

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN ÁFRICA SUBSAHARIANA HOY

Financing education in Sub-Saharan Africa today

Alberto Begué Aguado

e-mail: alberto.begue@planusa.org

Asesor Senior en educación en Plan International USA (Washington DC. USA)

RESUMEN: Como se muestra en otro artículo de este mismo número, la brecha entre países en materia educativa sigue siendo significativa. La financiación de la educación es uno de los aspectos que requiere una mayor atención para ir cerrando dicha brecha en los próximos años. Los ODM 2 y 3 no serán alcanzados en 2015 por unos 50 países (entre ellos varios países de renta media), y la calidad de la educación es deficiente en más un centenar, por lo que es urgente demandar a los gobiernos de los países con más bajos índices educativos así como a los países donantes y a las agencias de la cooperación internacional un esfuerzo complementario al que ya vienen realizando desde los años noventa.

Palabras clave: Educación, África Subsahariana, Financiación, Donantes, Eficacia, Gobiernos nacionales, Ayuda internacional.

ABSTRACT: As showed in another article in this same issue, the gap between countries in relation to education is still significant. The financing of education is one of the aspects that will require more attention in order to close this gap. MDG 2 and 3 were not be reached by about 50 countries (among them several middle income countries), and quality is low in at least hundred countries, so it's urgent to demand to the governments of these countries and to donor and development agencies to make an extra effort beyond the one already made since the nineties.

Key words: Education, Sub-Saharan Africa, Funding, Donors, Effectiveness, National governments, International aid.

Fecha de recepción: 8-VI-2012

Fecha de aceptación: 20-VI-2012

«Si usted cree que la educación es cara, pruebe con la ignorancia» (Derek Curtis).

Introducción

La educación es el medio más efectivo para luchar contra la pobreza y para mejorar las condiciones de vida de la población en el medio y largo plazo. Si bien el avance desde 2000 es espectacular (había entonces 100 millones de niños y niñas fuera de la escuela, en un mundo cuya población sigue aumentando), la UNESCO calcula que hay en el mundo todavía 61 millones de niños y niñas sin escolarizar y que en 2015 habrá aún entre 29 y 43 millones sin acudir a la escuela. Pero el problema es mucho más grave pues un alto porcentaje (hasta el 70% en países como Perú o Pakistán y en numerosos países africanos) apenas sabe leer y escribir después de finalizar el tercer grado.

La educación es una de las mejores inversiones productivas que un país puede realizar. Según un estudio reciente un solo año de educación primaria incrementa el sueldo de una persona entre un 5% y un 15%, y un año de secundaria en un 15-25%¹. Los resultados de dos estudios citados en *Innovating in financing in education*, teniendo en cuenta los datos de 50 países entre 1960 y 2000, muestran que cada año adicional de escolarización incrementa el PIB medio anual entre un 0,37% y un 0,58%.

Por otra parte, en la preparación de una conferencia de donantes, el *Global Partnership for Education* (GPE) calculaba que el impacto de las contribuciones esperadas (por valor de 2.500 millones de dólares para tres años) permitiría los siguientes logros en los países socios:

- * 25 millones más de niños y niñas asistirían a la escuela.
- * La población de niños y niñas sin escolarizar se reduciría en un 50%.
- * Las tasas de finalización en educación primaria se incrementarían en un 7,5%.
- * 50 millones de nuevos libros de texto serían distribuidos en las aulas.
- * Se formaría a 600.000 nuevos docentes.

Además, este nivel de financiación supondría impactos indirectos en la salud materno-infantil de millones de familias, reduciendo en un millón el número de niños que mueren anualmente por enfermedades prevenibles o curables, salvando la vida a 40.000 madres cada año. Sin embargo, en su reunión de noviembre de 2011 en Copenhague, el GPE consiguió apenas 1.500 millones de dólares y habrá que ver si los donantes cumplen sus promesas de desembolsar estos fondos.

