



La ayuda española en educación: algunas reflexiones críticas

José Antonio Alonso, Consuelo Vélaz de Medrano, Ignacio Martínez y Guillermo Santander

Una imagen del sector

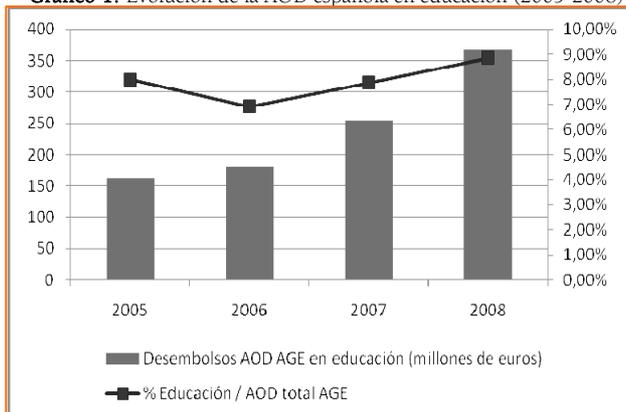
Con inequívoca constancia, la educación ha sido considerada un sector prioritario de la cooperación española, hecho que queda confirmado en los tres *Planes Directores* hasta ahora aprobados. Acorde con su importancia, en 2007 se aprobó la *Estrategia de Educación para la Cooperación Española*, un documento que pretendía sentar las bases estratégicas del trabajo en el sector. Adicionalmente, España se incorporó a la *Fast Track Initiative* (FTI): sin duda, la iniciativa internacional más relevante en materia educativa. Ahora bien, aunque la importancia otorgada a la educación en el seno de la política española de cooperación parece poco cuestionable, la elevada dispersión sectorial de nuestra ayuda limita la eficacia de semejante definición.

En todo caso, la ayuda dirigida al sector educación ha crecido tanto en términos absolutos como relativos: entre 2005 y 2008 se duplicó holgadamente, pasando de 163 a 366 millones de euros y aumentó su peso en la AOD total desde el 7,99% hasta el 8,85%.¹ En el incremento más reciente de la AOD en el sector ha tenido un papel básico la ayuda de tipo multilateral, principalmente la canalizada a través de la FTI. La existencia de esta iniciativa global, con la que

España mantiene un elevado compromiso, propicia un mejor alineamiento con la agenda internacional, a la vez que permite el trabajo con otros donantes. Ahora bien, ha provocado también una modificación -no siempre meditada- de los perfiles de especialización subsectorial y geográfica de la ayuda, al promover una concentración

definición de las prioridades estratégicas y en la inercia de ciertos instrumentos tradicionales en el sector (como el programa de becas, por ejemplo). Se trataba, pues, de un rasgo que era necesario corregir. Y, en efecto, entre 2005 y 2008, en gran medida como consecuencia de las aportaciones a la FTI, la

Gráfico 1. Evolución de la AOD española en educación (2005-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DGPOLDE

de las iniciativas en torno a los países de menor ingreso y en el ámbito específico de la educación básica.

Tradicionalmente, la educación post-secundaria había sido el principal subsector de trabajo de la cooperación española: un rasgo no compartido por otros donantes, que tenía su explicación en una muy tenue

educación básica ha incrementado su peso en el sector, pasando del 21% al 36%. Si se atiende a la media del periodo, el 32% de los recursos se destinó a este subsector, un 26% a la educación post-secundaria y un 12% a la educación secundaria. El 30% restante se dirigió a un nivel no especificado dentro del

"La FTI ha generado una reorientación subsectorial y geográfica de la ayuda española en educación"

"Es preciso definir un planteamiento estratégico que integre la agenda internacional con la experiencia propia en el sector"



José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada, Director del ICEI, j.alonso@ccee.ucm.es
 Universidad Complutense de Madrid
 Consuelo Vélaz de Medrano, Profesora titular de la UNED
 Consuelo.velaz@edu.uned.es
 Ignacio Martínez, Investigador del ICEI, imartine@icei.ucm.es
 Guillermo Santander, Investigador del ICEI, guillermosantander@icei.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
 Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.
 28223 Madrid
 www.ucm.es/info/icei/

¹ Las cifras presentadas en este artículo aluden centralmente a la ayuda desembolsada por la Administración General del Estado (AGE). Parta de las ideas de este documento emanan de un diagnóstico del sector encomendado por AECID.

sector.

