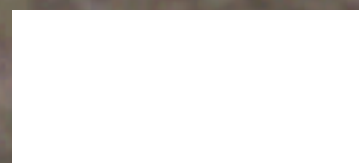
A group of children in a field, with a young girl in the foreground smiling and clapping her hands. The background shows other children in colorful clothing, some with their arms raised, suggesting a joyful or celebratory event. The text is overlaid on the top half of the image.

La mejora de la eficacia en la coordinación entre organismos donantes en la ayuda al desarrollo:

El ejemplo de la educación en
Bolivia, Burkina Faso y Tanzania



ActionAid Alliance es una red de organizaciones no gubernamentales de desarrollo que trabajan de forma conjunta para promover cambios estructurales y erradicar la pobreza y la injusticia en el mundo. En la actualidad, los miembros de ActionAid Alliance son: ActionAid (Reino Unido), ActionAid Hellas (Grecia), ActionAid Ireland (Irlanda), Aide et Action (Francia), Ayuda en Acción (España) y Azione Aiuto (Italia) y cuentan con el apoyo activo y constante de más de 500.000 ciudadanos europeos. Sus programas afectan a más de 7 millones de personas en más de 40 países de Africa, Asia, América Latina y el Caribe.

Agradecimientos

Autores

Sumario: Louise Hilditch

Informe sobre Bolivia: Daniela Carriquiriborde

Informe sobre Burkina Faso: Christophe Zoungrana

Informe sobre Tanzania: Paula Tibandebage,
Economic and Social Research foundation, Tanzania

Editor: ActionAid Alliance.

La versión completa de los informes puede ser solicitada a
info@actionaidalliance.org

Este documento ha sido elaborado con la colaboración financiera de la Comunidad Europea. Las opiniones aquí expresadas son las de ActionAid Alliance y/o los autores del documento y en ningún caso podrán considerarse como reflejo de la opinión oficial de la Comunidad Europea.

Diseño: www.waggledesign.com

Fotografía: Liba Taylor

Resumen de las recomendaciones

ActionAid Alliance, basándose en las investigaciones sobre coordinación de organismos donantes en el sector educativo, encargadas en Bolivia, Burkina Faso y Tanzania, así como en su propia experiencia en el sector, hace las siguientes recomendaciones:

Dentro del marco de un código de conducta, los organismos donantes deberían comprometerse a:

- n Trabajar dentro de los parámetros que dictan las estrategias de desarrollo del sector educativo elaboradas en cada lugar, de acuerdo con todos los afectados, incluyendo en ellos a la sociedad civil, y que se integran en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.
- n Cuando no existan programas de apoyo globales en este sector, utilizar las estructuras existentes para garantizar que se llega a la máxima integración de los proyectos en la política del ministerio correspondiente.
- n Trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y promover las consultas en el ámbito nacional para garantizar el rendimiento de cuentas en el sector educativo.
- n Mejorar la coordinación en todos los niveles de interacción con los gobiernos nacionales.
- n Acabar con la práctica de las ayudas ligadas en el sector educativo, tanto en la provisión de bienes como en la de servicios.
- n Demostrar que las cuestiones relativas a la igualdad de género se han incorporado al diseño y realización de los proyectos.
- n Destinar más recursos para la educación básica.
- n Asegurarse de que las otras políticas de los gobiernos donantes son coherentes con la política de desarrollo.
- n Procurar que aumente la coordinación en el ámbito internacional, de acuerdo con los compromisos acordados en el marco del Foro Mundial para la Educación celebrado en Dakar en abril de 2000. Los donantes de la Unión Europea (UE) deben dar a conocer y aplicar el Código de Conducta de la UE aprobado en 1996.

Sumario

ActionAid Alliance trabaja para lograr que tengan un acceso equitativo a la educación básica todos aquellos que en este momento están excluidos de ella. La educación es un derecho consagrado en los tratados y convenciones internacionales, así como en la mayoría de las constituciones nacionales. Es la clave para que se produzcan otros avances en el desarrollo sanitario, económico y social. Es un requisito imprescindible para garantizar que las personas puedan pedir responsabilidades a sus gobiernos. Sin educación no podrán lograrse otros objetivos relativos al desarrollo.

ActionAid Alliance se centra en el sector educativo porque, en la actualidad, hay muchos países desarrollando planes sectoriales de educación que

Existe un enorme abismo entre la teoría y la práctica en lo concerniente a la coordinación entre organismos donantes.

precisan una mayor coordinación entre organismos donantes y una mayor organización por parte de los gobiernos receptores. Además, El Foro Mundial para la Educación (abril 2000) volvió a centrar la atención del mundo en la educación y en la crisis a la que muchos sistemas educativos del Sur se han visto abocados en los últimos años. Los hechos son bien conocidos:

- n 125 millones de niños y niñas nunca irán a la escuela.
- n Otros 150 millones la abandonan antes de aprender a leer y escribir.
- n Dos tercios de los que no acuden a la escuela son niñas.
- n En la última década, se ha registrado un descenso de los índices de escolarización en dieciséis países subsaharianos.
- n Uno de cada cuatro adultos de los países en vías de desarrollo es analfabeto, esto supone unos 880 millones de personas.

El Foro Mundial para la Educación promovió la actuación conjunta de los gobiernos del sur y los organismos donantes, invitándoles a firmar una serie de compromisos. Los gobiernos nacionales acordaron tener terminados antes de 2002 planes de educación participativos, aunque muchos países ya habían avanzado mucho en este sentido. En concreto, el marco compromete a los gobiernos a garantizar “la implicación y participación de la sociedad civil en la formulación, ejecución y seguimiento de las estrategias para el desarrollo de la Educación.”. La comunidad internacional se propuso garantizar que ningún país que tuviera un plan fuera incapaz de llevarlo a cabo por falta de recursos financieros. También se comprometió a “facilitar una coordinación más eficaz entre

organismos donantes y a fortalecer los enfoques sectoriales globales”². El desafío ahora es que los organismos donantes mejoren su coordinación y financien esos planes.

Aunque lo normal es que los organismos donantes sólo representen un pequeño porcentaje del conjunto del presupuesto educativo de un país – alrededor del 3% del total – su influencia como guardianes de los recursos globales, sobre todo a través de presupuestos de ayuda al desarrollo y de condonación de la deuda, suele ser desproporcionada con relación a su contribución financiera. Además, los fondos de los organismos donantes se concentran en los gastos extraordinarios (mientras que la mayoría del presupuesto de los gobiernos nacionales va a parar a los salarios de los profesores). El resultado es que los organismos donantes suelen tener una influencia excesiva sobre asuntos clave como los programas educativos o el contenido de los libros de texto.

ActionAid Alliance ha realizado tres informes sobre la coordinación de los organismos donantes en Bolivia, Burkina Faso y Tanzania. Cada uno de ellos analiza el papel de los organismos donantes en el sector educativo de ese país, tanto en relación al resto de los propios organismos donantes como respecto al gobierno y la sociedad civil. *ActionAid Alliance* ha seleccionado países en los que el enfoque sectorial que hay que apoyar en el sector educativo ya estaba siendo debatido y donde la Comisión Europea (CE) ya era un organismo donante del sector, junto a otros tres o más Estados miembros. La investigación sigue la línea iniciada por *ActionAid* en 1999, cuando su investigación sobre la actividad de los organismos donantes en el sector educativo de Ghana puso de manifiesto algunos asombrosos ejemplos de falta de coordinación entre ellos³.

A cada autor se le pidió que analizara las prácticas y políticas de los organismos donantes en el sector educativo del país en cuestión. También se les pidió que valoraran la actitud que tenía cada organismo donante hacia los enfoques sectoriales globales, si el marco acordado en el Foro Mundial para la Educación de Dakar iba a producir cambios en las prácticas de los organismos donantes, y si éstos conocían los términos del Código de Conducta de la UE y trabajaban para cumplirlos. Posteriormente, se pidió a los investigadores que calibraran los elementos positivos y negativos que presentaba la coordinación en cada país y que hicieran sugerencias para hacerla más eficaz. También están disponibles las versiones completas de estos informes, en las que se aborda con más detalle el papel del gobierno y de la sociedad civil en cada país.

Los informes ponen de manifiesto una deprimente falta de coordinación práctica, a pesar de que la norma es que los organismos donantes celebren reuniones constantes entre sí y con el gobierno. Sin embargo, para los organismos donantes sí es necesario que aumente la coordinación. Un informe realizado en 1999 por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) señala que “desde su constitución a principios de los sesenta, la coordinación de las ayudas ha sido una preocupación esencial para el CAD.”⁴⁹ Este organismo ha elaborado una “lista de comprobación” para trabajar en el “fortalecimiento de las sociedades para el desarrollo”⁵⁰. Este documento contiene diversas recomendaciones en las que se subraya la necesidad de transparencia, de adecuación a los procedimientos de cada país y de promoción de la propiedad y de la capacidad constructiva locales, sobre todo mediante la eliminación de los lastres a las ayudas y la transformación de las modalidades actuales de provisión de cooperación técnica, así como a través del aumento de la concesión de ayudas consistentes en programas y presupuestos de asistencia a las prioridades estratégicas del país.

El propio Código de Conducta de la UE, que se acordó en 1996 y que afectaba de manera específica al sector educativo, contiene directrices claras para la mejora de la coordinación. Entre ellas se incluye el garantizar que la información sobre las intervenciones importantes esté disponible para los demás socios; acordar la existencia de unas tasas máximas por asesoramiento; asegurarse de que la asistencia técnica financiada por los organismos donantes está dirigida y gestionada por el gobierno; favorecer de forma activa la construcción de un consenso nacional y apoyar los mecanismos de coordinación locales, así como esforzarse para que los procesos de financiación, elaboración de informes, supervisión y evaluación encajen en los planes y procedimientos gubernamentales.

Sin embargo, estos informes demuestran que, en la práctica, la coordinación entre organismos donantes se halla un tanto lejana. Por ejemplo, en los tres países en cuestión los organismos donantes se reúnen de forma colectiva con el gobierno para negociar la financiación y contenido de algún tipo de plan sectorial nacional educativo. Se intercambian información e incluso existen ejemplos de evaluación conjunta. No obstante, esto no parece disuadir a los organismos donantes de seguir financiando proyectos según las prioridades que se han fijado en las capitales de sus países de origen, sin hacer referencia a los proyectos e implantación geográfica de otros organismos donantes. De estos informes surgen, como mínimo, seis cuestiones comunes.

En primer lugar, hasta el momento, **en ninguno de los casos analizados se han puesto de acuerdo los organismos donantes para apoyar el plan propuesto por el gobierno**, a pesar de que, como subrayan los informes, se ha demostrado que el enfoque a partir de proyectos maximiza la ineficiencia y ejemplifica por qué es tan vital la coordinación entre donantes. El informe de Burkina Faso enumera una serie de deficiencias de este tipo de enfoque en relación a la coordinación entre organismos donantes. El de Bolivia subraya lo importante que es trabajar para buscar soluciones concebidas para este país y gestionadas por él. Sin embargo, a pesar de las ventajas que presenta el apoyo sectorial global, en Tanzania la agencia nacional japonesa ha llegado a señalar que sus propios estatutos le impiden financiar este tipo de enfoque.

En segundo lugar, **el Código de Conducta de la UE parece estar poco extendido y, en general, se hace caso omiso de él**. En Tanzania, donde, además de la propia UE, están presentes la mayoría de sus Estados miembros como donantes bilaterales, tres de ellos nunca han oído hablar de dicho código. En Burkina Faso está claro que los donantes de la UE no lo han interiorizado y no lo tienen en cuenta al desarrollar y poner en práctica sus proyectos. Aunque los organismos donantes de Burkina Faso analizaron el Código y, en general, lo aprobaron en enero de 1999, parece que se ha aplazado indefinidamente la celebración de nuevas reuniones destinadas a profundizar en él. En Bolivia los organismos donantes de la UE hablan con una “lógica bilateral”.

En tercer lugar, en cada caso, **la educación básica se define con poca amplitud de miras como educación primaria**. Sin embargo, como señala el informe de Burkina Faso, la educación primaria formal es un lujo para la mayoría de los ciudadanos de este país, de manera que el hecho de que los organismos donantes se centren en ella supone que no se centran en los más pobres y marginados. Esta escasa atención a los pobres y marginados también es una característica de la cooperación para el desarrollo en Tanzania. Aunque casi todos los organismos donantes afirman que su ayuda se centra en los sectores donde más puede influir en la población pobre, parece que como no se implican de forma constante con los usuarios del sistema educativo, no les consultan y tampoco coordinan sus esfuerzos con las organizaciones que trabajan desde una concepción más amplia de la educación básica, los pobres y marginados salen perdiendo. Los organismos donantes tienen que trabajar con todos los actores del sector educativo, incluida la sociedad civil, para asegurarse de que el aumento de la coordinación sea eficaz.

Un efectivo Código de Conducta conllevaría una mayor responsabilidad de los organismos donantes y facilitaría su supervisión.

En cuarto lugar, todos los informes señalan que las condiciones impuestas por los organismos donantes y, en concreto, la asistencia técnica irrelevante y contraproducente, obstaculizan el establecimiento de una coordinación eficaz. De hecho, en Burkina Faso algunos de los organismos donantes parecen oponerse a financiar el enfoque sectorial por la falta de control sobre la concesión

de los contratos de asistencia técnica que lleva aparejado el financiar el conjunto de un sector. Hay una quinta debilidad muy habitual, que es la persistencia de diferentes directrices en las políticas de los organismos donantes, así como en su forma de funcionar, sistema contable, control y evaluación. En los tres casos parece que los funcionarios emplean muchas horas de su jornada laboral en elaborar informes para los organismos donantes y el resto del tiempo queda para cumplir otros

requisitos que éstos les imponen en relación con la financiación de programas de trabajo y la aprobación de gastos.