¹ Ver «2+3=8. Innovating in financing education», Informe del Grupo de Trabajo en Financiación Innovadora para la Educación, Leading Group on Innovative Financing for Development, 2010, p. 11

Una adecuada financiación de la educación permitiría no solamente mantener los incrementos en el acceso a la escuela sino también mejorar la equidad y la calidad de la enseñanza impartida. Sin embargo, a pesar de las indudables mejoras en la educación a nivel global², las necesidades de financiación son todavía ingentes. Según el Informe de Educación para Todos 2010 de la UNESCO, antes de 2015 será necesario contratar y formar a 8,4 millones de docentes a nivel global. En cuanto al porcentaje de docentes formados, las situaciones son diversas: desde el exiguo 14% de Togo al 40% de Liberia, el 50% de Ghana, Mali y Nigeria, el 70% de Mozambique, el 92% de Ruanda, al 100% en Costa de Marfil y Tanzania (UIS, 2011b, 84). En una estimación más bien conservadora, la UNESCO considera que África Subsahariana necesita un millón de docentes suplementarios. Sin embargo, los donantes no suelen ser muy favorables a pagar los sueldos de los docentes, básicamente porque es una medida insostenible en el tiempo. Pero a la vez el Fondo Monetario Internacional (FMI) limita a numerosos países contratar por encima de un cierto límite (establecido en función del déficit del país, no de sus necesidades educativas). La abolición de las tasas escolares en Kenia en 2003 permitió a un millón de niños y niñas asistir a la escuela por primera vez. Sin embargo, el acuerdo macroeconómico del gobierno con el FMI, firmado en 1997, impedía contratar más de 235.000 docentes (Action Aid, 2000). A pesar de los cambios en las circunstancias, esta limitación no fue eliminada, provocando una masificación de las aulas y una reducción de la calidad de la enseñanza impartida. Una alternativa con escasos resultados, promovida desde el Banco Mundial, ha sido la contratación de para-docentes, personas de la zona que tienen apenas estudios primarios o secundarios en el mejor de los casos y que son colocados frente a un aula sin conocimiento pedagógico alguno y con un sueldo notablemente inferior al de un docente formado, y en ocasiones pagado por la propia comunidad en lugar de por el Estado.

En términos financieros, los docentes también son un tema fundamental, pues sus sueldos suponen más del 60% del presupuesto educativo en la mayoría de los países africanos, en muchos casos hasta el 90% (Níger, Mali, Mozambique, RCA...)³. Sin embargo, el sueldo medio de un docente apenas supera el umbral de la pobreza con las obvias implicaciones en su motivación y rendimiento.

Además, la necesaria mejora de la calidad de la enseñanza impartida requerirá importantes inversiones en los próximos años, tanto en la formación de docentes, como en la adquisición de libros de texto, materiales pedagógicos, reducción de los costes indirectos que soportan las familias, etc.

² Ver artículo de R. Aguadero en este mismo número.

³ Incluso en los países de la OCDE este porcentaje es del 80%, lo que muestra que el margen de maniobra es reducido.

La educación es una responsabilidad principalmente de los gobiernos nacionales

En los últimos años la mayoría de gobiernos nacionales de los países del Sur han hecho un esfuerzo considerable en incrementar su gasto en servicios sociales y particularmente en educación⁴. El gasto a nivel global ha pasado de un 4,6% del PIB en 1999 a un 5% en 2008⁵; del 2,9% al 3,8% en los países de menos ingresos y del 3,5% al 4% en los países de África Subsahariana (AS), el mayor aumento en todos los grupos de países, si bien también partían del nivel más bajo (la región Sur y Oeste de Asia partía del 3,7% y baja al 3,5% en 2008)⁶. La tabla 1 muestra esta información por países. Igualmente, la mayoría de países, incluidos muchos africanos, han incrementado sus presupuestos públicos en educación entre 1999 y 2008. Mozambique pasó de un 7% a un 22%, Tanzania de un 6% a un 22%, Mali de un 5% a un 9%, Ruanda de un 7% a un 13%, etc.

Tabla 1: Gasto público en educación de algunos países africanos (2009)

País	Porcentaje sobre el PIB
Lesoto	9,3%
Burundi	7,7%
Kenia	6,9%
Tanzania	6,5%
Namibia	6,3%
Etiopía	5,5%
Malawi	4,5%
Burkina Faso	4,4%
Togo	4,4%
Níger	4,4%
Ruanda	4,3%
Mali	4,1%
Camerún	3,6%
Guinea	2,2%

Fuente: UIS, Global Education Digest 2011

⁴ Dadas las dificultades estadísticas para obtener datos fiables así como el escaso peso del sector privado en África Subsahariana, trataremos únicamente la financiación de la educación por parte del sector público.

