005-2007. Sin embargo, en el año 2006, el aporte al Fondo ascendió a 7 millones, y en el 2007 a 45 millones de euros, por lo que la contribución real experimentó un destacable incremento, de manera que la cooperación española se ha convertido en uno de los principales donantes de la FTI.

### 3.4 Apoyo presupuestario sectorial

La cooperación española incorporó, en la pasada legislatura, la ayuda presupuestaria a sus mecanismos de asignación de recursos al sector educativo. Las contribuciones españolas a través de este instrumento, durante el período 2005-2006 supusieron un total de 16,6 millones de euros, de los cuales 14 millones de euros se invirtieron en Haití y Honduras, 2 millones de euros en Vietnam y algo más de medio millón de euros en Mozambique, todos ellos países prioritarios de la cooperación española. Específicamente en Honduras este instrumento ha cobrado gran importancia y, de hecho, supone 10 de los 14 millones de euros de ayuda bilateral en educación destinados a este país por la cooperación española. En 2007, el volumen de fondos de la ayuda presupuestaria se estima en un total de 22,5 millones de euros.

### 3.5 Canje de deuda por educación<sup>7</sup>

Desde el año 2005 la cooperación española dio un impulso a la utilización del canje de deuda como un instrumento más de la cooperación al desarrollo, destinado al sector educativo, especialmente en América Latina. En el 2005 y 2006 se formalizaron en total 7 operaciones de canje de deuda en esa región, por un importe de 341,1 millones de dólares.

<sup>6</sup> Ver el informe "FTI Iniciativa Vía Rápida España, Honduras, Mozambique" de la Coalición Española de la Campaña Mundial por la Educación, abril 2008.

<sup>7</sup> Ver documento "De la controversia a la oportunidad: Canjes de deuda por educación. Un balance desde las organizaciones sociales de América Latina y España" suscrito por la Coalición Española de la Campaña Mundial por la Educación, la Federación internacional Fe y Alegría y la Red Latinoamericana sobre Desarrollo, Deuda y Derechos, Latindadd, en noviembre de 2007.



### 3.6 Otros instrumentos

**El Programa de becas y lectorados en educación superior:** es el instrumento que más fondos canaliza de la cooperación centralizada –58 millones de euros– que representan el 17% de la AOD bilateral destinada a educación en 2005-2006. Hay que señalar que se produjo una incipiente reforma de este instrumento, que vincula la obtención de la beca al retorno del beneficiario a su país de origen. A las becas y lectorados se suma el Programa de Cooperación Interuniversitaria, que recibió casi 12 millones de euros en dicho bienio.

**Programas bilaterales:** durante el periodo 2005-2006 continuó la aplicación del Programa de las Escuelas-Taller y los Programas de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA). El apoyo que se venía prestando a través de los PAEBA se canalizará en los próximos años a través del Plan Iberoamericano de Alfabetización.

**Créditos FAD:** los países a los que se ha destinado AOD reembolsable fueron Ghana –país no considerado prioritario para la cooperación española– y Ecuador, principalmente. Las operaciones aprobadas (no desembolsadas) con cargo al FAD durante 2005-2006 ascienden a más de 40 millones de euros.

Es preciso llamar la atención sobre el hecho de que se continúe utilizando un instrumento de crédito ligado con países con graves problemas de endeudamiento, como es el caso de Ecuador. Por una parte, se firmó una operación de canje de deuda con este país y, al mismo tiempo, se concedió un nuevo crédito FAD.

En este período aparecen contabilizados como AOD los derechos de autor de **determinados programas educativos de RTVE** que son cedidos a canales de países en desarrollo para su emisión. La partida asignada al sector educación asciende a 10 millones de euros. Si bien el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE admite contabilizar los derechos de autor de los programas emitidos por la televisión internacional como AOD, no parece pertinente que la cuantía de estos programas sea tan elevada, máxime cuando son programas que se emiten en abierto.

## 4. La calidad de la Ayuda a la educación

### 4.1 Alineación de la cooperación con los compromisos internacionales y profundización en el marco de planificación en la cooperación española...

En los últimos años, la Administración central y las Administraciones autonómicas, realizaron un esfuerzo significativo por adecuar sus principios y su práctica con las directrices y la práctica internacional sobre la ayuda al desarrollo. De hecho, ésta es una preocupación constante que se refleja en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y en los Planes de las Comunidades Autónomas, que recogen profusamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio e, incluso, otros compromisos más recientes como la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

Durante el período analizado, se llevó a cabo un gran esfuerzo de planificación que se concreta en el Plan Director 2005-2008, Estrategias sectoriales –incluida la Estrategia de Educación–, Documentos de Estrategia País y Planes



de Actuación Especial, a lo que hay que añadir los numerosos documentos de planificación de las Comunidades Autónomas. Parte de este esfuerzo se refleja en la generación de numerosos espacios de participación y debate para la construcción de los documentos de planificación.