En sexto lugar, todos los informes subrayan que la falta de contacto de los organismos donantes con la sociedad civil y con los usuarios del sistema educativo suele impedir que el apoyo del sector resulte eficaz. Todos los informes recomiendan que los organismos donantes (y los gobiernos) pongan fin a dicha falta de participación, para mejorar la calidad de la ayuda y garantizar la existencia de una mejor coordinación.

Los informes también subrayan carencias comunes en los gobiernos, que, a su vez, también entorpecen la realización de una coordinación efectiva. En Burkina Faso, por ejemplo, no hay ningún servicio responsable de garantizar que la ayuda se coordine y el Ministerio de Educación carece de información centralizada sobre las ayudas reales o potenciales del sector. Esta falta de capacidad y de organización no sólo se da en Burkina Faso. El informe de Tanzania indica que, por parte del gobierno, las principales debilidades se cifran en las inadecuadas capacidades de sus individuos e instituciones y también señala que se producen cambios constantes en los cargos directivos de los diversos ministerios responsables de la educación.

Estos informes ponen de manifiesto una sorprendente convergencia en las experiencias de muy diversos contextos. Como el presente informe se dirige a la comunidad de organismos donantes, las recomendaciones siguientes se limitan a áreas en las que ellos tienen control.

Recomendaciones

ActionAid Alliance, basándose en estos informes y en su propia experiencia, pide a los organismos donantes que suscriban un efectivo código de conducta que garantice que el apoyo a los esfuerzos de los gobiernos receptores para lograr 'la educación para todos' no se vea minado por las prácticas ineficaces y descoordinadas de los organismos donantes.

Dentro del marco del código de conducta, los organismos donantes tendrían que comprometerse a:

- n Trabajar dentro de los parámetros dictados por las estrategias de desarrollo del sector educativo local, que se han desarrollado conjuntamente con los actores, incluida la sociedad civil, y que se integran dentro de las estrategias de reducción de la pobreza en el ámbito nacional. Cuando éstas no se hayan desarrollado todavía, los gobiernos deberán esbozarlas mediante consulta con los afectados más importantes y los socios financieros. Esto supondrá que los organismos donantes tendrán que aumentar su apoyo al fortalecimiento de la capacidad local, en todos los niveles gubernamentales implicados en el diseño y ejecución de las políticas del sector educativo, estimulando y respaldando los esfuerzos de coordinación del gobierno. Es más probable que se logre este propósito si los organismos donantes delegan las necesarias responsabilidades decisorias en sus oficinas en el terreno.
- n Cuando no existan programas sectoriales globales, los organismos donantes tendrán que utilizar las estructuras existentes, con el fin de garantizar la máxima integración de los proyectos en la política del Ministerio de Educación.
- n Los organismos donantes deben trabajar con los gobiernos receptores y con los beneficiarios para garantizar que las estrategias de desarrollo del sector educativo contienen mecanismos definidos que permitan el control, por parte de la sociedad civil, de la implantación de las reformas y de las cláusulas que afectan al rendimiento de cuentas de las autoridades que las vayan a poner en práctica. Esto supondrá que los organismos donantes, de acuerdo con las directrices de la UNESCO relativas a planes nacionales, tendrán que apoyar a las partes implicadas, como son las redes nacionales de la sociedad civil, para asegurarse de que existe una auténtica participación.

- n Mejorar la coordinación en todos los niveles de interacción con los gobiernos nacionales. En concreto, esto supone que :
 - u Los organismos donantes deben garantizar que toda la información relevante sobre la actividad del sector se pone a disposición del gobierno y del resto de los donantes. En esto se incluyen las consultas realizadas a asesorías, las nuevas iniciativas de proyectos, las solicitudes de asistencia hechas por los gobiernos, la revisión de los proyectos, los informes sobre su puesta en práctica y progreso, así como los relativos a la asistencia técnica y las evaluaciones. Los organismos donantes también tienen que asegurarse de que exista una comunicación eficaz entre su representante local y la sede central.
 - u Se debe que acordar y respetar estrictamente unos términos y condiciones para la utilización de consultorías. A éstas, los donantes deben ofrecerles términos y condiciones comparables a las existentes en el sector público para un trabajo similar. Esto ayudará a evitar que se produzca una fuga masiva del funcionariado hacia el sector de las consultorías.
 - u Los organismos donantes deben realizar misiones conjuntas de revisión, control, auditoría y evaluación, de acuerdo con los ciclos presupuestarios y la planificación fiscal del gobierno de la nación receptora. Las misiones tendrían que concebirse de modo que se ajustaran a la agenda del gobierno y deberían ser manejables. Cuando haya varios organismos donantes que apoyen un programa sectorial global, éstos tendrán que favorecer la constitución de mecanismos de revisión conjuntos, que incluyan al gobierno y a otras partes afectadas, sobre todo si son de base. Los organismos donantes podrían nombrar una agencia principal que fuera responsable de llevar a cabo las misiones de revisión, control y evaluación en nombre del resto.

- n Hay que terminar con la práctica de las ayudas ligadas en el sector educativo. Este tipo de ayudas, por ejemplo a la hora de proporcionar libros de texto, pueden producir retrasos en los suministros, socavar el desarrollo de las editoriales del Sur y, en consecuencia, tener un impacto negativo sobre el progreso cultural de un país (ya que la edición de libros de texto suele utilizarse para subvencionar la publicación de otros autores). Las prácticas de ayuda ligada evitan que la propiedad de los bienes sea local, dificultan el desarrollo de las capacidades y pueden generar considerables gastos adicionales.
 - u Cuando la asistencia técnica esté financiada por los donantes, ésta debe:
 - u Estar supeditada a las prioridades del gobierno y a su capacidad de absorción; los propios gobiernos, y no los organismos donantes, deberían seleccionar a los asesores.
 - u Informar en primer lugar a los gestores del gobierno.
 - u Apoyar la capacidad institucional del gobierno centrándose en la transferencia de capacidades a los funcionarios en las operaciones gubernamentales prioritarias.
 - u No limitarse a apoyar los proyectos o programas individuales de los organismos donantes.
 - u Dar un trato preferencial a los asesores nacionales o regionales.
 - u Asegurarse de que la asistencia internacional complementa y desarrolla la pericia de los consultores nacionales y regionales.

- n La coordinación de los organismos donantes implica que éstos trabajen para desarrollar estrategias conjuntas y complementarias con el fin de enfrentarse a problemas de amplio espectro asumidos por todos, como el del género. A este respecto, las estrategias coordinadas son vitales, ya que la mayoría de los pobres y marginados son mujeres, y dos tercios de los niños excluidos del colegio son niñas. La UE ha llegado a señalar que resulta tan importante eliminar las disparidades de género en la educación que “aunque las políticas educativas han de determinarlas los gobiernos del Sur y los organismos donantes deben respetar las opciones culturales locales, el problema del género es una excepción a esta regla⁶”.
 - u Destinar recursos adicionales para la educación básica. Esto es necesario para poner en práctica los compromisos de Dakar y debería lograrse de las siguientes maneras:
 - u Destinando más recursos que en el pasado al apoyo a la educación primaria y a otras formas de educación básica. Al menos el 8% de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) debería ir a parar a la educación básica.
 - u Agilizando el alivio de la deuda mediante la mejora de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II), en sus siglas inglesas), siempre que ésta se destine a gastos relacionados con servicios sociales básicos como la educación.
 - u Asegurándose de que la asignación de dichos recursos se realiza en función de las necesidades, lo cual implica coordinación (para garantizar que no se deja de lado a ningún país) y coherencia (para garantizar que los fondos se distribuyen con el fin de

erradicar la pobreza y en concordancia con los objetivos de Dakar).

- n Asegurarse de que otras políticas de los organismos donantes mantienen una coherencia con las políticas de desarrollo. Por ejemplo, los organismos donantes tendrían que cerciorarse de que las políticas de promoción de la exportación no eliminan los efectos que ellos intentan conseguir mediante su política de desarrollo.
- n Trabajar para incrementar la coordinación internacional, de acuerdo con los compromisos acordados en abril de 2000 dentro del marco del Foro Mundial para la Educación de Dakar. Los estados miembros de la UE deberían difundir y poner en práctica el Código de Conducta comunitario suscrito en 1996.

Anotaciones

- 1 World Education Forum Framework, párrafo 8, disponible en <www.unesco.org>.
- 2 World Education Forum Framework, párrafo 11.
- 3 Véase *Donor participation in the education sector in Ghana*, Rojo Mettle-Nunoo y Louise Hilditch, ActionAid, 2000.
- 4 *A comparison of management systems for development cooperation in OECD/DAC members*, por Hyun-sik Chang, Arthur M. Fell y Michael Laird, con la ayuda de Julie Seif. CDC(99)6, p.51.
- 5 <http://www.oecd.org/dac/html/strength.htm>.
- 6 “L'éducation et la formation dans la coopération au développement de la Communauté”, Comisión Europea, febrero de 1999, de la serie *Questions de Développement Humain et Social*, N° 12, p. 8.

Resumen ejecutivo

Esta investigación analiza la situación actual con relación a la coordinación con y entre los distintos organismos donantes en materia educativa en Bolivia y establece los avances y limitaciones centrales a fin de proponer recomendaciones concretas.

Para el análisis se han tomado básicamente dos fuentes de información. Información primaria, a través del desarrollo de entrevistas o la realización de cuestionarios, e información secundaria, contemplando documentos de análisis sobre cooperación y la documentación generada en Bolivia relacionada con el tema de estudio.

Parte de las opiniones vertidas mostraban al sector educativo como un modelo en lo que se refiere a la coordinación del gobierno con la Cooperación Internacional (CI) y la coordinación entre los diferentes organismos donantes. Los resultados específicos de la consulta a las diferentes instancias permitieron establecer que existe una complementariedad general en lo que se refiere a las principales limitaciones y propuestas señaladas a nivel macro, lo que puede valorarse como un paso importante para una acción sobre la base de estrategias compartidas. Sin embargo, esta complementariedad disminuye cuando se comparan algunos planteamientos concretos:

- n La insuficiencia de políticas y estrategias concretas en los diferentes subsectores.
- n La priorización del incremento de los recursos financieros y la optimización en su distribución y uso.
- n La necesidad de especificar planteamientos y mecanismos.
- n En el tema de la información, seguimiento y evaluación, las perspectivas son muy dispares entre los grupos consultados.

Considerando la situación actual de la coordinación con y entre organismos donantes, se considera importante realizar un reordenamiento de los temas priorizados por las diferentes instancias bajo la siguiente lógica:

Participación y descentralización como ejes transversales

La consolidación y la aplicación efectiva de las leyes de descentralización administrativa y de participación popular¹, constituyen una condición previa a todo reajuste de las acciones.

Información, seguimiento y evaluación

Dar aún mayor énfasis a los resultados y a lo cualitativo, requisito fundamental para lograr un cambio efectivo hacia el Enfoque Programático Sectorial.

Enfoque Programático Sectorial

Mejorar la capacidad de planificación y gestión para sostener los avances y superar las limitaciones que presenta el sistema educativo en su conjunto. Su consolidación, debe partir de un sistema de información, seguimiento y evaluación eficaz y eficiente.

Coordinación financiera y técnica

A partir de los ajustes necesarios en los sistemas de información, seguimiento y evaluación y, de la consolidación del Enfoque Programático Sectorial, será posible precisar más aún el sentido y la envergadura de la ayuda externa, en función a las capacidades financieras y técnicas nacionales existentes y por generar.

Introducción

Características del estudio

Objetivo

Analizar la situación actual en relación con la coordinación con y entre los organismos donantes en materia educativa y establecer los avances y limitaciones centrales, a fin de proponer recomendaciones que permitan mejorar la misma en función a una contribución más efectiva al desarrollo educativo en Bolivia.

Metodología

Para el análisis se han tomado básicamente dos fuentes de información:

- n Información primaria a través del desarrollo de entrevistas o realización de cuestionarios en instancias gubernamentales, de organismos donantes y de la sociedad civil vinculados a la temática educativa².
- n Información secundaria, contemplando documentos de análisis sobre cooperación y coordinación entre organismos donantes en materia educativa proporcionados por *ActionAid Alliance* y la documentación generada en Bolivia vinculada al tema de estudio³, en particular el “Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno – Cooperación Interacional”.⁴

Vale la pena subrayar que la coordinación con y entre organismos donantes es a juicio de algunos actores (gobiernos municipales, ONGs-IPDS, Confederación de Maestros) un tema que compete únicamente al gobierno – lo que determinó una ausencia de respuestas – ya sea porque el gobierno no establece una comunicación suficiente con los distintos actores involucrados, ya sea porque algunas instancias optan por mantenerse dentro de su propio espacio por las nuevas responsabilidades que conlleva un cambio de enfoque.

Marco general

Tanto la Comunidad Europea⁵ como otros organismos de cooperación multilaterales y bilaterales, establecen como principio la necesidad de apropiación de los países de su propio proceso de desarrollo y un mayor esfuerzo a favor de la dimensión social. En este marco, la Comunidad Europea se enfrenta al reto de mejorar la calidad y el impacto de su contribución, concentrándose en un número menor de áreas prioritarias y reconociendo como limitación central la ausencia de una estrategia global comunitaria de desarrollo duradero.