⁵ Los países de Europa y América del Norte gastan un 5,3%

⁶ Retomando una propuesta de la *Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI* (Informe Delors, 1996), la reunión de CONFINTEA (Conferencia de UNESCO para la Educación de Adultos) recomendó ya en 1997 que los países destinaran un 6% del PNB a la educación.

En conjunto, los países africanos subsaharianos incrementaron sus presupuestos en educación en más de un 6% anual durante la pasada década (UIS, 2011b). Este informe muestra, en palabras de la Directora General de UNESCO, Irina Bokova, «cuán comprometidos están las naciones africanas y sus socios en alcanzar la Educación para Todos». Evidencia además que estos esfuerzos están logrando resultados. Como decía el director del UIS, Hendrik van der Pol, «las decisiones estratégicas hay que tomarlas en base a los hechos, no en supuestos». Entre 2000 y 2008 el número de niños/as en la escuela se incrementó en un 48%, pasando de 87 millones a 129 millones. En varios países el aumento del presupuesto en educación ha sido mayor que el incremento en la tasa de escolarización, lo que indica una inversión también en la calidad de la educación. De media, la educación supone el 18% del gasto público en AS frente a un 15% en otras regiones. Sin embargo, la reducción del número de niños/as en edad escolar sin escolarizar ha pasado del 6% anual en el periodo 1999-2009 al 3% en 2004-2009. El informe de Educación para Todos de 2011 señala que 7 de los 18 países analizados (con 3,7 millones de niños/as sin escolarizar) redujeron sus presupuestos en educación en 2009. Existe pues el riesgo de que presenciamos en los próximos años una especie de «fatiga» en la financiación de la educación.

Como resultado de esta fatiga, asistimos a una tendencia peligrosa. Numerosos gobiernos cargan crecientemente sobre las familias el coste de la educación de sus hijos e hijas. La gratuidad de la escolarización primaria está establecida por ley en unos 90 países (20 de ellos africanos). Cada vez más países africanos incluyen en su Constitución la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria. Es el caso de Madagascar, RDC, Kenia, Tanzania, etc., y los resultados son claros. En Burundi, por ejemplo, el número de niños y niñas sin escolarizar pasó de 723.000 en 1999 a apenas 10.000 en 2009 (UIS, 2011). La abolición de las tasas escolares conlleva una mayor necesidad de recursos, que ya no pagarán las familias sino el Estado. Sin embargo, la realidad es muy diferente y todavía las familias tienen que pagar tasas para que sus hijos/as asistan a la escuela además de los denominados costes indirectos -uniformes, libros de texto, transporte, comida- con la carga económica que eso supone para familias de escasos recursos, la mayoría en los países africanos⁷. Las familias frecuentemente se ven obligadas a pagar el sueldo directamente a los docentes o incluso reparar las aulas dado que el gobierno no envía fondos a los niveles descentralizados o a las escuelas. En países como Gabón, Sierra Leona, Burkina Faso o Costa de Marfil las familias soportan entre el 30 y el 40% de los costes de la educación, lo que implica que las familias mas pobres (la mayoría) no puede enviar a sus hijos e hijas a la escuela,

⁷ Para más información sobre la abolición de las tasas escolares, ver *Six steps to abolishing primary school fees, School Fee Abolition Initiative*, Banco Mundial, 2009, Washington DC. http://www.globalpartnership.org/media/library/E-book_SixSteps_32146.pdf

o lo hacen con un enorme sacrificio que se ve interrumpido en caso de sequía, inundaciones, crisis alimentaria, etc.

Un tema escasamente tratado en la literatura y que apenas podemos apuntar aquí es que prácticamente todos los países subsaharianos tienen débiles sistemas fiscales lo que conlleva bajas recaudaciones y círculos viciosos que les impiden ofrecer servicios de calidad a sus ciudadanos. La presión fiscal en África Subsahariana es de apenas un 15% del PIB, similar a la de América Latina y Asia del Este, frente a 30% en EEUU y 35% en varios países europeos. Los países donantes, especialmente los europeos, insisten en la importancia de la gobernabilidad (o gobernanza) e insisten en la corrupción (sin duda un problema grave, también en el sector educativo) pero apenas se habla de la importancia de mejorar los sistemas impositivos.