Por lo que se refiere a la distribución geográfica, el cambio ha sido igualmente notable. Tradicionalmente, la cooperación española se había centrado en los países de renta media; en estos últimos años, sin embargo, se presta una atención creciente a los países de menor ingreso. En todo caso, los países de renta media-baja continuaron siendo los principales destinatarios del sector, al recibir el 38% de los recursos del cuatrienio 2005-2008, seguidos de los países menos adelantados y los países de renta baja, que recibieron el 19% y el 11%, respectivamente. Por su parte, los países de renta media-alta, fueron destinatarios del 7% de la AOD en educación.

El cambio motivado por las aportaciones a la FTI se refleja también, por último, en el protagonismo de las regiones receptoras, adquiriendo un mayor peso África Subsahariana en relación a otras tradicionalmente prioritarias como América del Sur y América Central. En concreto, África Subsahariana recibió el 24% de los recursos destinados a educación en dicho periodo, seguida de América del Sur (19%) y América Central (17%).

Junto a estos factores de cambio persisten otras debilidades que resultan tradicionales de la cooperación española en educación y que se han mantenido sin apenas corrección. Entre ellas, hay tres que merecen ser destacadas. En primer lugar, la *multiplicidad de actores* implicados en la gestión de la ayuda. Tres cuartas partes de ésta se canalizaron a través de la modalidad bilateral (incluyendo la multilateral). Dentro de la ayuda bilateral, la

cooperación descentralizada -a su vez, una variedad de actores- canaliza el 14% de los recursos, quedando el resto para la Administración General del Estado. Parte de esta ayuda -AECID y cooperación descentralizada- se canaliza a través de una diversidad de ONGD, que gestionan algo más del 19% de los recursos. Asimismo, dentro de la Administración General del Estado figuran como actores relevantes no sólo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, sino también el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación. El panorama del sector es bien expresivo de eso que se conoce como "proliferación de actores".

En segundo lugar, las *formas de instrumentación de la ayuda* responden más a las inercias administrativas que a una meditada selección de opciones de acuerdo a su potencial pertinencia. Aunque se hace un uso más activo de los enfoques sectoriales amplios, es limitada su presencia en el total de la ayuda. Los instrumentos más convencionales, como el proyecto, la asistencia técnica o las becas siguen teniendo un peso dominante en el sector.

Por último, como sucede en otros componentes sectoriales, también en éste se perciben las *debilidades institucionales y técnicas* de nuestra cooperación, que dispone de un muy limitado contingente de personal con conocimiento experto en materia educativa, lo que limita no sólo el diseño de las intervenciones, sino también la capacidad de diálogo con los países socios y con otros donantes en la definición de las políticas

públicas en el sector.

Principales desafíos

La búsqueda de una política más eficaz en el sector se enfrenta, cuando menos, a tres tipos de desafíos:

En relación con la orientación

Un primer desafío está relacionado con los cambios en el contexto internacional en el que la cooperación española se inserta. En el ámbito de la educación, este contexto se caracteriza por la existencia de un sólido consenso internacional, que configura un marco normativo que la cooperación española ha integrado en sus instrumentos de planificación. Asimismo, la existencia de una iniciativa global de relevancia en el sector, como es el caso de la FTI, y la disposición generalizada de estrategias nacionales de educación por parte de los países socios facilitan la integración de la cooperación española en marcos convenidos de coordinación internacional.