Este estudio trata del ámbito educativo pero, de forma patente, surge como una prioridad general, la necesidad de una coordinación mayor y más

efectiva, dando énfasis a la complementariedad de las acciones de los Estados miembros en la cooperación bilateral con los países en vías de desarrollo, promoviendo en Europa la búsqueda de nuevas formas de gestión de los asuntos públicos.

El marco general cobra una importancia específica para este estudio en tanto que, por una parte, refleja la necesidad de establecer reglas más claras en términos de la relación entre el gobierno y la Cooperación Internacional y de lograr una mayor coordinación entre los organismos donantes. Por otra parte, los resultados de la investigación reflejan que se ha encontrado en este sector un espacio de actuación mayor que en otros sectores.

Situación de la cooperación internacional en materia educativa en Bolivia

Parte de las opiniones vertidas presentan al sector educativo (en particular lo logrado por el Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria – VEIPS) como un modelo para otros sectores en lo que se refiere a la coordinación del gobierno con la CI y la coordinación entre organismos donantes, aunque todavía sea necesario: profundizar en el trabajo conjunto a partir de una definición o complementariedad de políticas y estrategias en el ámbito de la educación inicial, secundaria, superior y la educación no formal; y consolidar la coordinación con y/o entre algunos organismos donantes que aún intervienen de forma aislada, apoyando proyectos puntuales que no necesariamente responden a prioridades concertadas.

Los diferentes organismos donantes consultados están contribuyendo financiera y técnicamente al programa de reforma educativa, de tal forma que la ayuda se concentra – por prioridades establecidas desde el gobierno⁶ – en la educación primaria y – debido a convenios específicos con algunas instituciones – en la educación superior.

Resulta evidente que si bien por los niveles de marginalidad y deserción existentes en el nivel primario formal cabe realizar importantes esfuerzos en este ámbito, se requiere también establecer un equilibrio respecto a la cobertura, pertinencia y calidad de la educación inicial, secundaria, técnica y superior en el ámbito de la educación formal y no formal. Un equilibrio que implica una intervención contemplando distintos aspectos y que son justamente aquellos que plantea la reforma educativa que actualmente se está llevando a cabo en Bolivia:

- n Transformación de la naturaleza de la enseñanza dando énfasis al aprendizaje.
- n Transformación curricular en función de la

interculturalidad, características regionales y locales.

- n Fortalecimiento institucional.
- n Formación y actualización docente.
- n Dotación de infraestructura, mobiliario y equipamiento adecuado.
- n Perfeccionamiento del seguimiento y la evaluación.
- n Incorporación de temas transversales (equidad de género, salud y sexualidad, medio ambiente, democracia).

Es en este sentido que el Enfoque Programático Sectorial se plantea como una alternativa para mejorar la capacidad de planificación y gestión. Este planteamiento se hace a través de la definición de políticas y estrategias generales y específicas por subsector y nivel que se convierten en ejes de intervención de los diferentes actores involucrados en el desarrollo educativo. Sin embargo, como bien lo destacan distintos estudios y lo reflejan también los resultados de la investigación realizada, la participación efectiva de la sociedad civil en la definición, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias definidas se convierte en una condición ineludible.

Si bien el gobierno de Bolivia tiene en este marco la ventaja de haber establecido dos leyes de crucial importancia (Ley de participación popular y Ley de descentralización administrativa), comparte junto con los restantes actores involucrados en el desarrollo - entre ellos los organismos donantes - el desafío de garantizar que sus planteamientos centrales se concreten en:

- n Definir las competencias para los niveles nacional, departamental y municipal.
- n Otorgar un mayor grado de autonomía a los gobiernos municipales.
- n Definir los programas de desarrollo educativo a nivel departamental / municipal y sus programaciones operativas anuales respectivas.
- n Asignar los recursos de coparticipación a los municipios.
- n Reconocer y fortalecer las organizaciones de base.

Análisis

La coordinación con y entre organismos donantes se concreta en temas específicos vinculados entre sí, que se plantean en un orden determinado de prioridad:

- n Enfoque Programático Sectorial.
- n Incremento y optimización de los recursos financieros en función de las prioridades definidas dentro de los diferentes subsectores del sistema educativo.
- n Descentralización y participación efectiva.
- n Sistema de información, seguimiento y evaluación.
- n Asistencia técnica y refuerzo de las capacidades locales.

Asimismo, existe una complementariedad general tanto en lo que se refiere a la identificación de limitaciones centrales como en las propuestas generales o específicas, lo que puede valorarse como un paso importante para una acción sobre la base de estrategias compartidas. Sin embargo, esta complementariedad disminuye cuando se comparan algunos planteamientos concretos.

La insuficiencia de políticas y estrategias concretas en los diferentes subsectores es un tema destacado por los organismos donantes y que prioriza la educación primaria en función del proceso de implementación de la reforma educativa. Desde la sociedad civil, el problema básico es la insuficiente atención del gobierno a sus iniciativas concretas, sobre todo en educación no formal.

En lo que se refiere a los recursos financieros, los representantes gubernamentales y de los organismos donantes, se plantean básicamente el incremento de los recursos frente a la sociedad civil, que propone sobre todo, una optimización en la distribución y uso de los mismos.

Aunque para los diferentes niveles consultados la centralización se plantea como un problema, es principalmente la sociedad civil la que enfatiza la necesidad de especificar mecanismos para concretar la ejecución efectiva de las leyes de participación popular y descentralización administrativa.

En el tema de la información, seguimiento y evaluación las perspectivas son muy dispares entre los grupos consultados. Se enfatizan temas distintos: definición de indicadores en general, énfasis en indicadores cualitativos, mecanismos de evaluación inadecuados, diversidad de formatos, e inexistente o limitada consulta de los actores directamente involucrados en las acciones.

A continuación se detallan los resultados del análisis en función de los temas anteriormente

identificados, presentando por una parte una síntesis de lo planteado a nivel macro (marco de relacionamiento Gobierno – Cooperación Internacional y, estudios sobre cooperación y coordinación con y entre organismos donantes) y, por otra parte, los resultados de la consulta directa realizada a instancias gubernamentales, organismos donantes e instituciones de la sociedad civil vinculadas directamente al sector educativo.

Enfoque Programático Sectorial

Según el MECD-VEIPS⁷ el marco de relacionamiento Gobierno-CI permite al ministerio definir las políticas y áreas de intervención de la CI y asegura la coordinación con organismos donantes por medio de convenios marco y operativos. Sin embargo, el MECD-VEIPS identifica algunas limitaciones. Por ejemplo, algunos organismos donantes financian proyectos fuera de las políticas definidas. Además, los municipios señalan que las instituciones nacionales plantean limitaciones justificándolas a partir de restricciones de los organismos donantes.

Con respecto a los organismos donantes, podemos identificar los avances y limitaciones siguientes:

Avances:

- n Se están realizando reuniones entre los organismos donantes para coordinar la transición hacia el enfoque sectorial.
- n En general todos los actores apuntan hacia el mismo objetivo: apoyo a la reforma educativa (RE) y una cobertura cada vez mayor, principalmente en el área rural y de los grupos étnicos.
- n El Marco de Dakar es una referencia que está teniendo una incidencia progresiva.
- n La RE se ha convertido en un excelente ejemplo de relación entre los organismos de cooperación, lo que no ocurre en otros sectores.
- n El nuevo marco de relacionamiento Gobierno-CI constituye un instrumento útil y transparente que facilita la coordinación.
- n La cooperación es más crítica pero más flexible en términos administrativos.
- n Las sedes de los organismos donantes tienen en cuenta la posición y argumentación de sus oficinas locales.

Limitaciones:

- n La complejidad del sector en términos de actores y contexto impide garantizar la plena aplicación del Marco de Dakar.
- n No existe suficiente coordinación. Algunos donantes financian proyectos fuera de las políticas definidas por el gobierno.
- n Cada organismo donante maneja sus fondos.

Será difícil lograr que el financiamiento bilateral se convierta en multilateral. Todos están interesados en hacer visibles sus aportes y evaluar sus resultados individualmente.

- n El gobierno no asume aún pleno liderazgo (responsabilidad).
- n Ausencia de estrategias definidas en educación no formal.
- n La UE no tiene una doctrina. Cada Estado miembro tiene su lógica bilateral. No existe una diplomacia única y por tanto tampoco una coordinación única. Está en proceso permanente de construcción.
- n La UE carece de visibilidad (siendo la que más aporta) y de legitimidad (no hay acuerdo sobre lo que se quiere en conjunto) lo que hace que las relaciones bilaterales se mantengan.

Las ONGs-IPDS⁸ consideran que algunos organismos donantes están teniendo una influencia positiva sobre el gobierno boliviano. Sin embargo, las ONGs han identificado varias limitaciones con relación al Enfoque Programático Sectorial y con el trabajo que realizan los organismos donantes:

- n Solo hay avances significativos para algunos subsectores (educación formal y primaria en particular). Deficiencias en educación no formal.
- n No se estila realizar reuniones multilaterales. Acceso al financiamiento multilateral vía gobierno.
- n No se evalúa la coordinación entre donantes.
- n Bajo la rúbrica de educación se han metido partidas de todo tipo (carpas solares, trabajo con mujeres, etc.), la CI lo aceptó y lo promovió.
- n Algunos donantes piensan que las ONGs/IPDS deben ser operadoras de la política del gobierno.
- n La cooperación internacional es un “cuento de hadas”.

Con respecto a estas limitaciones, el MECD-VEIPS y los donantes deberían considerar las propuestas siguientes:

Propuestas:

El MECD debería:

- n Fomentar la evaluación de la coordinación entre organismos donantes y definir indicadores.
- n Asegurar una coordinación mayor y más sistemática. Organizar las ayudas. Evitar financiar acciones contradictorias. No dispersar los recursos. Actuar en relación con un plan concertado de desarrollo.

Los donantes deberían:

- n Aceptar, por respeto a la soberanía, la interlocución oficial, las políticas y normas nacionales y no insistir en imponer soluciones

- que suponen que sirven igualmente a Zambia, Uzbekistan o Bolivia. No compete a los organismos internacionales diseñar y menos aún llevar a cabo planes, programas o proyectos educativos.
- n Asumir el enfoque sectorial en función de la coherencia, como criterio de filtro o adecuación de iniciativas, eficiencia de los recursos humanos, mecanismos más objetivos de solución, eficacia en la inversión, eficiencia en los tiempos.
 - n Infantizar en lo cualitativo y en el cambio permanente para evitar transformaciones traumáticas que tengan pocas posibilidades de concretarse.
 - n Poner en práctica una estrategia sectorial que opere con recursos conjuntos y de administración común. Crear una instancia interagencial para el seguimiento y la evaluación de resultados conjuntos.
 - n Adherirse al nuevo marco de relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional.

Incremento y optimización de los recursos financieros

En lo referente al incremento y la optimización de los recursos financieros se han producido ciertos avances respecto a la política de los organismos donantes.

Avances:

- n Existe una presión de los organismos donantes al gobierno para la despolitización de los fondos, lo que puede facilitar el acceso directo de las ONGs-IPDS a estos fondos sobre la base de estrategias concretas de trabajo.

Las limitaciones y propuestas en este ámbito se plantean del siguiente modo:

Limitaciones:

- n Los recursos de contraparte del gobierno no siempre están disponibles de manera oportuna.
- n Existen ciclos de programación diferentes entre los organismos donantes
- n Diversidad y desconocimiento de los procedimientos aplicados por las distintas fuentes de la CI para la adquisición de bienes y servicios.
- n Se pone énfasis en la infraestructura en detrimento de la calidad.
- n Se concentran los recursos en la educación primaria formal.
- n Existe una discriminación de género vigente.
- n Los programas para el nivel universitario no contribuyen a la universalización de la educación básica y no existe en su acceso igualdad de oportunidades.
- n El 'poder del regalo' (ayuda financiera y técnica) afecta los intereses de los receptores al

intentar llegar a acuerdos sobre condiciones particulares.

- n Deficiencia en el sistema de cofinanciamiento con contraparte municipal. Las municipalidades tienen escasos recursos con relación a las prefecturas.

Propuestas:

- n Potenciar la asignación de recursos para aquellos programas que tiene un mayor impacto en la lucha contra la pobreza.
- n Promover que la CI comprometa recursos para la ejecución total de los programas.
- n Hacer hincapié en la programación plurianual de la ayuda.
- n Incrementar el apoyo a iniciativas que refuercen la capacidad de los países receptores para promover una educación de calidad que disminuya la dependencia a largo plazo.
- n Establecer programas y requisitos acordes con la necesidad de grupos específicos.

Descentralización y participación efectiva

Avances:

- n Se establecen auditorías y evaluaciones con asistencia técnica por parte de los donantes, lo que redundará en una mayor idea del contenido de los proyectos y de la ayuda realizada.
- n Se está planteando con el ámbito docente una serie de mecanismos para establecer una relación con los organismos donantes, venciendo el prejuicio que existe entre los maestros en relación con la actitud "antidocente" de estos organismos.

Limitaciones:

- n Hay poca claridad respecto a quiénes son los "actores sociales" y sus niveles de participación.
- n Centralización.
- n Trabajar cada vez más cerca de los gobiernos y otros organismos donantes parece contradecir con el interés cada vez mayor por conseguir la participación de los actores de la sociedad civil.

Otras limitaciones identificadas por los gobiernos municipales son:

- n Las reuniones bilaterales o multilaterales se promueven sólo desde un punto de vista informativo.
- n No se cuenta en el nivel municipal (área rural) con ningún organismo de coordinación para captar ayuda externa, los esfuerzos son netamente institucionales. El contacto con los organismos donantes es solicitado pero no se concreta.
- n La participación no es una exigencia de la CI. Su prioridad es utilizar los recursos y mantener un carácter direccional.