Además, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) genera una gran dependencia en algunos países como Liberia, donde el 72% del gasto público en educación proviene de la AOD, Mali 51%, Guinea 49%, Etiopía 42%, Kenia 4%, o RDC 3% (UIS, 2011: 34).

Por otra parte resulta significativo que países con niveles similares de renta tienen un gasto público en educación muy diferente: la República Centroafricana (RCA), Sierra Leona, Mozambique, Liberia o Burundi tienen entre 400\$ y 800\$ de renta per capita (PPP) pero mientras Burundi destina un 7% de su PIB a educación, la RCA destina apenas un 1,2% y Liberia un 3,5% (UNESCO 2011a, 103). Esto ilustra la importancia de la voluntad política en la mejora de los sistemas educativos.

Además, la relación entre el incremento de fondos y la mejora de los resultados no es lineal si hacemos una comparación entre los diferentes países. Así Etiopía incrementó su parte del PIB destinada a educación del 3,5% en 1999 al 5,5% en 2008, duplicando la tasa de acceso a educación primaria (del 37% al 79%). Pero Guinea redujo su inversión en educación del 2,1% al 1,7% y sin embargo también casi duplicó su tasa de escolarización (del 44% al 72%). Eritrea, pese a haber disminuido su inversión del 5,2% al 2%, aumentó su débil tasa de escolarización del 33% al 40% (UNESCO 2011a, 106).

En definitiva, no todo es cuestión de dinero. Los recursos financieros son necesarios pero igualmente se necesitan recursos materiales y humanos, no siempre disponibles aunque se realicen inversiones cuantiosas, así como una buena gestión de todos ellos. En cuanto a los y las docentes, pieza fundamental en el sistema educativo y en la mejora de la calidad educativa, en muchos países es difícil contratar personal cualificado que esté dispuesto a trabajar en zonas remotas de países como Mozambique, Nigeria, Etiopía o República Democrática del Congo. El problema es todavía más difícil para las mujeres docentes, que

enfrentan situaciones de inseguridad en numerosos lugares. Otro elemento fundamental en la mejora de la calidad educativa, los libros de texto, escasean en muchos países, y no solamente por la falta de recursos, sino por la inexistencia de imprentas de calidad, por la imposibilidad de realizar la distribución en todas las escuelas del país, etc.

La situación política también es un factor relevante a la hora de analizar los resultados educativos en estos países. Madagascar, Guinea Bissau, Mali o Níger han sufrido en los últimos años golpes de Estado que han tenido una significativa incidencia en el funcionamiento de sus sistemas educativos, juntándose una falta de planificación con una merma en los recursos públicos disponibles para el sector.

La eficacia de la ayuda internacional

Como bien público global que es, la educación es también responsabilidad de la comunidad internacional. Los países donantes así como las agencias multilaterales de cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil han incrementado sus esfuerzos para apoyar los sistemas educativos de los países africanos subsaharianos.

Los niveles de ayuda oficial al desarrollo (AOD) se han incrementado de manera sustancial, pero los compromisos adquiridos en 2005 de incrementar la ayuda global en 50.000 millones de dólares para 2010 (duplicando la ayuda a África) no se han cumplido, principalmente por parte de los países del G8. Así, con una caída del 3% en 2011⁸ y un monto global de 133.500 millones de dólares, la AOD de los países de la OCDE supone actualmente un 0,31% del PNB frente al compromiso adquirido en 1972 en las Naciones Unidas de destinar el 0,7%. Apenas cinco países (Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y Holanda) alcanzan esa cifra. España alcanzó un 0,43% del PIB en 2010, pero se ha reducido al 0,29% en 2011 (disminución del 32,7% en un solo año) y se ha quedado en el 0,16 % en la propuesta de presupuestos para 2013 (nivel inferior al de 2004).

A pesar de estos incrementos a nivel global hasta 2011, la parte asignada a educación básica se ha estancado en el 12% desde 2000, con un pequeño aumento en 2008 (UNESCO, 2010, 226)⁹. El monto global de AOD a educación alcanzó los 10.800 millones de dólares (4.700 para educación básica) en 2007, el doble que en 2002. También entre los donantes se percibe una cierta «fatiga».

⁸ Esta reducción es la primera desde 1997. Las medidas de austeridad aprobadas en todos los países donantes hacen presagiar que la AOD continuará reduciéndose en los próximos años. <http://www.oecd.org/dac/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm>

⁹ Mientras tanto el sector salud ha visto incrementada su parte del 11% en 1999-2000 a 17% en 2006-2007.

