

INFORME FTI

Iniciativa Vía Rápida

Resumen ejecutivo

España, Honduras y Mozambique





La responsabilidad de la comunidad internacional en la consecución del derecho a una educación de calidad para todos y todas, tiene un punto de referencia importante en el Marco de Acción de Dakar¹. Este documento expresa “que ningún país comprometido seriamente con la educación para todos debe ver frustrado el logro de este objetivo por falta de recursos²”. Por ello, **solicita a los países donantes que incrementen la financiación externa a la educación**, especialmente a la educación básica; aseguren la predictibilidad en el flujo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); faciliten la coordinación

entre los donantes; refuercen el apoyo sectorial; y trabajen de modo decidido en iniciativas de alivio y/o cancelación de la deuda externa.

En respuesta a esta demanda surge en 2002 la Iniciativa Vía Rápida (“Fast Track Initiative –FTI–” en inglés) de Educación para Todos promovida por el Banco Mundial y la agencia de cooperación holandesa. **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 el cumplimiento de compromisos recíprocos: los países donantes deben prestar un mayor apoyo financiero y técnico de manera coordinada, transparente y predecible; los países receptores deben elaborar y poner en marcha una estrategia nacional de reducción de la pobreza y un plan nacional de educación sólido.

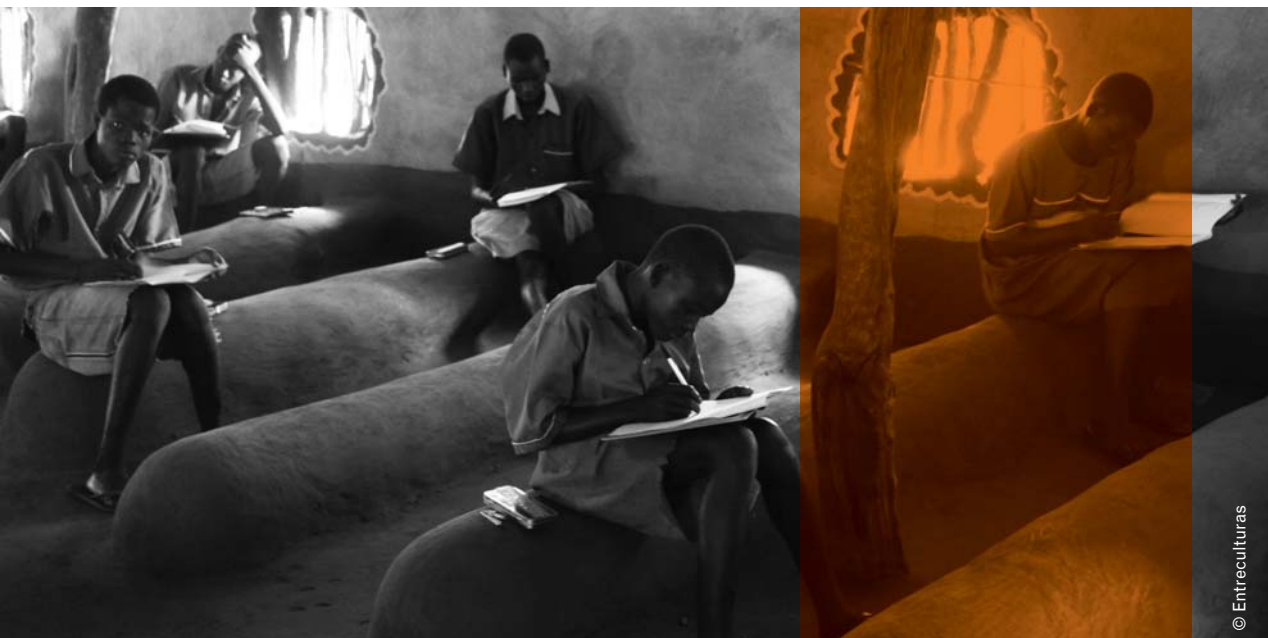
La Campaña Mundial por la Educación (CME), que en España está representada por Ayuda en Acción, Educación Sin Fronteras, Entreculturas e Intermón Oxfam, apoya este instrumento como “una de las principales iniciativas de lucha contra la pobreza que existen con carácter global³” y por considerarlo precursor en el camino hacia lograr una cooperación de calidad. Pero, al mismo tiempo, la CME ha planteado desde un inicio ciertas necesidades de mejora de la Iniciativa.