Es cierto que en este momento se están sentando las bases para la participación a través del diálogo nacional, pero existen algunas limitaciones generales que afectan a todos los actores en este ámbito:

- n Es difícil para la Cooperación Internacional estar en medio del gobierno y la sociedad civil en lo que se refiere a la definición de políticas.
- n Existe una sobredemanda hacia el sector educativo con relación a problemas estructurales.
- n Existe un manejo demagógico de la capacidad del sector educativo: aparentemente basta decidir para hacer, obviando u ocultando aspectos relacionados a la gestión, a los mecanismos complejos del sistema y/o a los diferentes actores.
- n El tecnicismo determina que el ciudadano no entienda lo que se plantea, lo que resulta antidemocrático al ser el tema asunto de un sector determinado.
- n Los cambios políticos ponen en riesgo el logro de cambios estructurales.
- n Al momento de evaluar el marco Gobierno - Cooperación Internacional se considera el tema de la participación aún no logrado.

Propuestas para mejorar la participación:

El VEIPS debe definir qué se entiende por participación. Insistir en una participación real, partir y tomar en cuenta problemas reales, reconstruir esferas de la misma. Los gobiernos municipales deben participar en la definición de las políticas de coordinación con los organismos donantes y crear una oficina central, con personal capacitado, que facilite los trámites de los municipios con organismos donantes.

Los organismos donantes deben:

- n Mantener contactos permanentes en el terreno y no sólo en la capital, romper nexos burocráticos, constituirse en parte de los procesos, asumir corresponsabilidad y no sólo convertirse en financiadores.
- n Realizar consultas con representantes gubernamentales para: finalizar proyectos, predefinir la coordinación entre agencias (aunque no se apoye directamente) y, seguir los procesos independientes de la sociedad civil en la confrontación de intereses, para lo que se hace necesario crear un equipo de consulta permanente.
- n Realizar debates ciudadanos que permitan establecer un equilibrio adecuado en el análisis: entre la educación como un “asunto de todos” (conocimiento, opinión, decisión) y el extremo del tecnicismo.

Sistema de información, seguimiento y evaluación

Actualmente, se plantean algunas limitaciones en estos campos. Existe una insuficiente información sectorial para el seguimiento y evaluación de los resultados, además de una falta de transparencia y la existencia de mecanismos de evaluación no “objetivables”. La ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación en los programas de formación de cuadros administrativos (en quienes se deposita la responsabilidad del cambio) y la débil capitalización de las experiencias acumuladas se perciben también como carencias en este ámbito.

A pesar de estos inconvenientes, también se han producido avances; por iniciativa nacional los organismos donantes han compatibilizado formatos, fechas y contenidos de informes de seguimiento y evaluación. Los donantes lograron hacer evaluaciones anuales conjuntas con énfasis en resultados y dando mucha importancia a la evaluación de la efectividad de la ayuda a través de talleres, encuestas, etc. Pero, hoy en día este sistema no es perfecto – las ONGs proponen a los donantes crear una base de datos para evitar las múltiples visitas de consultores para recabar información similar a las ONGs-IPDS.

Propuestas:

- n Establecer entre el gobierno y los organismos donantes indicadores y metas específicas por programa.
- n Llevar a cabo una evaluación interinstitucional, que los informes finales sean elaborados entre el organismo donante y los beneficiarios.
- n Controlar tanto al organismo donante como al municipio a través de evaluaciones constantes de ambas partes, haciendo participar a toda la comunidad educativa.
- n Conformar un ente fiscalizador tripartito entre el organismo donante, el municipio y la dirección distrital.
- n Arbitrar un modelo homogéneo de formatos, ya que en la actualidad existe una modalidad especial para cada uno de los organismos donantes.
- n Invitar oficialmente a las ONGs/IPDS en las misiones de la RE como participantes. Las instancias gubernamentales solicitan la presencia de la sociedad civil en algunos casos, aunque no de forma sostenida ni sistemática.

Asistencia técnica y refuerzo de las capacidades locales

Se ha percibido que en la actuación de los organismos donantes, la contratación de consultores debilita el ‘diálogo’ organismos donantes y receptores, debido a que la falta de continuidad en el

personal tiene como consecuencia que las partes no se impliquen debidamente en la iniciativa. También se ha visto que el cambio permanente de personal influye en la estabilidad de los programas y no existe una normativa establecida para la intervención de consultores externos. Además, existe excesiva centralización en las tomas de decisiones.

Propuestas:

- n Descentralizar y otorgar mayores responsabilidades a las representaciones locales de organismos donantes para una pronta y oportuna toma de decisiones, beneficiando el logro de los resultados. Garantizar la adecuada capacidad de análisis a través del fortalecimiento de las representaciones locales. Evitar el cambio permanente de personal en los diferentes niveles de la administración pública.
- n Reforzar las capacidades locales.
- n Mejorar las capacidades a escala central, departamental y municipal en función de un enfoque por programa.
- n Introducir medidas para reforzar la capacidad de consultoría / suministro local. Conceder a los países poderes mayores para seleccionar la fuente de ayuda técnica como un paso hacia la ayuda no ligada. Contratar consultores nacionales y/o de América Latina y servicios locales.

Los centros educativos y su relación con la coordinación entre organismos donantes

Los centros educativos⁹ fueron consultados también sobre la importancia de una relación directa con los organismos donantes. Las respuestas reflejan claramente la ausencia y necesidad específica de esta relación, dando énfasis a aspectos ya señalados por las instancias de la sociedad civil como la fiscalización y mejor distribución de los recursos y la participación.

Los centros educativos se mostraron convencidos de la importancia que tiene la coordinación entre organismos donantes para:

- n el control estricto de los recursos,
- n la elección/identificación de las poblaciones objeto de atención, favoreciendo el intercambio de experiencias, a fin de obtener mejores resultados a partir de objetivos claros y comunes, relaciones más continuas, e información valiosa no centralizada,
- n tener sistematicidad y coherencia en las intervenciones, coordinar metodologías y contenidos,
- n analizar las consecuencias políticas de sus intervenciones (dependencia).

En la consulta a los centros educativos, éstos identificaron limitaciones en la coordinación entre

los organismos donantes como la duplicidad de acciones en sus actuaciones, inclinaciones políticas, asistencialismo y autoritarismo. A la hora de plantear propuestas se vio la necesidad de crear un ámbito de intercambio entre los propios organismos donantes que podría ser la realización de seminarios conjuntos y contar con personal dedicado exclusivamente a esta coordinación. También se planteó la necesidad de que los organismos donantes establezcan contacto directo con los establecimientos educativos, los docentes, los estudiantes y las asociaciones de padres y madres, sobre todo, a la hora de la realización de la definición, el seguimiento y la evaluación de los proyectos específicos de la RE.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien los resultados de la investigación demuestran que la coordinación con y entre organismos donantes en el sector educativo tiende a ser cada vez mayor, algunas limitaciones destacadas por las diferentes instancias consultadas demuestran que el tema debe plantearse en un contexto más amplio, identificando a la vez los aspectos fundamentales de su desarrollo efectivo.

Parte de los actores consultados han establecido al sector educativo como un modelo en lo que se refiere a la coordinación del gobierno con la CI y la coordinación entre organismos donantes, en el marco del nuevo Enfoque Programático Sectorial, aunque todavía es necesario:

- n profundizar en el trabajo conjunto a partir de una definición o complementariedad de políticas y estrategias en el ámbito de la educación primaria, secundaria, superior y la educación no formal.
- n consolidar la coordinación con y/o entre algunos organismos donantes que aún intervienen de forma aislada, apoyando proyectos puntuales que no necesariamente responden a prioridades concertadas.

La coordinación con y entre los diferentes organismos donantes es a juicio de algunos actores un tema que compete únicamente al gobierno, ya sea porque el gobierno no establece una comunicación suficiente con los distintos actores involucrados, ya sea porque algunas instancias optan por mantenerse dentro de su propio espacio por las nuevas responsabilidades que conlleva un cambio de enfoque.

Considerando tanto la situación actual de la coordinación con y entre organismos donantes como las limitaciones que hacen a temas específicos y que disminuyen la posibilidad de lograr una coordinación más eficiente, eficaz y con

impacto, se considera importante realizar un reordenamiento de los temas priorizados por las diferentes instancias bajo la siguiente lógica:

Participación y descentralización como ejes transversales

La participación de los diferentes actores involucrados en el desarrollo educativo es indispensable para lograr no sólo una definición concertada de las políticas y estrategias, sino la apropiación de las mismas en la acción cotidiana. Esta apropiación supone – a través de un proceso efectivo de descentralización – garantizar las capacidades necesarias y otorgar a los diferentes actores niveles de decisión; las acciones dirigidas a consolidar el Enfoque Programático Sectorial y dentro de éste una mayor y mejor coordinación con y entre los organismos donantes tendrían que considerar ambos temas como ejes transversales.

Recomendaciones:

Los organismos donantes deben:

- n Mantener contactos permanentes sobre el terreno y no sólo en la capital, romper nexos burocráticos, constituirse en parte de los procesos, asumir corresponsabilidad; y no sólo convertirse en financiadores.
- n Realizar consultas con representantes gubernamentales para: finalizar proyectos, predefinir la coordinación entre agencias (aunque no se apoye directamente) y, seguir los procesos independientes de la sociedad civil en la confrontación de intereses, para lo que se hace necesario crear un equipo de consulta permanente.
- n Realizar debates públicos que permitan establecer un equilibrio adecuado en el análisis entre la educación como un “asunto de todos” (conocimiento, opinión, decisión) y el extremo del tecnicismo.

Sistema de información, seguimiento y evaluación

Una nueva forma de enfocar el seguimiento y la evaluación, enfatizando los resultados y la calidad de los mismos, debe constituirse como requisito fundamental para lograr un cambio efectivo hacia el Enfoque Programático Sectorial. Se debe establecer un cambio de enfoque otorgando una envergadura mayor al seguimiento en cuanto a niveles de profundización y de participación, asumiendo la necesidad de responder con evaluaciones específicas e inmediatas a las limitaciones que durante el seguimiento se demuestre que dificultan de manera significativa los procesos.

Recomendaciones:

- n Establecer entre el gobierno y los organismos donantes indicadores y metas específicas por programa.
- n Solicitar una evaluación interinstitucional, que los informes finales sean elaborados entre el organismo donante y los beneficiarios.
- n Controlar tanto al organismo donante como al municipio a través de evaluaciones constantes de ambas partes, haciendo participar a toda la comunidad educativa.
- n Conformar un ente fiscalizador tripartito entre el organismo donante, el municipio y la dirección distrital.
- n Arbitrar un modelo homogéneo de formatos, ya que en la actualidad existe una modalidad especial para cada uno de los donantes.
- n Invitar oficialmente a las ONGs/IPDS en las misiones de la RE como participantes. Las instancias gubernamentales solicitan la presencia de la sociedad civil en algunos casos, aunque no de forma sostenida ni sistemática.
- n Como parte de las acciones del comité de coordinación Gobierno-CI, el seguimiento y la evaluación sistemática de la coordinación con y entre los organismos donantes, se deben centrar también en los logros y/o las limitaciones para incorporar los conocimientos y experiencias en las actuaciones futuras.

Enfoque Programático Sectorial

La consolidación del Enfoque Programático Sectorial para el sector educativo, debe partir de un sistema de información, seguimiento y evaluación eficaz y eficiente, otorgando el énfasis necesario a todos los subsectores implicados, sobre la base de prioridades claramente establecidas.

Los donantes deberían:

- n Aceptar, por respeto a la soberanía, la interlocución oficial, las políticas y normas nacionales y no insistir en imponer soluciones que suponen sirven igualmente a Zambia, Uzbekistán o Bolivia. No compete a los organismos internacionales diseñar y, menos aún, llevar a cabo planes, programas o proyectos educativos.
- n Asumir el enfoque sectorial en función de la coherencia, como criterio de filtro o adecuación de iniciativas, eficiencia de los recursos humanos, mecanismos más objetivos de solución, eficacia en la inversión, eficiencia en los tiempos.
- n Enfatizar en lo cualitativo y en el cambio permanente para evitar transformaciones traumáticas con pocas posibilidades de concretarse.
- n Actuar bajo una estrategia sectorial que opere con recursos conjuntos y de administración

común. Crear una instancia interagencial para el seguimiento y la evaluación de los resultados conjuntos.

- n Adherirse al nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional.

Coordinación financiera y técnica

Una vez que se lleven a cabo los ajustes necesarios en los sistemas de información, seguimiento y evaluación y que se consolide el Enfoque Programático Sectorial, será posible precisar más aún el sentido y la envergadura de la ayuda externa, en función a las capacidades financieras y técnicas nacionales existentes y por generar.

Recomendaciones:

- n Adoptar la “matriz de posicionamiento”¹⁰ como instrumento de planificación, información, seguimiento y evaluación.
- n Considerar no sólo las capacidades de los organismos donantes sino también las nacionales, tanto a nivel público como privado.
- n Identificar fuentes de financiamiento disponibles en función del Enfoque Programático Sectorial (excluyendo aquellas que aún plantean una intervención al margen de las prioridades establecidas y concertadas).
- n Identificar fuentes de asistencia técnica diferenciadas de acuerdo a ventajas comparativas en subsectores y áreas específicas en el marco del Enfoque Programático Sectorial.
- n Evaluar las condiciones establecidas a nivel multilateral-bilateral y sus efectos (deuda externa, coordinación limitada con otros donantes, no refuerzo de las capacidades locales, seguimiento y evaluación diferenciada sobre la base de indicadores predominantemente cuantitativos, programaciones diferenciadas)

para establecer las prioridades de los organismos donantes que pueden contribuir de manera más efectiva a la consolidación del sistema educativo.