Así, entre 1999 y 2006 la AOD en educación se incrementó anualmente en un 16% pero entre 2003 y 2006 apenas en un 4% y los compromisos disminuyeron en 2007, con un ligero repunte en 2008. Además, suele criticarse que apenas la mitad de la ayuda va a los países más pobres (UNESCO, 2011c), lo que es cuestionable pues, como afirma el informe de UNESCO de 2011, entre los países con más niños y niñas fuera de la escuela, además de India, Pakistán o Nigeria, hay también países de ingresos medios, como Brasil, Filipinas y Sudáfrica.

En cuanto a las perspectivas de los principales donantes en educación¹⁰, los Estados Unidos destinaron 800 millones de dólares en 2012 a educación, frente a los 925 millones en 2010¹¹. Varios países como Holanda, Suecia o Canadá están reduciendo el número de países en los que apoyan la educación. Más radical, Dinamarca cerrará todos sus programas bilaterales en 2014. Francia y Alemania siguen destinando gran parte de sus recursos a conceder becas de tercer grado para estudiar en esos países. Muchos de estos estudiantes no regresan a sus países de origen con lo que el aporte al desarrollo de los mismos es nulo. Reino Unido es de alguna manera la excepción, pasando de 600 millones de libras en 2006-2008 a casi 800 millones en 2010 (69% en bilateral) y 1.000 millones en 2011, con una previsión de no incrementar estos fondos hasta 2016 (DFID, 2010). El Banco Mundial, a pesar de su anuncio en septiembre de 2010 de aportar 750 millones de dólares para educación básica, desde 2010 ha disminuido sus contribuciones a educación.

¿Es esta retirada (parcial) efecto de la crisis? Podemos decir claramente que no. Se trata más bien de opciones estratégicas. Así, por ejemplo, Dinamarca se retira de la ayuda bilateral pero aumenta sus contribuciones multilaterales en educación. Holanda tomó esta opción tras un cambio a un gobierno conservador. Una colega de la cooperación holandesa me decía en diciembre de 2008: «acaba de cambiar el ministro de cooperación, al nuevo no le interesa la educación». Y así fue: durante los tres años siguientes, Holanda, primer donante del GPE, no dio ni un euro a esta iniciativa, la más importante a nivel global para la financiación de la educación en los países en desarrollo. En 2010 deciden además reducir el número de países en los que apoyan el sistema educativo, dejando por ejemplo Mozambique y una inversión de 80 millones de euros con los que el gobierno de ese país contaba en su planificación del año siguiente.

Sin embargo, la UNESCO sigue estimando que las necesidades para alcanzar los objetivos de Dakar son de entre 11.000 millones (apenas para educación primaria) y 16.000 millones (para toda la agenda de Educación para Todos o

¹⁰ Para más detalles ver Begué (2012).

¹¹ Destaquemos que el proyecto de la Casa Blanca para 2013 era de apenas 573 millones de dólares, pero el Congreso finalmente aprobó 800 millones, como en 2011.

EPT¹²). Esta cantidad supondría más que duplicar la actual AOD a educación. Sin embargo, y a modo de anécdota, no parece tanto dinero cuando se compara con el gasto anual en helados de europeos y norteamericanos, 31.000 millones de dólares (UNESCO 2011b).

La búsqueda de iniciativas innovadoras en la financiación de la educación

Pero entonces, ¿por qué se resisten todavía los países donantes a financiar la educación de manera adecuada? Diversas agencias, especialmente el Banco Mundial, insisten una y otra vez que lo que el sector necesita son nuevas evidencias científicas de que las acciones en educación tienen un impacto positivo en la vida de las personas. Sin embargo, parece claro que si bien estos estudios son pertinentes, los gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur, no se mueven por evidencias científicas sino por el impacto político (y electoral) de sus acciones de gobierno. Así, elevar la importancia de la educación en el marco de la cooperación internacional parece una tarea imposible (Burnett y Bermingham, 2010). Los gobiernos no están interesados en financiar más allá de los niveles actuales un sector que da réditos a medio y largo plazo. Prefieren así financiar los sectores de la salud, lucha contra el hambre, y más recientemente, la lucha contra el cambio climático. Una opción viable sería vincular la educación con estos otros sectores, mostrando que la educación salva vidas, que es fundamental para incrementar la productividad en los países socios y que una población educada tendrá mejores herramientas para luchar contra el cambio climático¹³.