Consideramos un avance significativo la contextualización de la AOD en educación, en el marco de los compromisos de Dakar, reflejada, sobre todo, en el Plan Director, la estrategia de educación y los planes de las Comunidades Autónomas. En particular, **la estrategia de educación ofrece un marco de actuación que consideramos adecuado para reorientar la cooperación en educación** en los próximos años.

Sin embargo, se ha debido afrontar la dificultad de construir una planificación participativa dada la multiplicidad de actores e instrumentos de la cooperación. Asimismo, la simultaneidad en los procesos de planificación sectoriales y geográficos dificultó la coherencia de las orientaciones y directrices contenidos en los mismos.

#### 4.2 ...pero elevada descoordinación entre los actores de la ayuda

Desde diversos ámbitos se vienen señalando las dificultades para avanzar en la coordinación, armonización y complementariedad de los distintos actores de la cooperación española. Esta es, efectivamente, una de las debilidades ampliamente reconocidas del sistema español de cooperación. Las dificultades son de distinto signo: desde la falta de voluntad política, pasando por la insuficiencia de los mecanismos establecidos a tal efecto, hasta la ausencia de incentivos que encuentren las administraciones para profundizar en esta línea. No en vano, la coordinación será una de las prioridades del nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

El sector educación no es una excepción al problema de falta de coordinación –pese a que en este sector existe una clara coincidencia en la definición de prioridades por parte de los distintos actores de la cooperación–. La creciente proliferación de actores que financian y ejecutan intervenciones en el sector educativo dificulta la planificación más estratégica de las intervenciones, la gestión de la ayuda y la medición de los resultados que se logran.

Es frecuente encontrar que en el programa de cooperación en educación con un país coexisten, financiado por AECID y por diversas Comunidades Autónomas, una multiplicidad de actuaciones ejecutadas a través de diversos instrumentos –proyectos de ONGD, programas o proyectos bilaterales, becas, apoyo programático, etc.– y, en ocasiones, resulta complicado percibir en qué medida cada una de las modalidades de ayuda contribuye a los objetivos educativos de la cooperación española en su estrategia en el país. No se han definido mecanismos y procedimientos formales que favorezcan el flujo de información entre las distintas intervenciones y que, sobre todo, permitan utilizar las ventajas comparativas de cada actor. **La coordinación y complementariedad entre los diferentes actores e instrumentos de la ayuda en educación continúa siendo muy limitada.**

### 4.3 Limitada cualificación y especialización de los recursos humanos

La inexistencia de recursos humanos especializados en educación es un rasgo común tanto en las organizaciones financiadoras, como en las gestoras de recursos de la ayuda. Tanto en las agencias gubernamentales, como en las ONGD, salvo excepciones, se ha abogado por gestores de proyectos de cooperación con perfiles generalistas, limitando la capacidad de la ayuda española para contribuir técnicamente a la mejora de los sistemas educativos y a la calidad de la educación.

La principal institución gestora de la ayuda española, la AECID, no cuenta todavía con personal especializado en políticas y gestión educativa que pueda supervisar, aconsejar y apoyar las iniciativas en este ámbito. Tampoco cuenta con personal que apoye en la planificación, programación o gestión financiera de las políticas públicas.

El importante crecimiento de los recursos y la incorporación a la cooperación española de nuevos instrumentos en el sector de educación en los últimos años, apoyo presupuestario sectorial, convenios con ONGD, contribuciones multilaterales a través de la EFA-FTI, hacen necesaria la participación activa y cualificada de la cooperación española en los foros internacionales, en las mesas de diálogo sectorial con otros donantes y con las autoridades educativas nacionales, así como en la valoración y discusión técnica de los proyectos y programas educativos.

### 4.4 Una ayuda orientada hacia resultados educativos

El crecimiento de los fondos, la diversificación de instrumentos y la multiplicidad de actores en la cooperación española obliga a unos cambios en las formas de trabajo. En la cooperación española empiezan a aparecer algunos cambios, pero todavía hay una brecha amplia entre las necesidades de cambio del sistema y los pasos dados. La reforma de AECID en curso constituye una oportunidad para avanzar en esta dirección.