Pasados unos años desde el comienzo de la puesta en marcha de la FTI, la Coalición Española de la Campaña Mundial por la Educación (CECME), junto con el Comité Coordinador de la Red de Educación (COMCORDE) en Honduras y el Movimento de Educação para Todos (MEPT) en Mozambique, se plantea la necesidad de hacer un alto y reflexionar acerca de los resultados obtenidos, tanto desde la perspectiva de los donantes como desde los países receptores o países socios. Este informe se centra en describir los principales mecanismos de la Iniciativa y su funcionamiento a nivel global, analizar su funcionamiento en Honduras, Mozambique y España y señalar algunos de los avances y retos pendientes de la misma. Asimismo, se apuntan una serie de recomendaciones para su mejora.

* 1 Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, Senegal) Abril 2000.

2 Declaración de Dakar.

3 “España y la FTI en la educación básica: propuesta para concretar un compromiso urgente”. CECME. Noviembre 2005.



• Conclusiones

El informe pone de manifiesto que en estos años muchos países en desarrollo han asumido el compromiso de la FTI, y han elaborado estrategias de lucha contra la pobreza y planes nacionales de educación. Así mismo, numerosos donantes han sumado esfuerzos a esta Iniciativa. Además, la FTI ha propiciado la coordinación entre donantes, la alineación de las políticas, y el apoyo a nuevos instrumentos (como el apoyo presupuestario) destinados a mejorar la cooperación. Constituye asimismo, una iniciativa precursora en este sentido de los principios contenidos en la Declaración de París. Es por ello, y por la importancia que revisten dichos principios en el ámbito internacional, por lo que desde la CECME se analiza la puesta en marcha de la FTI a la luz de los mismos.

Sin embargo, deben señalarse en primer lugar los avances y retos relativos a los propios objetivos de la FTI, esto es, los relativos al aumento de la financiación para la educación básica. Pues bien, en cuanto al aumento de la AOD en educación básica, a pesar de los compromisos internacionales, **la educación sigue sin constituir, en la práctica, una prioridad clara para los principales donantes.** Esto se pone de manifiesto en los datos de la ayuda oficial al desarrollo internacional, en la que el peso relativo de la ayuda a la educación se mantiene constante y, a excepción de Holanda, los recursos destinados a los sectores básicos de la educación siguen siendo desproporcionadamente bajos. En el caso de España no llega al 2,5% de la AOD neta. En cuanto a la FTI específicamente, ésta no está consiguiendo movilizar los fondos necesarios por parte de los donantes para apoyar a los países asociados que pasan a formar parte de la Iniciativa. Según la propia Secretaría de la FTI, para el 2008 se prevé una brecha de financiación de mil millones de US\$.

Al déficit en la financiación hay que unir, en ocasiones, la falta de predictibilidad de los fondos, lo que pone en peligro e incluso imposibilita la consecución de planes educativos a largo



plazo por parte de los países asociados. En el caso de España, si bien hay que reconocer el considerable aumento de la contribución a esta iniciativa en los últimos años, el reto pendiente radica en garantizar la predictibilidad y sostenibilidad de estos fondos.

Además, aunque en teoría, la FTI está dirigida a la consecución de la Educación para Todos y Todas (EPT) que comprende los seis Objetivos de Dakar referidos a la educación básica, lo cierto es que en su inicio se centró únicamente en la consecución de la educación primaria. Posteriormente hubo un reconocimiento hacia otros objetivos incluidos en la EPT, pero el diseño mismo de los instrumentos de la Iniciativa fomentan que, en la práctica, se siga priorizando la educación primaria. **Un importante reto pendiente, en consecuencia, es avanzar en el apoyo de los seis Objetivos de Educación para Todos y Todas.**

A continuación, se analiza la FTI a la luz de los principios contenidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda relativos a la apropiación, armonización, alineación, orientación a resultados y mutua responsabilidad.

• **Principio de apropiación: los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.**

Aunque la FTI apoya la **apropiación** de los países asociados, en la práctica es todavía muy relevante la capacidad de influencia de los donantes. Así, los países donantes ejercen una influencia determinante en cuanto a la decisión de entrada de nuevos países receptores. Además, encontramos ejemplos de imposiciones sutiles de indicadores o en las evaluaciones por parte de los propios donantes. Uno de los indicadores más cuestionados ha sido el del salario medio anual de los docentes como un porcentaje del PIB del país (3,5%), ya que es evidente que el nivel de salarios adecuado depende de una serie de factores que varía en cada país.