Por otra parte, además de los donantes tradicionales de la OCDE, en los últimos años se han sumado países como China, Corea, Rusia o Brasil, pero con montos todavía muy modestos en materia de educación. Dado que los países industrializados se hallan inmersos en profundas crisis financieras, económicas y sociales, no es de esperar que la brecha de 16.000 millones de dólares se cierre con incrementos sustanciales de la AOD.

En este escenario surge la idea de buscar mecanismos innovadores de financiación de la educación, tanto en la movilización de nuevos recursos como en la manera de desembolsarlos. El Grupo de Trabajo en Financiación Innovadora para la Educación, creado en 2006, agrupa a expertos de 60 países, 15 organizaciones internacionales y 20 ONG internacionales. Algunas ideas encima de la mesa¹⁴, pero aun escasamente concretas o materializadas, son:

¹² Los 6 objetivos de Dakar de Educación para Todos (2000) pueden consultarse en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>

¹³ Ver por ejemplo, <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/climate-change-education/>, http://www.brookings.edu/-/media/research/files/papers/2010/9/climate%20education%20anderson/09_climate_education o <http://educationforsustainabledevelopment.com/blog/?p=75>

¹⁴ Burnett y Bermingham, 2010 excepto cuando se señala que la fuente es UNESCO 2011a.

* Una tasa sobre las transacciones financieras internacionales.

* Una tasa sobre los billetes aéreos, propuesta francesa aplicada en 12 países, principalmente europeos, que por el momento solo aporta fondos para la lucha contra el VIH/SIDA (700 millones de dólares recaudados desde 2006).

* Establecer una Facilidad Financiera Internacional similar a la existente para las vacunas¹⁵. La UNESCO calcula (2011a: 2) que podrían recaudarse unos 3.000 millones de dólares hasta 2015.

* Establecer una tasa del 0,5% sobre las llamadas de móviles en Europa. Podría recaudar unos 900 millones de dólares al año (UNESCO, 2011a).

* Una lotería global a favor del desarrollo. En apenas nueve países europeos unos 220 millones de personas juegan a la lotería y en una encuesta de 2006 un 70% se mostraba favorable a una «lotería humanitaria».

* Utilizar las remesas de manera más efectiva y con una visión estructural más allá del mero consumo familiar.

* Bonos para la diáspora, que serían adquiridos con tipos de interés más bajos que los comerciales como su contribución al desarrollo de su país.

Incrementar la eficiencia permite alcanzar mejores resultados con menos recursos

Una vez más no se trata únicamente de incrementar los fondos destinados a mejorar los sistemas educativos. Además es previsible un importante impacto de la crisis financiera en la financiación de la educación. Es fundamental incrementar la eficacia y la eficiencia en la gestión de los sistemas educativos a todos los niveles, en los ministerios centrales, en las regiones, provincias y distritos, y también en las propias escuelas. Se suma el problema de la corrupción en algunos países como recientemente ha ocurrido en Kenia.

Y es que como hemos mencionado para los países del Sur, también en el caso de los donantes, además de los niveles de financiación, es fundamental la gobernabilidad y la buena gestión en los sectores educativos. El problema principal en muchos casos es más la mala gestión que la falta de recursos. No es una que éstos sean suficientes pero con una mejor gestión de los medios existentes se podría mejorar notablemente los resultados/la calidad de la educación impartida. Y una mejor calidad incide directamente en un mayor acceso, pues los padres y madres ven que vale la pena invertir recursos en la educación de sus hijos/as. La aplicación de los principios de la Declaración de París (armonización, alineamiento, mutua rendición de cuentas...) deja mucho que desear tanto por parte de los