Se necesita una cultura más selectiva en el destino de los recursos y en la forma en que se quiere contribuir a los procesos de desarrollo y mejora de los sistemas educativos. Finalmente, el impacto de la ayuda debe medirse en función de la mejora en el acceso y en la calidad de la educación en los países socios. De ahí la importancia de planificar la ayuda no en función de la oferta de proyectos educativos, sino, sobre todo, en función de la demanda y las necesidades de los países socios.

Aunque hay que señalar que ha habido avances, la evaluación de los proyectos y procesos educativos es todavía incipiente en la cooperación española. Es importante avanzar hacia una cultura de evaluación y aprendizaje para aprender de logros y fracasos; una cultura que ayude también a planificar mejor.

## 5. Deficiencias metodológicas: registro de la información

Aunque se observa una mejora en la clasificación de la ayuda al sector educativo y en la estructura de los listados de contribuciones bilaterales elaborados por la DG POLDE en los años 2005 y 2006, con respecto a los años anteriores, todavía queda un largo camino por recorrer para obtener una información de calidad. Persiste la pérdida de información detectada en los listados de contribuciones bilaterales de AOD de años anteriores, tales como la falta de identificación de las empresas que ejecutan los créditos FAD en educación. En el caso de la AOD descentralizada (sobre todo las entidades locales), se desconoce el nombre de la entidad que concede los fondos y el de la ONGD que canaliza la ayuda en 2005.

Asimismo, se han detectado algunos errores significativos en el registro de la información. Además de los señalados en la nota del cuadro 5.2, cabe mencionar las becas de la Fundación Carolina, que aparecían ejecutadas vía ONGD. Todo ello dificulta el análisis estadístico y la calidad en la información.

# Recomendaciones

## 1. Apoyo a los planes nacionales de educación, teniendo en cuenta el grado de compromiso de los países receptores con la Educación Básica para Todos

El objetivo prioritario es fortalecer los sistemas públicos educativos. Para ello, la ayuda se alinearán con los planes educativos de aquellos países que estén comprometidos con la educación básica y que no dispongan de suficientes recursos propios para alcanzarlos.

El apoyo a la educación pública se hará bajo los principios de:

- **Subsidiariedad:** las intervenciones de la sociedad civil y de la cooperación directa gubernamental deben fortalecer prioritariamente la capacidad de cobertura y la calidad de los sistemas educativos públicos sin sustituir la responsabilidad de las Administraciones educativas.
- **Complementariedad entre la Administración pública y la sociedad civil:** allí donde el sistema público no satisface las necesidades educativas básicas, la cooperación internacional apoya la iniciativa social comprometida con los objetivos de la Educación para Todos.

El fortalecimiento del sistema público educativo debe ir acompañado del apoyo a la demanda educativa por parte de la sociedad civil de los propios países socios, a través del trabajo directo con las comunidades y mediante el apoyo de la cooperación a la articulación de los movimientos educativos y sociales de los países, de cara a su participación en el diseño y vigilancia de las políticas públicas.

### En el caso de países miembros de la FTI<sup>8</sup>

- El apoyo a los planes nacionales educativos se instrumentará, sobre todo, a través de esta Iniciativa dado que posibilita la coordinación entre países donantes y socios.
- La FTI es el principal y más ambicioso instrumento que existe hoy en día para el cumplimiento de la EPT y los ODM en educación. Parece positivo que las CC.AA. participen financieramente en esta iniciativa al estilo de lo que ya se ha hecho en otros instrumentos internacionales (por ejemplo, en el Fondo Global para la lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria), de forma que avancemos en la coordinación de donantes, no sólo a nivel internacional, sino también al interior de nuestro país.

## 1.1 El aumento de la AOD destinada a educación básica y la orientación subsectorial de los fondos

Aunque España ha incrementado su ayuda a educación, es necesario aumentar la cantidad destinada a educación básica hasta alcanzar, al menos, 363 millones de dólares anuales para cumplir con las necesidades de financiación externa. También es preciso cumplir con el compromiso interno recogido en la Proposición no de Ley de 30/11 de 2006, aprobada en la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, de dedicar, al menos, el 8% a de la AOD a educación básica.

Si bien se reconoce que España está reorientando su cooperación dentro del sector educación, es necesario continuar fortaleciendo la educación básica, entendida no sólo como educación primaria y como ampliación de la cobertura:

<sup>8</sup> La FTI se plantea como una asociación mundial entre los países donantes y los países en desarrollo para acelerar la consecución de la Educación para Todos y Todas y se basa en compromisos recíprocos: los donantes prestan un mayor apoyo financiero y técnico de manera coordinada, transparente y predecible; a su vez, los países asociados tienen planes nacionales de educación sólidos. Hasta la fecha, más de 30 donantes contribuyen a esta iniciativa. El número de países en desarrollo a octubre de 2007 es de 32. Para más información ver *"Informe FTI Iniciativa Vía Rápida. España, Honduras, Mozambique"*. Campaña Mundial por la Educación, abril 2008.