- n Identificar los subsectores y áreas que presentan mayor concentración o carencia de apoyo y, de acuerdo con las prioridades, establecer el requerimiento de financiamiento y asistencia técnica externa a corto, medio y largo plazo en función de la capacidad nacional de generar recursos y capacidades locales de asistencia técnica a corto, mediano o largo plazo.
- n Establecer convenios marco y operativos con las diferentes instancias involucradas (nacionales y/o externas) garantizando una coordinación que refuerce la descentralización y la participación efectiva de acuerdo a funciones y representatividad diferenciada.
- n Capitalizar las experiencias y corresponsabilidad financiera y técnica a nivel nacional y de los organismos donantes.
- n Realizar un seguimiento y evaluación cualitativa y cuantitativa sistemáticamente y con niveles de participación-representación adecuados (no sólo bilaterales, o del gobierno, o de la sociedad civil).
- n Asegurar la medición objetiva de la eficacia, eficiencia e impacto en términos financieros y técnicos.
- n Establecer responsabilidades en cuanto a los logros y limitaciones en términos financieros y técnicos.
- n Redefinir la participación y responsabilidades financieras y técnicas de cada una de las instancias involucradas sobre la base de nuevas ventajas comparativas reales.
- n Incrementar o disminuir la ayuda financiera y técnica externa de acuerdo al grado de responsabilidad nacional en los logros y limitaciones detectadas.

Bibliografía

Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI). La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina. Madrid, AETI, 1997.

ActionAid Alliance. La mejora de la cooperación al desarrollo de la Comisión Europea en materia de Educación. Edimburgo, Julio 1999 (Estudio de Consultoría realizado por Martha Caddell y Kenneth King en el marco de la Campaña de Educación promovida por *ActionAid Alliance*).

Ayuda en Acción. Elimu. Educación es Vida. Informe sobre la Ayuda Oficial Española al desarrollo en materia de Educación. Madrid, 1999.

Banco Mundial. Bolivia - Revisión del Gasto Público. La Paz, Agosto 1999.

Comite de Organizacion. Diálogo Nacional 2000. Mesa Nacional de Consenso/Agenda Social. Sector Educación. Mimeo, La Paz Agosto 2000.

Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión ante el Consejo y el Parlamento Europeo. La Política de Desarrollo de la Comunidad Europea. Mimeo, Bruselas, Abril 2000.

Gobierno de Bolivia. Bolivia hacia el Siglo XXI. Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno - Cooperación Internacional. Documento presentado en la XII Reunión del Grupo Consultivo de Paris, Junio 1999.

UNESCO/PNUD/FNUAP. Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplimiento de nuestros Compromisos Colectivos. Foro Mundial de Educación. Dakar, Senegal, 26-28 Abril 2000.

Glosario

UE	Unión Europea
CI	Cooperación Internacional
DDEs	Direcciones Distritales de Educación
EPT	Educación para Todos
IPDS	Organizaciones Privadas de Desarrollo Social
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales.
PAM	Programa de Atención a Menores
PDED	Programa de Desarrollo Educativo Departamental
PDEM	Programa de Desarrollo Educativo Municipal
RE	Reforma Educativa
SAFCO	Sistema Administrativo, Financiero y Contable.
VEIPS	Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.

Anotaciones

- 1 La Ley 1551 de Participación Popular y la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, promulgadas en Abril de 1994 y Julio 1995 respectivamente, plantean básicamente otorgar mayores niveles de participación y decisión a los Gobiernos Municipales y organizaciones sociales.
- 2 En lo que se refiere al gobierno, las consultas se han centrado en las instituciones más estrechamente vinculadas al Sector Educativo: Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria (VEIPS); Viceministerio de Educación Alternativa y Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, así como la visión de los Gobiernos Municipales y Direcciones Distritales de Educación. En el caso de los organismos donantes (Cooperación Internacional) se han realizado consultas a organismos, gubernamentales o no, representantes de los países de la Comunidad Europea que actualmente apoyan al sector educativo y al Banco Mundial como cooperante multilateral. En lo que se refiere a la Sociedad Civil, se ha considerado importante recuperar la opinión de las siguientes instituciones: Comisión Episcopal de Educación tomando en cuenta el rol de la Iglesia en el ámbito educativo, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) o Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) nacionales por su importante presencia en el ámbito de la educación no formal y la envergadura del financiamiento externo en su funcionamiento y, en lo que se refiere a la educación formal, la Confederación de Maestros Urbanos de Bolivia y algunos centros educativos (incluyendo la consulta a direcciones, docentes, estudiantes, padres y madres de familia).
- 3 En lo que se refiere específicamente al contenido de las entrevistas o cuestionarios, se tomó como referencia aspectos planteados por *ActionAid Alliance* sobre la base de análisis anteriores, complementándolos con algunos temas relacionados a la coyuntura actual boliviana (grado de conocimiento y cumplimiento del “Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno - Cooperación Internacional”, nivel de aplicación e incidencia de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, situación y perspectiva de las ONGs-IPDS tomando en cuenta el cambio hacia un enfoque programático sectorial y la tendencia a canalizar los recursos de la cooperación internacional a través del Estado).
- 4 Gobierno de Bolivia. Bolivia hacia el Siglo XXI. Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno - Cooperación Internacional. Documento presentado en la XII Reunión del Grupo Consultivo de Paris, Junio 1999.
- 5 Op. cit., pp. 3 y 7.
- 6 Si bien la Reforma Educativa abarca los diferentes niveles y modalidades del Sistema Educativo, los esfuerzos principales se han centrado hasta el momento en garantizar el acceso y mejorar la calidad la educación primaria a través de acciones en el ámbito curricular, la capacitación docente, la infraestructura y el equipamiento. Marco al que responden también los Proyectos Educativos de Núcleo (PENs) pues si bien se plantea a través de ellos mejorar la calidad de la educación en términos de procesos pedagógicos, infraestructura y equipamiento en los niveles inicial, primario y secundario, los recursos disponibles y la lógica “ascendente” de implementación de la Reforma Educativa determinan la prioridad de la educación primaria.
- 7 Ministerio de Educación, Cultura y Deportes/ Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria.
- 8 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) / Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) nacionales en ambos casos.
- 9 Se presentan los principales criterios compartidos por Direcciones, Docentes, Estudiantes, Padres/Madres de Familia y Profesionales vinculados al Sector Educativo.
- 10 Marco de Relacionamento Gobierno Boliviano - Cooperación Internacional.

Burkina Faso

Resumen ejecutivo

A partir de los términos de referencia del estudio, la revisión documental y las entrevistas realizadas para analizar la política de educación básica en Burkina Faso y el nivel de coordinación de los organismos donantes de la Unión Europea (UE) y de otras fuentes monetarias importantes, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

Burkina Faso adoptó el 23 de junio de 1999 un **Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica 2000-2009 (PDDEB)**. La adopción del PDDEB supone un enfoque programático y, por tanto, representa una ruptura con el enfoque de proyecto.

La sociedad civil (ONG, sindicatos y asociaciones de padres de alumnos) y los beneficiarios no han estado realmente vinculados a la elaboración del PDDEB.

Los organismos donantes del sector educativo básico de Burkina Faso apoyan el PDDEB pero consideran que, para ponerlo en marcha, habría que proceder antes a una reorganización institucional del Ministerio de Educación Básica y de la Alfabetización (MEBA), con el fin de asegurarse que los recursos asignados se utilicen y gestionen de forma coherente y transparente.

n El MEBA carece de estructuras encargadas de coordinar la ayuda exterior y, en consecuencia, no dispone de información centralizada sobre la ayuda que existe en la actualidad o la que podría recibir en el futuro.

- n Los organismos donantes del sector educativo básico gestionan los proyectos de diversas maneras y se organizan a través de reuniones mensuales que les sirven para conocerse mejor y para trabajar en beneficio de una armonización de sus procedimientos que ayude al PDDEB.
- n En general, los miembros de la UE no financian la educación básica en Burkina Faso. Sólo tres países de los ocho representados físicamente, la financian.
- n La ayuda exterior a la educación básica se orienta principalmente al nivel primario y hay pocos organismos donantes interesados en la educación no formal. En consecuencia, la ayuda exterior no se ocupa lo suficiente de los estratos marginados en los que unos ingresos insignificantes hacen imposible el costearse la educación primaria.
- n El código de conducta no ha sido divulgado ampliamente de manera que los países miembros y el resto de los organismos donantes apenas están informados de su contenido y, por tanto, no participan en la elaboración y puesta en práctica de sus proyectos.

Introducción: una ojeada a Burkina Faso

Burkina Faso se caracteriza por la juventud de su población, de la que el 47'9% tiene entre 0 y 15 años, y por una elevada población femenina, el 51'8%. En el plano económico, el 45% de la población vive por debajo del nivel de pobreza, con unos ingresos anuales que, en 1998, se estimaban en 72.690 francos CFA¹; más del 50% de este grupo vive en condiciones de extrema pobreza (menos de 50.000 francos CFA al año). La pobreza está directamente relacionada con un subempleo estructural, con una falta de actividades generadoras de renta, sobre todo en las zonas rurales donde vive el 85% de la población, y con una escasez de ingresos en el sector urbano informal.

En 1999, la deuda exterior de Burkina Faso ascendía a 888.000 millones de francos CFA, es decir, alrededor del triple del presupuesto nacional; aunque el país se ha beneficiado recientemente de una reducción de esa deuda cifrada en torno al 50%, su condonación total le permitiría una mejora muy sustancial de los indicadores sociales, que son elementos primordiales para una auténtica reducción del índice de pobreza. En efecto, en el Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano de 2000, que elabora el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Burkina Faso figura en el puesto 172 de una lista de 174 países, en función de Índice de Desarrollo Humano (IDH), que indica el nivel alcanzado por cada país en relación a la esperanza de vida, la enseñanza y la renta real.

Con la puesta en práctica de la iniciativa 20/20, de la reforma de la condicionalidad, del proyecto de elaboración de un programa conjunto contra el SIDA y la ejecución del Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica (PDDEB), el gobierno de Burkina Faso confía en lograr mejores resultados. Sin embargo, para garantizar cualquier tipo de éxito en todas estas acciones y en las venideras, la ayuda exterior debería incrementarse y ser un auténtico apoyo, libre de condiciones apremiantes, y estar mejor coordinada.

La educación básica en Burkina Faso

¿Qué se entiende por educación básica?

En Burkina Faso, la educación básica se define como *un proceso destinado a proporcionar a todos los ciudadanos un mínimo educativo que responda a las necesidades y potencialidades del país*; se concibe como una educación *permanente e integral* que pretende mejorar las condiciones de vida y garantizar la promoción individual y colectiva. Esta interpretación de la educación

básica pone de relieve el vínculo directo que existe entre ésta y la lucha contra la pobreza.

La enseñanza primaria

Entre 1989/1990 y 1998/1999 el índice de escolarización bruto ha pasado del 31% al 40'5% (41'1% para los chicos y 33'6% para las chicas), de manera que se ha registrado alrededor de un 1% de aumento en los diez últimos años. La población escolarizable muestra un elevado nivel de crecimiento: alrededor de un 3'5% anual. Esto hace que, en la actualidad, la educación primaria deje de lado a numerosos niños y niñas, sobre todo a éstas y a los jóvenes de las zonas rurales. La enseñanza primaria se caracteriza por la insuficiencia de infraestructuras escolares. En las zonas rurales, casi tres de cada cuatro pueblos carecen de escuela. Los alumnos deben recorrer una media de 5'8 kilómetros para ir a clase y ese trayecto puede llegar a los 35 kilómetros en ciertas zonas rurales. Entre los déficits que presenta la enseñanza primaria se pueden señalar los siguientes:

- n Las flagrantes disparidades de acceso relativas a la situación geográfica y sobre todo al género.
- n Los elevados índices de abandono de la escuela.
- n Unos resultados insuficientes: en el nivel CM2 (niños entre 9 y 11 años), sólo un promedio del 25% de los alumnos logra hacer una lectura corriente.
- n Una pertinencia escasa: quienes finalizan la enseñanza primaria apenas tienen ocasión de servirse en la vida activa de lo que han aprendido en sus cursos.
- n Un fallo crucial, sobre todo en el medio rural, es la mala formación de los maestros.
- n En general, resulta insuficiente el material didáctico colectivo (los mapas geográficos, científicos, etc.) y los libros de texto. Por otra parte, los contenidos de los manuales existentes no están adaptados ni a los fines educativos ni a los valores de Burkina Faso.

La proporción de alumnos por maestro es muy elevada. Se sitúa alrededor de 58 alumnos y, en algunas escuelas, a veces llega a 125. Fuera de las regiones poco pobladas, el ajuste entre edad y curso no deja de deteriorarse. Esto explica, al menos de forma parcial, el hecho de que el gobierno extienda la práctica del «doble flujo»² para descongestionar las clases y la de los «multigrados»³ para resolver la falta de infraestructuras escolares.

La escuela satélite

La escuela satélite es un sistema de enseñanza primaria cuyos principales objetivos son solucionar la ecuación escuela/medio, reducir el abandono de las aulas, mejorar el acceso de las niñas a la

educación, reducir las distancias que separan los domicilios de la escuela y, por último, desarrollar la participación de la comunidad. La escuela satélite se caracteriza por su proximidad geográfica y cultural respecto a las poblaciones y por la utilización de un saber hacer que el alumno domina, sobre todo, a través de su lengua materna y de la participación de la comunidad en la gestión del centro. La escuela satélite se ha implantado en pueblos que carecen de escuela primaria y donde la demanda de educación es muy acusada. Este tipo de escuela se relaciona con una escuela primaria mayor a la que van sus alumnos después del tercer año, cuando se encuentran en mejores condiciones psíquicas y emocionales para trasladarse.