¹⁵ Para más información consultar http://www.path.org/files/IFFIm_Sp_WHO.pdf

gobiernos donantes como de los receptores, enfrentándose a problemas en la adquisición de bienes y servicios (lo que frecuentemente retrasa notablemente la ejecución de los proyectos), de falta de coordinación entre los donantes, dobles agendas por parte de los donantes, corrupción, etc. En los últimos años se considera que la modalidad de desembolso denominada «apoyo presupuestario» o «enfoque sectorial» es la más adecuada, pues permite al gobierno receptor incluir en su presupuesto una parte de los fondos de la ayuda internacional. En lugar de preparar costosos proyectos, el gobierno presenta sus presupuestos anuales por sectores y una serie de indicadores para mostrar al final de cada año los progresos realizados. Sin embargo, los donantes pierden su capacidad de hacer un seguimiento pormenorizado de cómo utiliza su dinero el gobierno receptor. Las organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, juegan cada vez un papel más importante en el control de los presupuestos (denominado en inglés “*Budget Trucking*”), aunque muchos gobiernos son reacios a que la sociedad civil se «inmiscuya» en lo que consideran «asuntos de Estado».

En esta misma línea es fundamental tener en cuenta la capacidad de absorción en los países receptores. No es raro que un país reclame más y más ayuda internacional y una vez que ésta es acordada no se desembolse en el periodo previsto. Es el caso de numerosas subvenciones del *Global Partnership for Education* (anteriormente *Fast Track Initiative* o Iniciativa de Educación por Vía Rápida). Países como Burkina Faso, Senegal o Mali recibieron cuantiosas subvenciones para tres años que sin embargo han tardado en desembolsarse entre 4 y 6 años. Una vez más en estas circunstancias es fundamental el papel de las organizaciones de la sociedad civil que pueden colaborar con los gobiernos nacionales en la ejecución de programas educativos de amplio alcance. Organizaciones como Plan Internacional, Save the Children o Action Aid tienen programas educativos en países africanos que superan con creces a los llevados a cabo por los propios gobiernos nacionales y por las agencias bilaterales y multilaterales. Las ONG deben pues ser tenidas en cuenta como auxiliares de los poderes públicos a la hora de utilizar los fondos de la cooperación internacional. Sin embargo, la realidad es que es escasa la implicación de la sociedad civil en la definición y aplicación de las políticas educativas. En países como Senegal o Etiopía el gobierno se resiste o se opone abiertamente a dar voz a las organizaciones de la sociedad civil, sean locales o internacionales. Incluso en países como Burkina Faso, donde los textos legales contemplan la participación de la sociedad civil en la educación, las organizaciones sociales se sienten marginadas por parte de las autoridades educativas.

Mirando al futuro a medio y largo plazo

Los diferentes actores de la cooperación internacional se están movilizandoo en 2012 para empezar a pensar la denominada «Agenda post-2015», en particular en relación al establecimiento (o no) de unos nuevos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁶.

Si tenemos en cuenta únicamente los actuales ODM, corremos un serio riesgo de que los donantes consideren que la favorable evolución en el sector educativo lleve a la conclusión de que hay que destinar más recursos a otros sectores supuestamente menos atendidos como la lucha contra el hambre o algunas enfermedades. Sin embargo, los ODM en educación (#2 y #3) solo hacen referencia al acceso universal y a la paridad de género. Nada dicen sobre la equidad ni la calidad de los aprendizajes reales adquiridos por los niños y niñas. Organizaciones como Brookings Institute, considerado como uno de los mejores *think tanks* del mundo, ya están aglutinando a académicos y profesionales de la cooperación en torno a la idea de incluir un objetivo sobre los aprendizajes (*learning outcomes*)¹⁷. La UNESCO realizará en octubre en París una consulta con las diferentes organizaciones de la sociedad civil para reflexionar sobre el futuro de la cooperación en educación¹⁸.

Al tiempo, es necesario evitar la actual proliferación de iniciativas en educación. La *Fast Track Initiative*, creada en 2002 y denominada *Global Partnership for Education* desde 2011, fue la única iniciativa global de calado hasta esta década. Sin embargo, la falta del éxito esperado, así como las ansias de protagonismo de algunos actores, han llevado al lanzamiento de nuevas iniciativas. Desde la propuesta de crear un Fondo Global para la Educación por parte de la Campaña Mundial por la Educación en 2009 (propuesta abandonada por la CME pero todavía hoy en día apoyada por Gordon Brown, ex primer ministro de Reino Unido), a la propuesta de la UNESCO y Hillary Clinton en 2011¹⁹ o la del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban ki Moon, «Education First» en 2012²⁰. Frente al entramado de organizaciones e iniciativas en el sector salud, la existencia de una única iniciativa global (el *Global Partnership for Education*) era percibido como algo positivo pues permitía coordinar con cierto éxito las