- **Es importante destinar mayores fondos a la educación infantil**, que continúa siendo un subsector con ínfimas aportaciones, a pesar de que representa una etapa fundamental para el desarrollo de las capacidades de las personas.
- Es necesario invertir más en **mejorar la calidad de la educación**. Entre otras medidas, la formación de docentes y las mejoras en la gestión educativa han demostrado ser las de mayor impacto para la calidad educativa.
- Debe **fortalecerse en mayor medida la alfabetización y capacitación básica de personas jóvenes y adultas**. Se ha apoyado significativamente el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de personas jóvenes y adultas. Dicha inversión debe ir acompañada de mecanismos de seguimiento de las actividades realizadas y una evaluación del impacto del Plan en las condiciones educativas y sociales de las poblaciones atendidas.
- Finalmente, la reorientación de fondos debe considerar el fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria, sobre todo en los países de América Latina.

## 1.2 Los instrumentos y programas de la cooperación española

A continuación se proponen algunas recomendaciones respecto a programas e instrumentos de la cooperación española:

### { Convenios AECID

- Los convenios tienen el potencial de ser instrumentos integradores y de relación con otros instrumentos de financiación, para hacer posible la coordinación de diferentes agentes de cooperación, y como modalidades novedosas (fortalecimiento institucional, capacitación, sensibilización, asistencia técnica) que deben desarrollarse.
- Uno de los elementos principales de atención en la relación con la administración es el equilibrio entre la fijación de objetivos, que corresponde a la administración, y el derecho de propuesta de las ONGD. Consideramos fundamental sacar partido del valor añadido que implica contar con la iniciativa de las ONGD, por su presencia en el terreno y por su relación con contrapartes o socios locales.
- El procedimiento de calificación debería revisarse y mejorarse. La acreditación especializada de las ONGD en un determinado sector debería facilitar una interlocución sectorial, así como el acceso y participación a espacios y mesas de diálogo en educación.



· A pesar de la orientación hacia objetivos y resultados, es necesario avanzar en una mayor orientación para el logro de objetivos más que en la mera justificación del gasto. Ello implica tanto la incorporación de esta perspectiva en los representantes de AECID encargados de la gestión, como algunas excepciones en el marco de la Disposición 18 de la Ley General de Subvenciones.

### { Iniciativa por Vía Rápida (EFA-FTI)

· Si bien –como hemos señalado en el epígrafe referido a las conclusiones– hay que destacar la creciente contribución de la cooperación española a esta iniciativa, resulta necesaria **una mayor previsibilidad y consistencia en el volumen de las contribuciones que se comprometen en cuantía y en tiempo**, de modo que este mecanismo pueda asegurar un volumen cierto de financiación y ponerlo a disposición de los países receptores de los recursos.

· Asimismo, la apuesta por iniciativas como la FTI exige que la cooperación española promueva los recursos y capacidades necesarias que le permitan **asumir un mayor perfil en el funcionamiento** de la misma, tanto **en sus órganos de gobierno, como a nivel local en los países socios**.

### { Canje de deuda

Si bien es cierto que el canje de deuda no resuelve el problema de la deuda externa, esta iniciativa ha sido valorada positivamente. Supone una nueva vía de financiación que, convenientemente utilizada, permite incrementar las inversiones en educación básica, desarrollando programas a medio y largo plazo que superen aportes puntuales con mucho menor impacto.

Sin embargo, para que el instrumento logre estos objetivos, **debe superar varios retos pendientes**. Los más importantes son: apoyar los planes educativos desde los países en desarrollo, en lugar de promover la atomización de proyectos; desvincular las operaciones de canje de deuda a la compra de bienes o servicios españoles; garantizar la transparencia y la participación efectiva de todos los actores implicados, con especial énfasis en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español, el Ministerio de educación de los países deudores y la sociedad civil española y latinoamericana; e incrementar los fondos destinados a este instrumento y el porcentaje de la deuda que se condona.

## 2. Una mejor ayuda en apoyo a la educación: avanzar en la coordinación de actores y en el fortalecimiento del sistema de cooperación

### 2.1 Una mejor coordinación entre los actores

La coordinación entre los numerosos actores de la cooperación española es imprescindible para poder articular las intervenciones en apoyo a la educación, favoreciendo el aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada actor y evitando que se produzcan solapamientos.