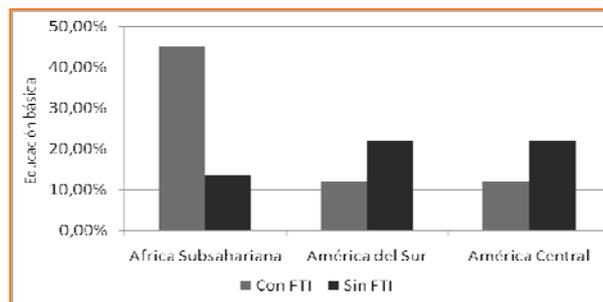
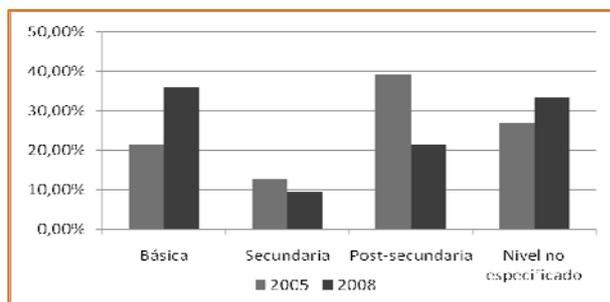
Ahora bien, junto a estos factores, la agenda internacional plantea también relevantes desafíos para la cooperación española. El recurso a la FTI ha provocado -como se ha visto- un cambio perceptible en la composición y orientación de la cooperación española. El gráfico 2 da cuenta de ese cambio al evidenciar la alteración que el patrón de distribución sectorial de la ayuda sufre entre 2005

(antes de la FTI) y 2008 (gráfico de la izquierda); y la modificación regional de la ayuda cuando se considera o no la actividad de la FTI (gráfico de la derecha). Lo relevante es que ese cambio, en gran medida deseable, se ha producido como consecuencia de una iniciativa que es ajena al sistema español de cooperación para el desarrollo. El resto de la ayuda bilateral no parece haber alterado más que marginalmente su proceder tradicional de trabajo en el sector.

Como consecuencia de esta situación, la cooperación española en el sector parece haber adquirido ciertos rasgos esquizoides: por una parte, despliega una agenda centrada en los países más pobres, orientada a la educación básica y canalizada a través de enfoques sectoriales que acuerda con el resto de los donantes en el seno de la FTI; por otra, y sin apenas conexión con lo anterior, mantiene una agenda tradicional que se despliega en países de renta media, con un enfoque más amplio y con mayor presencia de los llamados instrumentos tradicionales. El hecho de que las labores de seguimiento de ambas dimensiones de la política en el sector la lleven a instituciones distintas (la DGPOLDE en el primer caso, la AECID en el segundo) no ayuda a articular una visión integrada del trabajo en el sector. Superar esta dualidad comporta un primer desafío. Ahora, ¿cómo hacerlo?

Como primer paso, convendría desechar dos

Gráfico 2. Distribución de la AOD bilateral española en educación (2005-2008)



opciones extremas, ninguna de ellas satisfactoria. No parece que sea razonable abandonar totalmente los socios, experiencia y activos acumulados por la cooperación española a lo largo del tiempo, para asumir de forma mimética -y con el entusiasmo del neófito- la agenda internacional trazada en la FTI. Pero tampoco cabe seguir las rutinas de la acción bilateral, suponiendo que la FTI constituye una instancia autónoma que opera por libre. La única solución a la dualidad señalada es construir un planteamiento estratégico más integral y meditado que, sin dar la espalda a los consensos internacionales, sea capaz de poner en valor la experiencia y capacidades adquiridas por la cooperación española en el tiempo. Esto obliga a un esfuerzo adicional para lograr integrar de una manera más eficaz la acción bilateral y multilateral; al tiempo que demanda una construcción de argumentos, técnicamente fundados, sobre los que hacer descansar una posición más autoafirmada en el marco internacional por parte de la cooperación española.