La educación básica no formal

La educación no formal agrupa a los Bisongo (centros de educación preescolar no formal), a los Centros de Educación Básica no Formal (CEBNF), a los Centros de Formación de Jóvenes Agricultores (CFJA) y a los Centros Permanentes de Alfabetización y de Formación (CPAF). Todos los programas de educación básica no formal se imparten en las lenguas nacionales de las zonas rurales, con el objetivo principal de paliar la insuficiencia educativa básica formal. Los Bisongo y los CEBNF se encuentran en la actualidad en fase experimental y, en consecuencia, están poco desarrollados.

En este momento, la educación básica no formal sigue estando dominada por la alfabetización de jóvenes y adultos en las CFJA y la CPAF. Burkina Faso es un país fundamentalmente agrícola en el que, en 1998, trabajaba en la agricultura un 74% de analfabetos. Por esta razón, la alfabetización de jóvenes y adultos debería constituir un elemento importante como factor de desarrollo, teniendo en cuenta los numerosos condicionantes y límites de la enseñanza primaria que, a corto plazo, no cabe esperar que se expanda o mejore. Aunque el gobierno finge tener un gran interés por la alfabetización, los hechos hablan por sí mismos, porque ese mismo gobierno sólo destinó a este fin un 2% del presupuesto nacional en 1996 y un 0,8% en 1999. Aunque el presupuesto del MEBA aumenta cada año, el de alfabetización disminuye y lo esencial se destina a la enseñanza primaria.

Evolución de la política de educación básica

Organización institucional del MEBA

El MEBA está encargado de la puesta en práctica y del seguimiento de la política gubernamental de educación formal y no formal. Para cumplir sus

misiones con eficacia, el MEBA se apoya en una organización institucional que se compone de servicios centrales, exteriores o adjuntos. Dentro del marco de la política de descentralización, el MEBA ha puesto en marcha una desconcentración progresiva de los servicios centrales y, en este sentido, intenta transferir ciertas funciones a las estructuras locales.

Según la ley de orientación de la educación, los padres de alumnos deben organizarse en Asociaciones de Padres de Alumnos (APAS), con el fin de participar en la gestión y animación de las escuelas. Aunque existen departamentos de APAS en todas las escuelas del país, su contribución a la vida escolar no cumple las funciones que les han sido encomendadas. En realidad, para el MEBA y para la administración de los colegios, estas asociaciones son sobre todo fuentes de financiación a través de las cuotas de sus miembros, cuya cuantía determinan los propios padres en asambleas generales y que oscila entre 1.000 y 2.000 francos por alumno matriculado. Lo que es peor, en muchos casos, la percepción y gestión de esas cuotas es una fuente de conflictos entre las APAS que, no obstante, ostentan la legitimidad, y la administración de las escuelas que, contra viento y marea, «obliga» a ciertos padres a entregarle sus cuotas. Cuando la administración llega a ingresar dichas cantidades, su gestión es bastante laxa y, evidentemente, no se hace dar cuenta de ella. Por ejemplo, durante el curso escolar 1998/99, sobre un total de 816.393 alumnos matriculados, a razón de un mínimo de 1.000 francos por alumno, los departamentos de APAS sólo percibieron y administraron en beneficio de las escuelas (para comprar accesorios y materiales didácticos o contribuir al mantenimiento de los comedores escolares) un tercio de la cifra esperada; los dos tercios restantes los ingresó la administración de las escuelas y por ahora no se sabe cómo se gestionaron.

La adopción del Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica (PDDEB)

Como el enfoque de proyecto que practican los organismos donantes presenta ciertos inconvenientes, que se cifran en la incoherencia de algunas intervenciones, la interrupción de un proyecto por otro, la insuficiente coordinación de las ayudas por parte de los servicios del MEBA o, incluso, la escasa duración de ciertos proyectos, que no participan en absoluto de la lógica del desarrollo, el gobierno de Burkina Faso decidió acabar con esta situación y adoptó el PDDEB – Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica – el 23 de junio de 1999. De esta forma, confirma el carácter prioritario que concede a la educación básica.

El objetivo del PDDEB es aumentar el índice de escolarización desde el 40'5% de 1998/99 a un 70% en 2009 y el de alfabetización desde el 26% al 40%. La adopción del PDDEB parece un medio a largo plazo para proporcionar soluciones a los problemas que plantea la educación básica, dentro del espíritu de la política de desarrollo humano sostenido asumida por Burkina Faso. A partir de ahora, todos los organismos donantes tendrán que coordinarse y organizarse para fomentar las actividades que se inscriben dentro del PDDEB y no favorecer sus propios enfoques y prioridades mediante una sucesión de proyectos. Desde ese momento, el MEBA ha invitado a los organismos donantes a que armonicen sus procedimientos y acepten poner en común sus recursos para financiar el PDDEB a través de los servicios del MEBA y no de sus propias agencias ejecutoras, creadas para cada caso concreto. Aunque, en conjunto, los organismos donantes han suscrito el PDDEB, la financiación para ponerlo en práctica sigue planteando, 15 meses después de su adopción por parte del gobierno, interrogantes relacionados con ciertas condiciones de las que nos ocuparemos más adelante.

En principio, el proceso tenía que implicar a la sociedad civil pero, en este sentido, no ha sido nada satisfactorio. Para remediar esta escasa implicación de la sociedad civil, el MEBA ha creado un comité de dirección y varios subcomités especializados en los niveles nacional, regional y provincial, todos ellos presididos por altos cargos del propio ministerio. La tarea de estos comités es velar por la planificación, el control, la supervisión y la evaluación del conjunto de las actividades del PDDEB. Estos comités deben agrupar, además de a los representantes del MEBA, a los de los organismos donantes, de las ONG, de los sindicatos y de las APAS. Sin embargo, mientras que los representantes de estas estructuras (ONG, APAS y sindicatos) esperaban una invitación para iniciar los trabajos de los comités, el Cuadro de Concertación de las ONG y de las asociaciones de Educación Básica radicadas en Burkina Faso (CCEB/BF), que fue invitado a participar en una reunión entre el MEBA y los PTF (Socios Técnicos y Financieros) que había de tratar sobre el proceso del PDDEB, constató con sorpresa que los comités ya habían iniciado su trabajo y que, incluso, éste se hallaba bastante avanzado (en cuanto a planificación y actividades) sin que los socios participantes hubieran recibido la menor información. En este sentido, cabe preguntarse si el MEBA demuestra tener una auténtica voluntad de implicar a los socios o si se trata de errores conscientes o de rémoras burocráticas propias del conjunto de la administración del país. Finalmente, los organismos donantes, al principio dubitativos por no estar convencidos de la utilidad de esa plétera de comités y de subcomités (en el

nivel nacional, regional y provincial), han dado su aprobación y, después de la reunión relativa al progreso del PDDEB, se han comprometido a participar en los trabajos de los comités. En consecuencia, para evitar posibles frustraciones, el MEBA debería intentar dinamizar dichos organismos, dando a conocer de forma correcta y transparente toda la información a todos los representantes.

Hay que señalar que el CCEB/BF es un colectivo que integra a una treintena de ONG nacionales e internacionales y a otras organizaciones, que se creó en junio de 1995 con el objetivo principal de optimizar la concertación y la coordinación entre ONG y asociaciones implicadas en la educación básica formal y no formal y, de este modo, favorecer y reforzar su contribución a la mejora de la situación de la educación básica en Burkina Faso. Aunque el funcionamiento del CCEB/BF sufre en este momento ciertas dificultades ocasionadas por la falta de una coordinación dotada de autonomía institucional, el MEBA lo reconoce como interlocutor de las ONG en la educación básica y a regañadientes lo asocia a estas actividades, como se ha indicado antes. El CCEB/BF, de acuerdo con otros organismos de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones de padres de alumnos, asociaciones de mujeres, grupos de defensa de los derechos de la infancia), lanzó el pasado mes de abril una campaña nacional a favor de la educación básica, con el objetivo de hacer oír mejor su voz y «obligar» al MEBA a concederle una mayor consideración, permitiéndole así hacer una aportación eficaz al desarrollo de la educación básica.

Financiación de la educación básica

El gobierno

El gobierno constituye la principal fuente de financiación, mediante el presupuesto nacional destinado a la educación básica. Sin embargo, el gobierno sólo ha destinado a esta partida el 11% del presupuesto y de este porcentaje el 98% corresponde a los salarios de los docentes. Este hecho limita de forma considerable el crecimiento de las infraestructuras y equipos escolares, pero también la mejora de las condiciones de vida y laborales de los docentes y del personal educativo. Además, estos recursos no siempre se administran de la manera más eficaz. En el marco de la puesta en funcionamiento del PDDEB, el gobierno prevé que este porcentaje llegará al 20% en 2009.

Los padres de alumnos

Según un informe realizado en julio de 2000 en relación con los servicios descentralizados del MEBA, dentro del marco de prueba de los nuevos condicionantes, parece que el coste unitario medio que aportan los padres de alumnos se calcula en

una media de 4.003 francos CFA (cuotas y accesorios escolares). Por otra parte, la reforma económica iniciada en 1991, que prevé la participación de los usuarios en el pago de los costes, ha acentuado los efectos de la pobreza en la escolarización y, en concreto, en la de las niñas. En la mayoría de los casos el coste de esta participación está más allá de las capacidades de producción de las comunidades, sobre todo de las rurales, lo cual hace que la escuela sea cada vez más inaccesible.

La ayuda exterior

Diversos socios bilaterales y multilaterales financian el sector educativo de base en Burkina Faso. En 1998, la ayuda exterior a este sector sólo representaba el 2% del conjunto de la ayuda exterior recibida por el gobierno.

De este modo, el Banco Mundial, Suiza, Canadá, la ONU, el Banco Islámico de Desarrollo, Japón y los Estados Unidos están presentes en el sector.

La ayuda de los países miembros de la UE

Ocho países miembros de la UE están físicamente representados en Burkina Faso de diversas maneras (por medio de embajada, consulado u oficina de representación). Se trata de Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Holanda y la República Federal Alemana. Por diversas razones vinculadas a sus políticas de ayuda al desarrollo, hay cuatro países (Austria, Dinamarca, España y la República Federal Alemana) que no incorporan a la cooperación bilateral la educación básica. Hace unos cinco meses que Italia ha abierto una oficina de representación en Burkina Faso y después de varios intentos fallidos no se ha podido localizar al jefe de dicha oficina. De este modo, como miembros de la UE, sólo Bélgica, Francia y Holanda financian realmente un programa de educación básica en Burkina Faso.

La ayuda a la educación básica y la lucha contra la pobreza

En general, las ayudas exteriores a la educación básica constituyen apoyos institucionales a la enseñanza primaria sobre todo, formación de docentes, construcción de infraestructuras escolares y equipamiento, y elaboración de materiales didácticos. Sin embargo, la enseñanza primaria se halla poco adaptada y le resulta cara al gobierno y a la gran mayoría de la población, sobre todo rural. En consecuencia, constituye un privilegio del que sólo se puede beneficiar un escaso porcentaje de la población. De este modo, resulta paradójico que, a pesar de esta situación, los organismos donantes siempre concedan una gran importancia a la enseñanza primaria: están muy poco desarrollados tanto los aspectos relacionados con el mantenimiento de los comedores escolares, aumentando así la capacidad de acceso en las zonas pobres, como la provisión

gratuita de manuales o de material escolar en dichas áreas para reducir los costes educativos, ambos mencionados en el PDDEB como elementos que contribuyen a la lucha contra la pobreza. Ante estas críticas, los organismos donantes señalan que los proyectos que ellos ejecutan han sido solicitados por el gobierno que, por otra parte, ha aportado las estructuras técnicas del MEBA a su instrucción. Sin embargo, la realidad es muy diferente, ya que el conjunto de los proyectos obedece rigurosamente a políticas de cooperación que no sólo identifican sus prioridades, sino que introducen el conjunto de mecanismos para ponerlas en práctica; el gobierno apenas tiene margen de maniobra y con frecuencia, a falta de algo mejor, se contenta con poco.

En general, los organismos donantes no colaboran con las ONG porque su cooperación es, primero y sobre todo, bilateral, entre un gobierno y otro. Esta argumentación es realmente cierta, pero cuando se respeta el espíritu de acción de las ONG con relación al desarrollo de la educación básica en Burkina Faso, hay razones para ver las cosas de otra manera. En efecto, las ONG, al estar presentes sobre el terreno, ser mejor aceptadas por las poblaciones rurales y ser conscientes de su necesidad de aprender, están, en general, mejor situadas para responder a las numerosas y acuciantes demandas de las comunidades marginadas. En Burkina Faso, hay numerosas ONG que, desde el principio, han llevado a cabo avances e iniciativas pedagógicas que han enriquecido las experiencias del MEBA. Mantener a las ONG no sólo es contribuir también a la lucha contra la pobreza, sino cooperar en la mejora del conjunto del sistema educativo. Para que la ayuda hiciera una mayor aportación a este fin, los organismos donantes tendrían que esforzarse por movilizar los fondos destinados al desarrollo de la alfabetización, que afecta a la mayoría de la población, a los más pobres y marginados y, sobre todo, a las mujeres. Dentro del marco del PDDEB, el gobierno pretende que la tasa de alfabetización pase del 26% de 1998 al 40%, o menos, en 2009. Desde esta perspectiva, se invita a los organismos donantes a que se impliquen realmente en el sector educativo básico.