Esta coordinación, que es responsabilidad de todos los actores, servirá para aumentar significativamente la eficacia de la ayuda y conseguir con ello cambios sustanciales en educación. La descoordinación actual significa que la AOD española en educación es la suma de multitud de intervenciones, cada una con una visión muy fragmentada de la educación en el país de destino. Y a visiones fragmentadas, soluciones fragmentadas.

Es particularmente necesario avanzar en una coordinación **de las comunidades autónomas y el gobierno central**. La coincidencia que de hecho se produce en las orientaciones estratégicas sobre educación en los planes y directrices de las cooperaciones autonómicas y central, sienta las bases para avanzar hacia la coordinación y la complementariedad de ambas. Una coordinación que se debe basar en los siguientes **principios**:

1. **Voluntad política** de llegar a acuerdos para dotar a la cooperación en educación de una mayor eficacia, superando solapamientos y duplicidades.
2. **Generación de espacios** eficaces de coordinación, que profundicen en las dinámicas ya generadas en los actualmente existentes (comisión interterritorial), y donde sea posible el alumbramiento de políticas de cooperación del sector educativo apropiadas desde el origen por los distintos actores involucrados.
3. **Generación de incentivos** institucionales para la coordinación y la complementariedad (cooperación delegada, proyectos conjuntos, misiones de identificación conjuntas, etc.).
4. **Aproximación**, en lo posible, de los ciclos de planificación y definición de estrategias sectoriales.
5. **Respeto a la autonomía** de decisión de cada espacio político e identificación y profundización en la especificidad y valor añadido de cada una de las cooperaciones.

## 2.2 Una planificación más exigente y una utilización más adecuada de los distintos instrumentos en apoyo a la educación

La elaboración del Plan Director, de las diversas estrategias sectoriales y de las Estrategias País, ha supuesto un avance significativo en la cooperación española. Así como la EPT es nuestra "hoja de ruta" en el ámbito internacional, **la estrategia de educación es el marco de referencia de la cooperación educativa española**. La estrategia de educación establece acertadamente las orientaciones y directrices para hacer una cooperación de calidad en educación, alineada con la EPT y la Declaración de París. **El reto radica ahora en la adecuada materialización de estas prioridades en programas e intervenciones que logren resultados positivos.**

Para ello resulta necesario avanzar hacia una planificación más estratégica de la ayuda a educación, orientada a la consecución de objetivos educativos. Parece necesario ser más selectivo en el destino de la ayuda, valorando cuidadosamente la cantidad y calidad de los recursos humanos y financieros que se destinan a cada país, así como la combinación de instrumentos que se consideran más adecuados, desde los proyectos al apoyo presupuestario.

Así mismo, es necesario profundizar en la complementariedad y coordinación de la ayuda en educación definiendo mecanismos y procedimientos formales que favorezcan el flujo de información entre las distintas intervenciones y que, sobre todo, permitan utilizar las fortalezas de cada actor.

Por último, sería conveniente que tanto el gobierno central, como especialmente las CC.AA., se doten de instrumentos de financiación más estables y a más largo plazo para poder apoyar procesos educativos que vayan más allá de la construcción puntual de infraestructuras o de equipamiento. Los cambios en la educación de los países socios, en particular aquellos vinculados con la mejora de la calidad educativa, demandan un apoyo sostenido y a

largo plazo. Por ello, es importante apoyar procesos que incidan en la calidad de la educación, en su gestión participativa, en el vínculo entre la comunidad y la escuela o en la incidencia política por un mejor servicio educativo.

### 2.3 Fortalecimiento de las capacidades y especialización del sistema de cooperación

Una activa participación en el apoyo de los sistemas educativos de los países socios exige un adecuado conocimiento experto de los principales actores de la cooperación española, tanto de las agencias que financian, como de las organizaciones que ejecutan las actuaciones. Este es un aspecto crucial que no debería ser postergado. Para ello se sugiere:

- **La dotación de recursos humanos especializados en políticas educativas**, tanto en la sede de AECID como en las oficinas en el terreno, que se incorporen al proceso de definición y decisión, orientando y dando seguimiento a las estrategias principales.
- La puesta en práctica de mecanismos y procedimientos formales que permitan aprovechar **la especialización técnica de las ONGD**, su cercanía a la práctica y su relación con contrapartes locales educativas. La acreditación especializada debe desarrollarse para que la misma propicie el acceso y la participación en espacios y mesas de diálogo sobre cooperación en educación.
- El establecimiento de **mecanismos de colaboración entre la AECID y el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte** para aprovechar la experiencia del personal educativo del ministerio. Asimismo, sería conveniente aprovechar la experiencia acumulada de las Comunidades Autónomas, apoyando procesos de desarrollo educativo en los países del Sur y del personal con que éstas cuentan para la gestión educativa en sus propias comunidades.
- Por último, parece necesario avanzar hacia una **progresiva descentralización de las decisiones** hacia las representaciones de los distintos actores en los países. Su cercanía les permite responder más adecuadamente a las necesidades y prioridades locales, e incrementa la coordinación y trabajo conjunto con otras agencias internacionales.