En relación con las capacidades

Un segundo tipo de desafíos está en relación con las capacidades disponibles. España presenta una restricción muy severa en las capacidades humanas y técnicas de su sistema público de cooperación. Esto afecta a la calidad del diseño técnico de las intervenciones, pero además dificulta la capacidad de interlocución de la cooperación con los países socios y con otros donantes. Estas carencias son especialmente relevantes en un sector en el que es fundamental que la cooperación, más que a través de intervenciones aisladas, se proponga operar en un marco concertado de política pública en el país receptor. Así pues, es preciso reforzar las capacidades de gestión del sistema, incrementando la dotación y nivel técnico de los recursos humanos especializados en el trabajo en el sector. No es solución aceptable en el medio plazo

recurrir a otros actores, como las ONGD o los organismos multilaterales, para canalizar la ayuda y así suplir las carencias que se detectan en el sistema propio: lo que se trata es de poner los medios para invertir en el sistema público de cooperación para dotarlo de las capacidades que necesita.

En relación con la coordinación

Un tercer tipo de desafíos está en relación con la existencia de esa multiplicidad de actores que tienen competencia en la gestión de la ayuda en educación y con las dificultades para lograr una adecuada articulación y coordinación de las intervenciones desplegadas. Varios son los ámbitos en los que se precisa una mayor coordinación. En primer lugar, no parece existir una adecuada comunicación y diálogo entre los diversos ministerios, lo que se ha traducido en un desaprovechamiento de las capacidades disponibles y en una fragmentación de las intervenciones. Esta falta de coordinación se hace más costosa en el caso del Ministerio de Educación, que dispone de experiencia y medios técnicos que podrían ser de utilidad para la cooperación española. En segundo lugar, el problema de la coordinación trasciende al ámbito de la Administración General del Estado para afectar a las iniciativas que despliegan tanto la cooperación descentralizada como las ONGD con implantación en el sector. En tercer lugar, parecen existir dificultades a la hora de articular las lógicas sectorial y geográfica, gestionadas de forma excesivamente compartimentada. Por último, la desconexión entre los diversos instrumentos utilizados y la falta de una visión integral de los recursos procedimentales limita la articulación de las acciones desplegadas.

Recomendaciones

Del análisis realizado se desprenden una serie de recomendaciones orientadas a la mejora de la cooperación española en el sector. Ocho

son las que van a centrar nuestra atención:

1) Posición estratégica propia

Como se ha señalado, la cooperación española ha concretado su posición en el sector a través de la *Estrategia de Educación* (2007), un documento ajustado a la agenda internacional que ha merecido el consenso de la mayor parte de los actores españoles. De forma paralela, ha decidido comprometerse con la agenda internacional en educación, a través de su contribución a la FTI. Pese a los avances que todo ello ha supuesto, existen dos carencias que conviene remediar. Por un lado, la Estrategia ha sido poco integrada en los criterios y procedimientos de la cooperación española, lo que no ha ayudado a generar una cultura compartida respecto al trabajo en el sector. Por otro lado, el acercamiento a la agenda internacional se ha producido sin una previa reflexión acerca de la senda recorrida previamente en el sector, lo que no ha ayudado a valorar los activos acumulados en el pasado. Superar ambas carencias supone definir una más clara y autoafirmada posición estratégica por parte de la cooperación española, que logre integrar, de manera más armónica, ambas agendas. No cabe pensar en que España pueda ser ajena a las prioridades que define la agenda *Education For All*, pero tampoco cabe suponer que se abraza la agenda internacional y se abandone una experiencia que puede ser muy valiosa para la comunidad internacional. Lo que se reclama, por tanto, es que haya una reflexión y un debate que permita asentar una estrategia más amplia, en la que se integren tanto las prioridades internacionales como la tradición de trabajo previa de la cooperación española, que estuvo más centrada en las necesidades educativas propias de los países de ingreso medio.