La coordinación entre los organismos donantes para la educación básica

Coordinación entre los propios organismos donantes

En Burkina Faso, se conoce a los organismos donantes del sector de la educación básica como Socios Técnicos y Financieros de este área (PTF, en sus siglas francesas). Desde 1996, en vista de los diversos procedimientos de gestión de los proyectos y de las consecuencias que tiene la falta

de coordinación de las ayudas, que, en parte, contribuye a obstaculizar su impacto -como se ha señalado anteriormente-, y en vista también de la gestación del PDDEB, el MEBA ha animado a los PTF a crear un cuadro de concertación que logre un mayor conocimiento recíproco y una armonización de las intervenciones. Para responder a esta llamada, los PTF comenzaron a celebrar durante 1997 reuniones tímidas y esporádicas que condujeron a la creación de una estructura de coordinación, cuya dirección se encontraba en la embajada de Holanda. Por otra parte, se pusieron de acuerdo en reunirse cada mes para cambiar impresiones sobre sus respectivos programas y trabajar para que el trato con el MEBA fuera armonioso. A estas reuniones pueden acudir todos los PTF bilaterales y multilaterales del sector de la educación de base, al igual que ocurre con el CCEB/BF. Los siguientes PTF participan regularmente en estas reuniones:

- n Estados miembros de la UE: Bélgica, Francia y Holanda.
- n Otros países: Canadá, Suiza y Japón.
- n Multilaterales: CE, Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, PMA (Programa Mundial de Alimentos) y el FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas)

En las primeras reuniones de concertación, la participación era bastante escasa, ya que muchos PTF no veían qué interés podían tener; otros participaban para estar informados de los programas ajenos pero sin estar dispuestos a informar sobre los propios. Había que tener paciencia, utilizar el tiempo y el tacto para mantener viva esta coordinación. Aún reconociendo la pertinencia de este cuadro de coordinación, la participación irregular de los representantes, a menudo ocupados con las tareas de sus respectivos servicios, no siempre favorece la obtención de buenos resultados, dado que los que más faltan suelen plantear cuestiones o condiciones que ya se han resuelto en reuniones anteriores. Sin embargo, la necesidad de coordinación se impone si se quiere utilizar mejor la ayuda. El examen de los proyectos ejecutados por los PTF indica que éstos se han obtenido de diversas maneras que, al analizarse, ponen de manifiesto que, en general, descansan en el mismo principio: la sumisión del gobierno al proveedor de fondos que, al fin y al cabo, tiene una última palabra que suele estar plagada de condiciones y de procedimientos rígidos y diversos, es decir, esto conlleva la supremacía de los dominios de intervención, de las estrategias y de los procedimientos financieros de los organismos donantes.

Sin embargo, el problema de la coordinación mediante la armonización de procedimientos,

tanto en el ámbito financiero como en de los contenidos de las actividades incluidas en los proyectos, se ha planteado muchas veces en las reuniones mensuales de los PTF, sobre todo dentro del marco del apoyo de éstos a la puesta en práctica del PDDEB y con el fin de evitar el empleo doble, la confusión y la concentración en ciertos dominios o regiones, a costa del abandono de otros también prioritarios. Los PTF, para buscar soluciones a este problema, han constituido dos grupos de trabajo cuyo objetivo es posibilitar que los interventores externos del MEBA trabajen de forma concreta y conjunta en la puesta en práctica del PDDEB y tengan la posibilidad de coordinar con eficacia las intervenciones de los propios PTF.

La CE y el Banco Mundial han sido nombrados responsables, respectivamente, del grupo de trabajo sobre la armonización de contenidos y del de procedimientos financieros. En agosto de 1999, la CE dictó unos términos de referencia para el grupo de trabajo sobre la armonización del contenido de las actividades, pero después no ha habido ninguna continuidad en este sentido. La CE considera que carece del personal suficiente para ocuparse de este asunto y, sobre todo, cree que el problema de la armonización de contenidos no es en absoluto prioritario, en comparación con las cuestiones relativas a la apropiación del PDDEB por parte del MEBA y con la reorganización de éste, asuntos que se están debatiendo en la actualidad. Cuando estos problemas se resuelvan, la armonización de contenidos se producirá automáticamente, sobre todo porque la pondrá en práctica el MEBA. Sin embargo, el Banco Mundial ha realizado una síntesis de los procedimientos de los PTF que indica que, aunque en general estos son diversos, dejan un margen de maniobra suficiente para la introducción de un sistema nacional de gestión técnica y financiera de los proyectos. En efecto, según la información recogida, la CE es la única organización que exige procedimientos de control muy estricto, realizados a través del visto bueno imprescindible de ciertos documentos de trabajo. En general, el control del resto de los PTF se limita a los procedimientos financieros.

Hay que señalar que después de este análisis los PTF, a excepción de la CE, han permanecido mudos y que hasta el momento no han previsto medida alguna en la dirección que marca el documento del Banco Mundial, en el que se considera que es labor del MEBA proponer ese sistema nacional de gestión. Todo ello lleva a pensar que no hay voluntad de armonización o, como mínimo, se demuestra que los PTF, al estar ligados a sus respectivas poltronas, no tienen las manos del todo libres para armonizar sus procedimientos. No obstante, para responder a esa invitación, el MEBA tendría que proceder de inmediato a la elaboración de dicho sistema de gestión y negociar con los PTF la aplicación del

mismo. Los PTF demostrarán su buena fe al cambiar sin vacilación al sistema que será propuesto por el MEBA y sólo se les juzgará por este motivo.

En vista de esta multitud de procedimientos y de las declaraciones de los organismos donantes que, en conjunto, señalan que mantienen consultas previas entre sí cuando instruyen sus proyectos, cabe preguntarse cuál es el auténtico objetivo de esas consultas y si debemos creer en sus declaraciones. Se puede afirmar que sobre todo se trata de consultas ligeras que responden más al deseo de tener informaciones, es decir, que tienen que ver más con la curiosidad, que con un intento de armonización. La prueba es que ya se ha dado el caso de que varios organismos donantes se lleven la sorpresa de encontrarse en la misma zona de intervención para llevar a cabo acciones muy similares (construcción de escuelas, formación de personal). Por otra parte, estas consultas con frecuencia ponen de manifiesto un carácter competitivo en el que cada uno pretende actuar mejor que el otro y, en la mayoría de los casos, la situación se traduce en más palabrería que acción.

Coordinación entre el MEBA y los organismos donantes

Para garantizar una gestión mejor de la ayuda exterior, el MEBA ha creado recientemente la Oficina de Proyectos de Educación (BPE en sus siglas francesas). Hay que señalar que, al principio, la BPE sirvió como agencia de ejecución del Banco Mundial, bajo el nombre de Dirección del Proyecto de Educación IV. Los cometidos de la BPE son:

- n Garantizar la gestión administrativa y financiera del conjunto de las operaciones de inversión, de asistencia técnica y de formación que afectan a todos los proyectos de educación básica.
- n Coordinar las actividades de las diferentes agencias de financiación y ejecución
- n Poner en práctica el conjunto de las actividades previstas en el marco de los proyectos educativos.

Aunque el espíritu, la creación y los cometidos encomendados a la BPE resultan muy pertinentes, la realidad ha demostrado ser muy distinta. El resto de los PTF se han mostrado recelosos frente a la BPE ya que consideran que intenta subordinarles al Banco Mundial. Sin duda, esto explica que continúen multiplicándose las agencias que los PTF ponen en funcionamiento para garantizar la buena gestión de sus propios medios de financiación.

De este modo, a falta de una estructura nacional que coordine los proyectos, el MEBA no dispone en la actualidad de ninguna información fiable y

centralizada sobre la magnitud de la ayuda exterior, sobre el número de misiones de los organismos donantes en educación básica o sobre el número de informes anuales que producen esos proveedores.

Sólo tenemos que señalar que el secretario general del MEBA o el ministro son víctimas de numerosas e intempestivas demandas por parte de los organismos donantes actuales o de las misiones de otros potenciales, cuando únicamente tienen capacidad para informar sobre cuestiones financieras. También señalamos que la multiplicidad de las agencias de coordinación de proyectos somete a los cuadros del MEBA a un trabajo maratoniano de elaboración de informes que les lleva a tener una vida profesional de «galeras», por las diversas reglas y procedimientos con los que se mantiene a raya al ministerio en lo tocante al desembolso de fondos. En efecto, cada PTF exige que se realicen las cuentas de diversa manera y las divergencias más importantes afectan a la aprobación de los documentos y a la implicación de los PTF en la gestión cotidiana de las actividades de los proyectos (programas de trabajo, informes financieros y narrativos periódicos, aprobación de los gastos).

En general, el MEBA siempre ha mantenido consultas periódicas con los PTF para intercambiar opiniones sobre diversos asuntos, pero éstas se han cristalizado con la dinámica del PDDEB. Para el MEBA, el PDDEB representa un marco de referencia que debe permitir la armonización de las intervenciones de todos los organismos donantes, en función de las actividades y teniendo en cuenta las especificidades de cada uno. Los PTF han mostrado su disponibilidad y se han puesto a trabajar en pos de la armonización de los procedimientos, como se ha indicado anteriormente, pero desean que el MEBA tome la iniciativa y asuma la responsabilidad de la coordinación que precisa la puesta en práctica del PDDEB. Por esta razón, además de los procesos de armonización de procedimientos que se han debatido durante sus reuniones mensuales, los PTF, al igual que otros socios del MEBA, también han hecho una aportación coordinada durante el Foro Nacional sobre la Alfabetización. Sin embargo, hasta el momento, la misión conjunta constituye el punto culminante de la coordinación entre el MEBA y los PTF.

El Foro Nacional para la Alfabetización se celebró entre el 20 y el 24 de septiembre de 1999, pretendiendo, por una parte, interpelar a todos los actores de la alfabetización para que reflexionen y encuentren respuestas a las preguntas que plantea el desarrollo de la alfabetización y, por otra, para que piensen en acciones conjuntas y en una dinámica asociativa que favorezca la calidad y la

convergencia de las acciones alfabetizadoras y su desarrollo, con vistas a obtener los objetivos globales de planificación fijados en el marco de la puesta en práctica del PDDEB. Además, los representantes del gobierno, de las ONG, de las organizaciones campesinas y de los PTF han hecho su contribución a los diferentes trabajos de las sesiones del foro y, en este sentido, se han hecho tres recomendaciones principales:

- n Organizar la concertación interna e impulsar a los beneficiarios de la financiación a que se coordinen para llegar a prácticas consensuadas y convergentes.
- n Favorecer la aparición de competencias independientes que contribuyan a reforzar la calidad de la alfabetización mediante diversos tipos de intervención: concepción de los programas, formación de formadores y seguimiento/evaluación del impacto.
- n Reforzar las capacidades de las estructuras estatales encargadas de la alfabetización, para que puedan cumplir plenamente sus funciones: sobre todo las de coordinación, investigación, experimentación de innovaciones educativas y formación.

A partir de estas recomendaciones, los PTF tendrían que poner más interés en la alfabetización y adjudicarle más recursos financieros; sobre todo mediante la próxima creación del Fondo Nacional para la Alfabetización, cuya misión fundamental será movilizar todos los recursos nacionales, bilaterales y multilaterales de la alfabetización.

La misión conjunta MEB-PTF en relación con el PDDEB se desarrolló entre el 10 y el 28 de abril de 2000 y reunió a los representantes de coordinación de los PTF, a encargados de recursos y representantes de las ONG. A propuesta de los PTF, la misión fue coordinada por la embajada de Holanda y el Banco Mundial. El objeto de esta misión era:

- n Apoyar al MEBA en la mejora del PDDEB.
- n Ayudarle en las labores de arbitraje.
- n Hacer operativo el PDDEB.
- n Realizar una primera estimación de los costes del PDDEB, teniendo en cuenta ciertas tensiones presupuestarias y las perspectivas globales de reducción de la deuda.
- n Llegar a un consenso entre Burkina Faso y los PTF con relación a un programa de diez años que constituya el marco de referencia y de intervenciones de todos los PTF.

Al término de esta misión conjunta, los PTF apoyan considerablemente la opción de Burkina Faso que, a través del PDDEB, pretende llegar en 2009 a un índice de escolarización del 70% y al 40% en alfabetización. Consideran que, en conjunto, el PDDEB es bueno y que señala unas grandes orientaciones surgidas del consenso de

todos los actores. En consecuencia, estos objetivos deberían mantenerse y los PTF dicen estar dispuestos a ir de la mano del MEBA en la puesta en práctica del PDDEB, porque según ellos un marco rector de este tipo inspirará más confianza y seguridad.

Sin embargo, los PTF han expresado el deseo de que se revise el sistema de financiación de este plan, para hacerlo compatible con los recursos públicos del Estado y garantizarle una larga vida desde el punto de vista financiero. También insisten en una condición principal: la reorganización del MEBA.

Al aprobar esta reorganización, el MEBA desea que su puesta en práctica se haga dentro del marco de la primera fase del PDDEB pero, para los PTF, la reorganización es una condición previa para que se financie el programa. Las condiciones previas son difíciles de cumplir de manera inmediata, sobre todo porque precisan del consentimiento de otros ministerios y de la movilización de importantes recursos financieros. Sin embargo, el MEBA está intentando solucionar de forma progresiva los problemas planteados y espera solventarlos rápidamente si los PTF aceptan dar financiación o algún tipo de apoyo.