El reto que afronta AECID en los próximos años es cómo gestionar eficientemente el aumento de los fondos y el creciente número de actores y de instrumentos de cooperación que van conformando un sistema de cooperación complejo. Estas reformas en la gestión deben considerar también el diseño de mecanismos de diálogo y de encuentro con la sociedad civil, sumar esfuerzos y recuperar su experiencia y conocimiento del trabajo de cooperación.

### 2.4 Fomento de una cultura de aprendizaje y de evaluación de las intervenciones

Parece conveniente promover un cambio en la cultura institucional de muchos de los actores de la cooperación española favoreciendo una mayor orientación hacia el aprendizaje en las organizaciones gestoras de la ayuda y una mejor fundamentación de las decisiones. Para ello, es primordial reforzar la capacidad de análisis del sistema español de cooperación –de las agencias financieras de la administración central y descentralizada, pero también, de las ONGD–, de modo que puedan extraerse lecciones de la experiencia propia y de la de otros donantes.

Un elemento fundamental es la incorporación sistemática de procesos y mecanismos de evaluación de las intervenciones, que permitan el aprendizaje sobre las prácticas realizadas y conocer el impacto que las intervenciones de la ayuda tienen sobre los países y comunidades receptoras.

Se han hecho algunos esfuerzos para instrumentar la política de evaluación de la cooperación española aunque queda mucho camino por recorrer. Las evaluaciones sobre las intervenciones educativas son todavía escasas. Por ello, es necesario que los sistemas de evaluación de la cooperación sean una realidad y que permitan caminar hacia una mayor eficacia de la ayuda.



## 2.5 Mejorar el registro de información

Para un análisis profundo de las acciones de cooperación, concretamente del sector educación, es necesario continuar con la mejora en los registros de información, establecer criterios y rigor en la recogida de información, así como mantenerla actualizada. Una cooperación de calidad supone procesos de información accesibles, transparentes y confiables.

El análisis de la AOD por sectores, actores e instrumentos es la forma más habitual de analizar la cooperación española. Sin embargo, es mucho más invisible y, por lo tanto, menos conocido, lo que la cooperación española hace en un país concreto: qué actores intervienen, con qué instrumentos, en qué etapas y regiones, etc. El registro de la AOD por países permitiría conocer el "mapa de intervenciones" de la cooperación española en cada país y, con ello, facilitaría la coordinación entre actores de cara a combinar las intervenciones que se consideren más adecuadas.





## anexo metodológico

Los datos que se han tomado como base para el análisis cuantitativo de este informe proceden de los listados de contribuciones bilaterales de la AOD española registrados anualmente por la actual Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Dichos listados se encuentran disponibles *online* y constituyen la fuente sobre la cual se elaboran anualmente los seguimientos de los PACI (Planes Anuales de Cooperación Internacional). En concreto se han revisado los listados correspondientes a los años 2005 y 2006 (última fecha con datos oficiales disponibles en el momento de realizar este informe).

El análisis descriptivo de los datos se ha realizado con el programa estadístico SPSS, versión 15.0.

## 1. Estructura de la base de datos utilizada en el análisis

La base de datos utilizada en el análisis de la AOD bilateral española en materia de educación durante los años 2005 y 2006 comprende un total de 4.569 casos (proyectos o intervenciones). Esta base se constituye con la unión de los listados de contribuciones bilaterales de los mencionados años, previa selección de aquellos campos cuya información resultaba suficiente para realizar un análisis riguroso (algunos campos tuvieron que ser eliminados por falta de información).

Además, se añadieron nuevos campos a los listados originales, en concreto:

– Año de ejecución del proyecto o intervención de AOD.

---

– Nivel de renta: se ha completado la información sobre esta variable para algunos casos que carecían de ella. En otros casos, en los que en el campo País aparece la zona geográfica (p. e., América Latina), se ha asignado el nivel de renta de la mayoría de los países de dicha zona, por eso la pérdida de información es mayor en el campo País que en Nivel de renta.