¹⁶ Para más información, ver <http://www.un.org/en/ecosoc/about/mdg.shtml> / http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/desa_post2015paper_jv.pdf / <http://www.ipsnews.net/2012/07/high-level-panel-on-post-2015-development-agenda/>

¹⁷ Ver <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/08/07-education-sector-van-fleeter>

¹⁸ Más información en <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/international-cooperation/collective-consultation-of-ngos/6th-meeting/>

¹⁹ *Global Partnership for Girls' and Women's Education* <http://unesco.usmission.gov/partnership-girls-women-education.html>

²⁰ Esta nueva iniciativa será anunciada el 26 de septiembre en Nueva York. Ver en http://www.ei-ie.org/en/news/news_details/2252

actuaciones de los donantes en el plano multilateral. La existencia de nuevas iniciativas apenas servirá para atraer la atención de las cámaras durante unos días, sin realmente aportar nuevos fondos ni nuevas ideas al sector.

Frente a los problemas brevemente mencionados en este artículo, lo que realmente se necesita es aumentar la voluntad política de los gobernantes, tanto de los países donantes como de los países socios del Sur, que han de entender que la educación, como el desarrollo, son carreras de fondo que no se ganan en el corto plazo. Los hoy países denominados desarrollados se tomaron varios siglos en desarrollar sistemas educativos universales y de calidad. Los principios de la eficacia de la ayuda pueden orientar este proceso, pero sin voluntad política no llegaremos muy lejos.

Referencias bibliográficas

Action Aid y Education International (2009), Toolkit on education financing. http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI-ActionAid_Toolkit.pdf

Action Aid (2000), An introduction to macro-economics and education, mimeo.

Begué, Alberto (2012), La Cooperación Multilateral Española en materia de educación, Memorando OPEX n° 169, Madrid <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/la-cooperacion-multilateral-espanola-en-materia-de-educacion>

Burnett, Nicholas y Desmond **Bermingham** (2010), Innovative Financing for Education, Informe para la Open Society Foundation, Washington DC.

Clemens, Michael y Todd **Moss** (2005), What's Wrong with the Millennium Development Goals?, Center for Global Development, Septiembre, Washington DC.

DFID (2010), Bilateral Support to Primary Education, Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office, Junio, Londres.

Global Partnership for Education, website www.globalpartnership.org

Leading Group on Innovative Financing for Development (2010), «2+3=8. Innovating in financing education», Informe del Grupo de Trabajo en Financiación Innovadora para la Educación, septiembre.

Leading Group on Innovative Financing for Development (2012), Innovative Funding for Education: moving forward, Febrero. http://leadinggroup.org/IMG/pdf/Innovative_financing_for_Education_-_Moving_Forward-3.pdf

RESULTS (2012), Staying the course? The World Bank's 2010 pledge to basic education, Washington DC. http://www.results.org/uploads/files/Staying_the_Course_-_The_World_Banks_2010_Pledge_to_Basic_Education.pdf

- Steer**, Liesbet y **Cecilie Wathne** (2009), *Achieving Universal Basic Education. Constraints and Opportunities in Donor Financing*, Londres, Julio.
- UNESCO Institute for Statistics** (2007), *Global Education Digest. Comparing Education Statistics Across the World*, Montreal. <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged07-en.pdf>.
- UNESCO Institute for Statistics** (2011a), *Global Education Digest. Comparing Education Statistics Across the World*, Montreal.
<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2011-en.pdf>
- UNESCO Institute for Statistics** (2011b), *Financing education in sub-Saharan Africa: Meeting the challenges of expansion, equity and quality*, Montreal.
- UNESCO** (2008), *¿Alcanzaremos la meta?*, Informe de Educación para Todos, París.
- UNESCO** (2009), *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, Informe de Educación para Todos, París.
- UNESCO** (2010), *Llegar a los marginados*, Informe de Educación para Todos, París.
- UNESCO** (2011a), *Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*, Informe de Educación para Todos, París.
- UNESCO** (2011b), *Education counts, Towards the Millenium Development Goals*, París. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190214e.pdf>
- UNESCO** (2011c), *Trends in aid to education, 2000-2009: despite increases, aid is still vastly insufficient and fragile*, EFA Global Monitoring Report Policy Paper 01, No