2) Mejora de la información

El objetivo último de la educación es incrementar las capacidades y oportunidades de las personas y de su entorno para el desarrollo de una vida digna, lo que requiere actuar simultáneamente para mejorar la cantidad y la calidad de la educación que reciben las personas. En consecuencia, al valorar las necesidades y los progresos es preciso disponer de información fiable que permita estimar no sólo los avances en los indicadores cuantitativos, sino también en los estándares cualitativos (como el grado de aprendizaje de competencias básicas, o la oportunidad real de aprender para la población escolar). Estos segundos dan cuenta de por qué, para quién y en qué dirección se producen los avances, y suelen estar referidos a los procesos y resultados educativos. La mejora en la provisión de información cualificada y en su tratamiento precisa de un refuerzo del equipo técnico responsable de educación en el seno de la AECID y del establecimiento de los mecanismos de cooperación adecuados con aquellas otras instituciones (como el Ministerio de Educación o las respectivas Consejerías Autonómicas) que integran personal experto en la materia.

3) Integración de la acción multilateral

La cooperación española en el sector está canalizando una creciente cantidad de recursos a través de los organismos e iniciativas multilaterales, muy especialmente vía FTI, pero también a través de la OEI o UNICEF. La implicación activa en estos organismos permite a la cooperación española situarse en sintonía con la agenda global de educación, a la vez que trabajar con otros donantes internacionales con mayor experiencia en el sector. No obstante, existe la impresión de que una parte de los compromisos

internacionales suscritos responden más a criterios de oportunidad, relacionados con la dificultad de gestión interna de los recursos, que a un criterio de pertinencia, asociado a la adecuada identificación de la vía más apropiada para gestionar un programa. Además, no siempre se han establecido los criterios para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la actividad de las instituciones multilaterales en relación con el apoyo que la cooperación española les brinda. Esta situación ha alimentado una cierta autonomía de la acción multilateral respecto a la dinámica de intervenciones propia de la cooperación bilateral. Para corregir esta situación es necesario buscar una adecuada integración de la cooperación multilateral en el conjunto de la cooperación española. A este respecto, parece poco adecuado que una unidad ajena a la gestión de la ayuda (como es la DGPOLDE) tenga a su cargo el seguimiento de las iniciativas multilaterales. Esa tarea debiera estar integrada más plenamente en la Dirección Sectorial y Multilateral de la AECID. Al tiempo, parece igualmente inconveniente que la negociación con las instancias multilaterales se produzca sin el concurso del conocimiento experto en el sector, que deriva de la práctica y de los compromisos de la AECID. La cooperación multilateral no es sino una modalidad de ayuda, que debe ponerse al servicio de los propósitos (de contenido sectorial) de la cooperación española.

4) Promover una más efectiva coordinación

La multiplicidad de actores del sistema español de cooperación demanda un esfuerzo de coordinación múltiple. Por una parte, entre las propias instancias y departamentos de la Administración General del Estado. En segundo lugar, entre los diversos niveles de la Administración del Estado, implicando en las actividades de coordinación a la Comunidades Autónomas y Entidades Locales. La reciente creación de la Conferencia Sectorial puede servir de

marco para el impulso en su seno de una mesa sectorial de educación que permita una mejor coordinación e intercambio de información entre la AGE y los actores descentralizados. Por último, es también necesario mejorar la coordinación con las ONGD: los Convenios pueden ser una buena herramienta para ello. A este respecto, la Unidad de ONGD de la AECID debiera trabajar con un mayor grado de coordinación con los expertos sectoriales en la AECID en la definición de los convenios con las ONGD. De nuevo, el recurso a los convenios constituye una forma de instrumentar la ayuda; y los instrumentos deben subordinarse a los objetivos de la política que se definen a través de la acción sectorial.