---

– Ejecución: nueva variable que especifica si la ejecución ha sido directa (en cuyo caso toma el valor 1) o indirecta (tomando el valor 2 si se trata de una ONGD, o 3 si es la Universidad la que interviene en la canalización de la ayuda).

---

– Modo de ayuda: hemos creado este campo para especificar si la ayuda es reembolsable o no. Para identificar la ayuda reembolsable hemos utilizado la información recogida en el título y la descripción del proyecto, así como la del agente que concede la ayuda.

La estructura final de la base de datos empleada para el análisis del período 2005-2006 fue la siguiente:

NOMBRE DEL CAMPO	% DE CASOS SIN INFORMACIÓN
1. Código del proyecto o intervención.	0
2. Año de ejecución: 2005 ó 2006.	0
3. Tipo de Cooperación: centralizada o descentralizada.	0
4. Agente que concede la ayuda (2 dígitos para identificar al agente: Ministerio, CCAA, EELL, Universidad u otros).	0
5. Unidad (Siglas descriptoras del agente que concede la ayuda).	0
6. Título del proyecto o intervención.	0
7. Descripción resumida del proyecto o intervención.	0
8. Sector CRS: código.	0
9. Sector CRS: descripción.	0
10. País socio (receptor o beneficiario de la ayuda).	6
11. Área geográfica (zona geográfica a la que pertenece el país socio).	3
12. Nivel de renta del país socio: (PMA, PRB, PRMB, PRMA, No especificado)	3,6
13. Prioridad geográfica según el Plan Director 2005-2008 (PPR, PAE, PCF, OTROS, No especificado).	6 <sup>1</sup>
14. Desembolso: total euros desembolsados en el año de ejecución.	0
15. Ejecución (directa, ONGD, Universidad) <sup>2</sup> : se le asigna un número de 1 a 3 para indicar si la ejecución la realiza el propio agente que aporta los fondos, una ONGD española o una Universidad.	0
16. Identificación ONGD (si procede): nombre de la ONGD que canaliza los fondos, si procede.	Desconocimiento de la ONGD canalizadora de gran parte de la AOD bilateral concedida por EE.LL. en el año 2005 (42%).
17. Identificación Universidad (si procede): nombre de la Universidad que canaliza los fondos, si procede.	0
18. Modo de ayuda (reembolsable o no reembolsable): si está sujeta a devolución (por tratarse de un crédito FAD, por ejemplo) o no.	0

1 No se puede saber la prioridad geográfica por desconocimiento del país beneficiario de la AOD.

2 Como se puede observar, los campos 16a-16f, que en los listados originales hacen referencia a la identificación de la entidad que canaliza los fondos (Directa, AECID, ONGD, Fondo Local, Universidad, etc.) han sido resumidos en los campos 15 a 17.

## 2. Pérdida de información

Si nos remitimos al anexo metodológico del informe anterior, comprobaremos que persiste la pérdida de información detectada en los listados de contribuciones bilaterales de AOD de años anteriores:

– Se desconoce el nombre del país del receptor de la AOD bilateral española en un 6% de los casos registrados, lo que supone el 21% aproximadamente de la AOD destinada a educación en el bienio 2005-2006.

– No se identifica el nombre de las empresas que ejecutan los créditos FAD en educación.

– En el caso de la AOD descentralizada, especialmente en lo que se refiere a las EE.LL., se desconoce el nombre de la entidad que concede los fondos y el de la ONGD que canaliza la ayuda en un gran porcentaje en el año 2005 (el 5% de la AOD bilateral total del período, aproximadamente, y un 70% de los proyectos financiados por estas entidades).

– Las devoluciones de los créditos FAD continúan haciéndose a cargo del código 998 ("Sin especificación"), siendo imposible relacionarlas con el tipo de proyecto o intervención que las originó, por lo que no se puede determinar la cuantía de AOD bilateral neta por sectores, sólo la AOD bruta.

– El campo Modo de ayuda, que distingue entre Cooperación técnica, Ayuda para programas, Proyectos de inversión y Otros recursos continúa siendo desconocido en un alto porcentaje de los casos registrados en el año 2005, si bien hay que destacar que en el año 2006 aparece completo.

– Todos los campos que hacen referencia a los objetivos de la AOD (medio ambiente, igualdad de género, etc.) presentan un gran vacío de información que imposibilita su análisis.

– El campo Línea estratégica del Plan Director, también presenta un gran vacío de información, así como una disparidad de nomenclatura que dificulta su análisis.