El excesivo **liderazgo y protagonismo del Banco Mundial, con el control de la Secretaría de la FTI que a su vez gestiona el Fondo Catalizador y el Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación** también puede resultar contradictorio con el principio de apropiación. La austeridad fiscal, el ajuste estructural o el fomento del cobro de tasas escolares, “recetas” no muy lejanas en el tiempo del BM, suponen imposiciones a la hora de que

los países asociados puedan diseñar e implementar sus propias políticas educativas, y son incoherentes con los esfuerzos hacia la universalización de la educación.

Así mismo, desde la CECME entendemos que el liderazgo en las políticas de desarrollo debe ir más allá de los gobiernos de los países socios, e incluir bajo el principio de apropiación a la sociedad civil de estos países. En este sentido, se señala **la falta de mecanismos de participación de la sociedad civil** en aspectos estratégicos de la iniciativa a nivel nacional.

• **Principio de alineación: los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.**

Aunque en teoría la FTI fomenta la alineación de la AOD, para que los donantes apoyen las estrategias y planes educativos de los países socios, lo cierto es que en la práctica la FTI ha obligado a modificar o duplicar instituciones y procedimientos en muchos países socios, como ha puesto de manifiesto el informe de Honduras. En otras ocasiones, las discrepancias de procedimiento están directamente paralizando la Iniciativa. Es el caso de Mozambique, donde las diferencias entre el Banco Mundial y el gobierno han impedido la puesta en marcha de la Iniciativa y han supuesto, específicamente, el bloqueo de los fondos, todavía sin resolver.

• **Principios de coordinación y armonización: las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.**

La FTI está suponiendo una mayor coordinación entre donantes y entre éstos y los países asociados, pero aún queda mucho por hacer para que las acciones de los donantes estén **armonizadas**. El caso de Honduras pone en evidencia que algunos donantes priorizan una cooperación bilateral (vía proyectos o asistencia técnica) que potencia acciones aisladas, incluso bajo sus propias estructuras administrativas.

Así mismo, es necesaria una **mejora de la coordinación y definición de funciones dentro de la propia estructura de la FTI**. El protagonismo del Banco Mundial debilita la percepción de terceros sobre la Iniciativa, pues se considera propia del Banco Mundial y no como un instrumento independiente. Además, este mismo protagonismo resta independencia a otros actores, como la Secretaría Técnica. Tal y como señala el informe de Mozambique, en este país el Banco Mundial está tratando de hacer primar sus reglas de procedimiento en detrimento de los compromisos asumidos por los países donantes con el gobierno mozambicano.

Además, se precisa una **mayor coordinación interna por parte de los donantes**. El caso de España también pone de manifiesto la necesidad de coordinación al interior de los propios donantes. En este sentido, se hace difícil conocer todos los esfuerzos que se destinan a la consecución de la Educación para Todos y Todas, vía cooperación descentralizada, canjes de deuda, financiación de proyectos de ONGD, apoyos al Fondo Catalítico o vía apoyos programáticos. Se hace necesaria una mayor coordinación entre los diversos agentes de la cooperación española en el ámbito educativo. Por otra parte, España tampoco está asumiendo



© Ayuda en Acción

roles de liderazgo dentro de la Iniciativa en aquellos países en los que participa, por ejemplo, constituyéndose como Agencia Coordinadora a través de las Oficinas Técnicas de Cooperación.

- **Principio de gestión orientada a resultados: administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados.**

Aunque la Iniciativa reconoce que lograr una Educación para Todos y Todas va más allá de lograr el acceso a la educación y que es necesario apostar por la calidad, en la práctica la atención de la FTI se ha centrado en el acceso. Este énfasis y consiguiente aumento del alumnado puede tener consecuencias adversas para la calidad si no va acompañado de medidas para aumentar los medios disponibles (mejores condiciones para el profesorado, mejores infraestructuras, etc.).

Otro aspecto crítico ha sido el impacto negativo que han tenido determinadas políticas del FMI en la **mejora real de la calidad de la educación** en los países asociados; en concreto, las políticas de contención del gasto público y la imposición de techos salariales de los docentes.

Consciente de la importancia de la calidad, la propia FTI ha creado un grupo de trabajo específico y se han comenzado a establecer indicadores que van más allá del acceso, como las tasas de cobertura o repetición.