5) Equipos humanos

Una mejora en la ayuda sectorial demanda una dotación más amplia de recursos humanos con formación específica en educación, tanto en la sede central como en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). En un contexto en el que la cooperación tiende a sustentarse en el modelo de asociación, que opera mediante el diálogo y definición de políticas con los países socios y con otros donantes, la existencia de recursos humanos suficientes y adecuadamente cualificados para desempeñar estas tareas adquiere una especial relevancia. La AECID debería realizar un esfuerzo por la conformación de equipos de especialistas en educación en la sede y en aquellas OTC en las que el sector educativo sea estratégico.

6) Rentabilizar las capacidades técnicas

La mejora de los contenidos técnicos de las intervenciones en el sector aconseja, además de una mayor dotación de recursos humanos en la AECID, un aprovechamiento más eficaz de los existentes en el resto de las administraciones públicas. Esto afecta a los recursos de las consejerías de la Comunidades Autónomas,

pero sobre todo a los recursos existentes en el seno del Ministerio de Educación. Parece conveniente que las tareas de coordinación y de trabajo en común de la AECID con estas instituciones no se limiten a las unidades responsables de cooperación internacional, sino que se extiendan a aquellos otros departamentos de contenido técnico cuya aportación pueda ser de utilidad. A modo de ejemplo, en el Ministerio de Educación sería de especial utilidad estrechar la colaboración con el Instituto de Evaluación, con la Dirección General de Formación Profesional, y con el Instituto Superior de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (ISFPiIE). Asimismo, en el marco del convenio con la OEI, podría estudiarse la posibilidad de contar con la colaboración de las Comisiones de Expertos Iberoamericanos, configuradas para asesorar en el Proyecto de Metas 2021 y los Programas de Acción Conjunta.

7) Enfoques sectoriales

El arsenal de instrumentos que la cooperación española utiliza en el sector es relativamente amplio. No obstante, el análisis revela que es la inercia (lo que se ha hecho en el pasado) o la facilidad administrativa (criterio de asignación de fondos) lo que predominantemente determina la selección de los instrumentos. Incluso en el caso de instrumentos en los que España tiene menor experiencia, como los enfoques sectoriales amplios, en ocasiones los criterios de decisión parecen más asociados a las posibilidades financieras que a la pertinencia técnica. Si se quiere avanzar en la eficacia de la ayuda es necesario hacer prevalecer los criterios de pertinencia sobre los de oportunidad en la gestión de la cooperación. Los instrumentos son contingentes a los propósitos sectoriales que se pretendan, por lo que son estos últimos

los que deben guiar la selección de instrumentos y no a la inversa.

8) Seguimiento y aprendizaje

La disposición de un buen sistema de información sustentado en las experiencias acumuladas por los diversos actores supone un activo de relevancia para la mejora de las políticas. En el caso de la cooperación española en educación resulta necesario mejorar la fiabilidad de los datos disponibles, así como la fluidez y el intercambio de información entre DGPOLDE y AECID, y entre sede y terreno. En ambos casos se aprecian inconsistencias que conviene corregir. Es necesario además promover de forma más sistemática ejercicios de seguimiento y evaluación de las intervenciones, como mecanismo de mejora del sistema. De hecho, una de las principales debilidades que se detectan en la cooperación española en el sector es la falta de evaluaciones sistemáticas de las acciones realizadas. Este déficit no sólo merma la transparencia y la capacidad de rendición de cuentas, sino que, además, debilita el proceso de aprendizaje institucional.

BIBLIOGRAFIA

Angulo, G. (2001). *De Jomtien a Dakar: diez años de ayuda a la educación para todos*. Fundación Intermón, Barcelona.

Alboan, Entreculturas y Fundación Etea, (2008). *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española en 2005-2006*, Madrid.

Steer, L. y Wathne, C. (2009). *Achieving Universal Basic Education. Constraints and opportunities in donor financing*. Draft for consultation. Workshop "Financing Universal Basic Education: Where are we, What next?" Octubre de 2009, Overseas Development Institute, Londres.