### 3. Errores detectados en el registro de la información

Se han detectado algunos errores en el registro de la información del listado de contribuciones bilaterales de la AOD española del año 2005:

— El listado original de contribuciones bilaterales del año 2005 incluía en el nivel no especificado, en el código CRS 11120 (Servicios e instalaciones educativas y formación) los programas de lectorados, por un importe de 2.474.000 euros, que deberían incluirse en el código 11420 (Educación universitaria). El error ha sido subsanado en la base de datos de trabajo.

— Las becas de la Fundación Carolina figuraban ejecutadas a través de una ONGD. Esto se ha eliminado.

— En el listado original figuraban con el código CRS 11320 (Educación secundaria) una serie de actuaciones de la Generalitat Catalana con la denominación "APORTACIÓN DE LA GENERALITAT PARA LOS ESTUDIOS DE ALUMNOS DE PAÍSES BENEFICIARIOS DE LA AYUDA DEL CAD, MATRICULADOS EN ESTUDIOS DE 1º Y 2ª CICLO UNIVERSITARIO", por un importe total de 5.537.937 euros. En la base de datos de trabajo se ha cambiado el código a estas actuaciones y se le ha asignado el 11420 (Educación universitaria).

— También se incluía en el listado de contribuciones bilaterales del año 2005 la aportación española al fondo catalizador de la FTI por importe de 5.000.000 de euros. Han sido reasignados como AOD multilateral y deducidos de la bilateral del citado año.

#### 4. Otras observaciones sobre el contenido de los listados de contribuciones



— Sería muy interesante poder realizar un análisis de la AOD española por sectores y por líneas estratégicas, para así poder comprobar el cumplimiento de los compromisos y objetivos propuestos en el Plan Director y en la Estrategia Sectorial de Educación de la cooperación española. Sin embargo, debemos destacar la imposibilidad de realizar tal análisis por tres motivos:

- 
- Por el vacío de información que aún muestra este campo.
  - Por la incongruencia con que en numerosas ocasiones se rellena (pues no existe una conexión clara entre la descripción del proyecto y la línea estratégica asignada).
  - Por la falta de equivalencia entre los códigos CRS y las líneas estratégicas establecidas. No podemos saber a qué códigos CRS corresponden cada línea estratégica y cada compromiso adquirido en los distintos documentos oficiales de la cooperación española, lo que imposibilita un análisis de cumplimiento de estrategias y objetivos.

---

— Se ha realizado en los últimos años un esfuerzo importante por mejorar la cantidad y calidad de la información contenida en los listados de contribuciones de AOD, añadiéndose nuevos campos a los listados iniciales. Sin embargo, muchos de ellos aún aparecen vacíos de contenido por lo que no han podido ser analizados. Por lo tanto, debemos insistir en la necesidad de continuar trabajando para la mejora de la calidad de la información disponible en materia de cooperación.

---

— Debemos resaltar también la mejora de la información respecto a la AOD multilateral española, cuyos listados de contribuciones han sido incorporados recientemente a las estadísticas de la AOD española facilitadas por la DGPOLDE. No obstante, dichos listados no realizan la distribución de la AOD multilateral por sectores CAD y CRS hasta el año 2006. Sin embargo, en el PACI seguimiento de 2006 se incluye el análisis sectorial de la AOD multilateral de 2005, información que hemos utilizado en el presente estudio. Por lo tanto, no hemos podido realizar el análisis de la AOD multilateral española destinada a educación hasta el año 2005.



# agradecimientos

## **Nuestro agradecimiento a las siguientes personas e instituciones por las entrevistas realizadas:**

Vega Bouthelier. Subdirección General de Cooperación con México, América Central y el Caribe. AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Andrés Carbonero. Director de Cooperación al Desarrollo. Comunidad Foral de Navarra.

Teresa Godoy Tapia. Cooperación Descentralizada. Dirección General de Políticas de Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Igor Irigoyen. Director de Cooperación al Desarrollo. Comunidad Autónoma del País Vasco.

Percival Manglano. Director General de Cooperación al Desarrollo. Comunidad Autónoma de Madrid.

Víctor Mut. Gabinete de Prensa. Generalitat Valenciana.

Fernando Rivero. Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal. AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Marta Romero. Unidad de Nuevos Instrumentos. Gabinete Técnico de la AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Gladys Roy. Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal. AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Fernando Sánchez. Jefe de Servicio de Cooperación y Voluntariado. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ricardo Santamaría. Subdirector General de Fomento Financiero de la Internacionalización. Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

M<sup>a</sup> Cruz del Saso. Unidad de Nuevos Instrumentos. Gabinete Técnico de la AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Teresa Solbes. Jefe de Servicio de la Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización. Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.