- **Principio de responsabilidad mutua: donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.**

La FTI ha dado importantes pasos para avanzar en la consecución de una responsabilidad mutua por parte de los donantes y países socios. La inclusión a partir de 2006 en el Comité Directivo de representantes de los países socios y de la sociedad civil, supone un importante impulso a una gobernabilidad más participativa y transparente. Pero a nivel nacional aún se observan fallos sobre todo al contar con la sociedad civil de los países asociados para la que, como ya se ha señalado, no hay establecidos mecanismos ni instancias de participación.

Además, los donantes incumplen con su responsabilidad de proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que los países socios puedan contar con flujos predecibles de AOD. La imposibilidad de planificación se hace patente en Honduras, donde la Ley de Presupuesto y sus Disposiciones Generales no permiten hacer compromisos sin tener la seguridad de recaudar o que van ingresar los fondos.

•• Recomendaciones

Por todo ello, desde la CECME hacemos las siguientes **recomendaciones:**

•• A los donantes:

— En relación con su papel y compromisos:

- 1) Aumentar la financiación de modo que se cubra la brecha financiera y posibilitar una mayor predictibilidad de los fondos, asegurando que están disponibles en los tiempos adecuados, para que la puesta en práctica de los planes educativos no se vea influida por la falta de recursos.
- 2) Asegurar que la FTI se dirige a la consecución de los objetivos de Educación Para Todos y Todas, y no sólo a educación primaria. La priorización de la educación primaria, en detrimento de otras fases fundamentales, no tendrá los efectos deseados para salir de la trampa de la pobreza en que se encuentran las poblaciones más desfavorecidas de los países en desarrollo.
- 3) Permitir el liderazgo efectivo de la FTI a los países asociados, cumpliendo con el principio de apropiación, según el cual el país receptor es el principal responsable de orientar su política educativa, ejecutarla y evaluarla.
- 4) Facilitar el que se den mecanismos de participación de la sociedad civil no sólo en la ejecución, sino también en la planificación y evaluación de la FTI en general y, sobre todo, en los planes sectoriales de educación a nivel nacional y regional.
- 5) Apoyar con más énfasis la calidad en la educación de los países FTI y en ese sentido, propiciar mejoras estructurales en los sistemas educativos de países socios, tales como ofrecer al profesorado condiciones de trabajo adecuadas y salarios dignos. Para ello, la FTI debe apoyar decididamente este tipo de gastos corrientes en los países en desarrollo, que aparecen una y otra vez como una de las causas principales de los bajos niveles de calidad de la educación en las zonas más pobres del planeta.

— En relación con las estructuras internas de la FTI:

- 6) Mejorar las estructuras de gobernabilidad interna de la FTI y en este sentido, clarificar el papel y peso del BM en la influencia y capacidad de decisión, y conceder más protagonismo a otros actores.



•• A la cooperación española:

— En relación con su coordinación interna y su papel dentro de la FTI:

- 1) Mejorar la coordinación interna entre los diversos actores de la cooperación española para apoyar la FTI e incrementar la participación en la misma de las Oficinas Técnicas de Cooperación, facilitando los recursos y capacidades necesarios.
- 2) Asumir un papel más protagónico dentro de la FTI, por ejemplo, constituyéndose como Agencia Coordinadora a través de las Oficinas Técnicas de Cooperación.

— En relación con sus compromisos derivados de la ayuda:

- 3) Aunque debemos reconocer el notable aumento de los fondos dedicados a la cooperación en los últimos años, consideramos que debería ampliar los fondos destinados a educación básica hasta alcanzar al menos el 8% de la AOD, tal y como quedó establecido en 2006 en la proposición no de ley de 30/11/06, aprobada en la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados.
- 4) Referido a la FTI, si bien se han dado aumentos destacables en la contribución española, se hace necesario asegurar la predictibilidad y la sostenibilidad de los fondos.



La Coalición Española de la Campaña Mundial por la Educación está formada por las ONG de desarrollo:

- Ayuda en Acción: www.ayudaenaccion.org
- Educación Sin Fronteras: www.educacionsinfronteras.org
- Entreculturas: www.entreculturas.org
- Intermón Oxfam: www.intermonoxfan.org



Para más información:

Coalición Española de la Campaña Mundial por la Educación: info@cme-espana.org