En realidad, los PTF ya no parecen dispuestos a adoptar el enfoque sectorial que se preconizaba al poner en marcha el PDDEB, sobre todo porque sus condiciones previas nunca serán objetivamente verificables y podrán ser objeto de crítica indefinida. Aunque los PTF dicen que están de acuerdo con el PDDEB, hay que comprender que no todos tienen la misma idea sobre su financiación. A pesar de que algunos presionen al MEBA y le animen a trabajar en el establecimiento de una estructura de coordinación competente y coherente - que habrá de reforzarse durante la primera fase del PDDEB (2000-2003)- con el fin de que los servicios del ministerio puedan ejecutar el plan en el ámbito nacional mediante la introducción de ayudas presupuestarias o de una financiación basada en el principio de cesta común, a partir de la segunda fase (2004-2006), a otros esta perspectiva les produce insomnio porque supone una auténtica reducción de la asistencia técnica de la que se nutren. Por esta razón, estos últimos tienen mucho que ver con el retraso del proceso, mediante pretextos incesantes e imprecisos. Por otra parte, la mala representación en las reuniones de los PTF, sobre todo porque no todos los que participan tienen poder de decisión, contribuye a crear un conglomerado muy perjudicial para las aportaciones de los PTF.

Los organismos donantes y el código de conducta de la Unión Europea

Para hacer memoria, es preciso señalar que este código se elaboró dentro del marco del grupo «Educación 2000» de la UE, que surgió de la necesidad de favorecer la armonización de las políticas de los Estados miembros, ya que la educación se había convertido en una prioridad para la propia UE. Una vez que el proceso de armonización se hallaba en marcha en las instituciones de las Naciones Unidas y también del Banco Mundial, se trataba de lograr, mediante este código de conducta, unos principios comunes dentro de la comunidad internacional de socios. Durante una reunión celebrada el 27 de enero de 1999, los PTF presentes examinaron este código de conducta y aprobaron de forma global sus orientaciones, pero señalando que tendría que adaptarse a la situación precisa de la cooperación con Burkina Faso. Ya se había convenido que cada PTF tenía que analizarlo, modificarlo o enriquecerlo para poner las propuestas en común durante una reunión posterior. Ha pasado ya más de un año y medio y la celebración de dicha reunión se sigue aplazando; parece haber sido arrojada a las mazmorras. Cuando se sabe la diligencia con la que se discuten ciertos problemas, se comprende fácilmente que los PTF no tienen mucho interés en este código de conducta, sin duda porque lo que aquí se ventila no es su propia supervivencia. Sin embargo, la aplicación de las disposiciones de este código para los Estados miembros de la UE, contribuiría, en principio, de forma muy significativa a precipitar dicha armonización. Para hacerlo, la delegación de la CE que, hasta este momento, no ha hecho nada por dar a conocer el código de conducta, tendría que esforzarse por volver a situar el análisis de dicho código en el orden del día de los encuentros de los PTF y ser la principal clavija maestra a la hora de velar porque los Estados miembros de la UE lo apliquen en Burkina Faso.

Los organismos donantes y el contexto después de Dakar

El marco de acción de Dakar, que surge del Foro Mundial para la Educación, invita a «todos los Estados a definir planes de acción nacionales o a reforzar los ya existentes antes de 2002 como muy tarde». Además, indica que «ningún país que se haya comprometido seriamente con la educación de base verá que sus esfuerzos son vanos por falta de recursos» y la comunidad internacional debe movilizar más recursos financieros para apoyar los planes de acción nacionales. Burkina Faso ha adoptado su PDDEB hace más de un año y hasta el momento ningún PTF se ha mostrado realmente dispuesto a financiar uno u otro aspecto del PDDEB. Siempre se producen balbuceos, pretextos de todo tipo y cuestiones previas que con

frecuencia parecen más condiciones que otra cosa. Por el momento, Burkina Faso no ha previsto renegociar su plan para el 2002, sobre todo porque el conjunto del PDDEB está permanentemente sujeto a discusiones. En cuanto el PDDEB sea aceptado por los organismos donantes, su renegociación no tendrá por qué entrañar problema alguno, ya que el plan para ponerlo en práctica está previsto en tres fases esenciales. De este modo, a la luz de las disposiciones del Marco de Acción de Dakar que los organismos donantes han suscrito los PTF tendrían que ponerse a trabajar inmediatamente e ir más allá de las buenas intenciones. Junto al MEBA, tendrían que partir de lo ya existente para ir progresivamente hacia la resolución de los problemas y hacia el logro de los objetivos de una Educación Básica de Calidad para Todos en Burkina Faso: en eso consiste asociarse.

Recomendaciones

Para los organismos donantes

- n Utilizando las estructuras del MEBA, hay que adoptar el enfoque sectorial y la ejecución nacional de los planes que este organismo preconiza para poner en práctica el PDDEB.
- n Hay que apoyar más la educación no formal mediante el análisis de las recomendaciones del Foro Nacional para la Alfabetización y a través de una mayor aportación al Fondo Nacional para la Alfabetización.
- n Hay que incitar al resto de los países de la UE presentes en Burkina Faso a que financien el PDDEB, porque la ayuda que proporcionan para luchar contra la pobreza y a favor del desarrollo no puede ser eficaz si no se apoya la educación básica.
- n Hay que negociar de forma transparente, equitativa y cabal el mecanismo de armonización de procedimientos que someterá a discusión el MEBA, y participar en la aplicación de las decisiones consensuadas que surgirán de este proceso.
- n Hay que reanudar los debates sobre el código de conducta de la UE, que encierra elementos esenciales para un proceso de armonización global. Para este fin, la delegación de la CE debería trabajar en pos de una mayor unidad de acción entre los Estados Miembros representados en Burkina Faso.
- n Hay que apoyar con decisión el PDDEB desde su primera fase y no poner condiciones cuya implantación requiera enormes inversiones o precise de mayores concertaciones de ámbito nacional. Resulta imperativo que los PTF se coordinen para tomar postura sobre los diferentes aspectos del PDDEB e informar de ello al MEBA.
- n Hay que desarrollar una política sectorial clara

dentro del marco de la declaración y de las estrategias promovidas en los puntos de la Educación para Todos del Foro Mundial para la Educación de Dakar.

- n Hay que introducir mecanismos para mantener a las ONG, que están más cerca de las comunidades pobres pero con frecuencia carecen de recursos financieros para llevar a cabo sus programas eficazmente.

Fuentes de información

Documentos

Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base au Burkina Faso (Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica en Burkina Faso), MEBA, junio de 1999.

Actas de las reuniones de los Socios Técnicos y Financieros del sector de la educación básica en Burkina Faso.

Loi d'orientation de l'éducation (Ley de orientación de la educación), Burkina Faso, diciembre de 1996.

Cadre d'action de Dakar : l'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs (Marco de acción de Dakar: la educación para todos: mantener nuestros compromisos colectivos), Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000.

BI* MEBA, boletín trimestral de información del MEBA, N°00, enero-marzo de 2000.

Rapport d' atelier sur le rôle de la société civile dans la promotion de l'éducation de base au Burkina Faso (Informe del taller sobre el papel de la sociedad civil en la promoción de la educación en Burkina Faso), CCEB/BF, 21-23 de febrero de 2000.

Interventions des Partenaires Techniques et Financiers dans l'éducation de base au Burkina Faso (Intervenciones de los Socios Técnicos y Financieros en la educación básica en Burkina Faso), Paul Richard Bélemgoabga y Ludovic O. Kibora.

Rapport du test sur les nouvelles conditionnalités, enquête auprès des services déconcentrés du ministère de la santé et de ceux du ministère de l'enseignement de base et de l'alphabetisation (Informe de la prueba de las nuevas condiciones, investigación sobre los servicios descentralizados del Ministerio de Sanidad y de los del Ministerio de Enseñanza y Alfabetización), Ministère de l'Economie et des Finances, Institut National de la Statistique et de la Démographie, julio de 2000.

Aide Mémoire des Partenaires Techniques et Financiers du secteur de l'éducation de base au

Burkina Faso (Memoria de los Socios Técnicos y Financieros del sector de la educación básica en Burkina Faso), abril de 2000.

Document de présentation et d'orientation du forum national sur l'alphabetisation (Documento de presentación y de orientación del Foro Nacional sobre la Alfabetización), Institut National d'Alphabetisation, agosto de 1999 .

Etudes des actions convergentes pour atteindre un tau d'alphabetisation de 40% d'ici l'an 2009 (Estudio de las acciones convergentes para lograr un índice de alfabetización del 40% de aquí al 2009), MEBA, Direction Générale de l'Institut National d'Alphabetisation.

The World Bank and UNESCO in educational development of Burkina Faso (El Banco Mundial y la UNESCO en el desarrollo educativo de Burkina Faso), tesina, 1988, Zoungrana P. Christophe.

Personas entrevistadas

Dña. Marie Ange Sermeus, jefa del sector educativo, sección belga de cooperación, Ouagadougou.

Dña. Fati Ouédraogo, consejera de desarrollo social, embajada de Canadá, Ouagadougou.

D. Leo Van Der Zwan, consejero de educación, embajada de Holanda, Ouagadougou.

D. Adama Ouédraogo, asistente del consejero de educación, embajada de Holanda, Ouagadougou.

D. Alain Le Guennou, agregado cultural, embajada de Francia, Ouagadougou.

D. Makha Ndao, principal especialista en educación, Banco Mundial, Ouagadougou.

D. Claude Nahon, consejero de sectores sociales, Unión Europea, Ouagadougou.

D. Boubacar Camara, encargado de programas, UNESCO, Ouagadougou.

D. Adama Coulibaly, secretario general del MEBA.

D. André Compaoré, presidente del Consejo Nacional de Asociaciones de Padres de Alumnos de Primaria, (CNAPEP).

Jean Kafando, secretario general del Sindicato Nacional de Enseñantes Africanos de Burkina Faso (SNEAB)

Anotaciones

¹ 1000 Francos CFA = 1,33 dólares americanos.

² Este sistema permite multiplicar por dos la asistencia a la escuela pero se reduce el tiempo que pasan los niños y niñas en el colegio, y el número de horas que los maestros dedican a estar en el centro ha pasado de 30 a 40 por semana.

³ El principio se basa en que un solo maestro enseña alternativamente a los alumnos de dos ni veles diferentes, en la misma clase y a las mismas horas.

Tanzania

Coordinación de los organismos donantes en la elaboración de políticas educativas en Tanzania

Resumen ejecutivo

Este estudio analiza la coordinación entre organismos donantes con relación a la elaboración de políticas educativas en Tanzania, evalúa hasta qué punto el gobierno puede influir en la actividad de los organismos donantes y examina las carencias del proceso de coordinación de éstos. Se concede una especial atención al grado de beneficio que pueden lograr los grupos marginados del apoyo de los organismos donantes, a su potencial para contribuir a una eficaz puesta en práctica de los compromisos de Educación para Todos (EFA) y a en qué medida los sectores interesados clave participan en el proceso. A partir de sus conclusiones, el estudio propone a los organismos donantes estrategias en forma de políticas que podrían mejorar su coordinación en el sector y la eficacia de sus apoyos.

Entre los principales condicionantes y deficiencias se encuentran:

- n Las diferencias en las políticas, procedimientos, directrices y sistemas contables de los organismos donantes.
- n Las condiciones que afectan a las ayudas.
- n La desconfianza entre los organismos donantes y el gobierno, así como la falta de transparencia.
- n La falta de auténtica participación de los beneficiarios y de la sociedad civil en la formulación, diseño y puesta en práctica de los programas.
- n La escasa atención que se concede a los grupos pobres y marginados.
- n Problemas de asunción de responsabilidad en el gobierno.
- n Cualificación inadecuada del gobierno.
- n Frecuentes cambios en los ministerios, lo cual crea inestabilidad e influye en la dirección de los asuntos.

Las políticas que se proponen para mejorar la coordinación entre organismos donantes son:

- n Adoptar un enfoque participativo que facilite la formulación de las políticas y la gestión de la ayuda.
- n Comprometerse a mantener las ayudas a largo plazo dentro de un marco sectorial global.
- n Comprometerse a aumentar el apoyo a la educación no formal, centrándose en todos los grupos marginados.
- n Revisar las respectivas políticas nacionales de donación relativas a la asistencia técnica, con el fin de asegurarse de que se produce la transferencia de habilidades y se mejoran las capacidades locales.
- n Promover estrategias de diálogo que incentiven la consecución de acuerdos.
- n Todos los organismos donantes, en colaboración con el gobierno receptor tendrían que ponerse de acuerdo en suscribir directrices que promuevan la transparencia y la propiedad local de los bienes.

Introducción

Antecedentes

Tanzania es uno de los países más pobres del mundo y durante las tres últimas décadas ha sido uno de los que más ayuda ha recibido en la zona del África subsahariana. En este período el país ha recibido grandes cantidades de ayuda, tanto de organismos donantes bilaterales como multilaterales. Los principales problemas que plantea esta ayuda se centran en el grado de influencia que tienen las políticas de los organismos donantes sobre la propiedad local de los programas de desarrollo y en su efecto sobre las necesidades y prioridades del país. En el centro del debate se ha situado la naturaleza de la coordinación de las ayudas, un determinante clave de su eficacia.

Desde los años ochenta el sector educativo tanzano ha venido sufriendo problemas de acceso y de calidad. Aunque Tanzania dispone de un marco para sus políticas cuyo fin es alcanzar la escolarización para todos, en la última década, más que acercarse a los objetivos fijados, la tendencia ha sido alejarse de ellos. Por ejemplo, entre 1981 y 1998, el índice de escolarización bruto (GER) cayó desde un 98% a un 76%, mientras que el neto (NER) descendió desde un 69% a un 56,7% en el mismo período. El gobierno reconoce el papel clave que tiene la educación en la mejora del sustento de las personas y en el bienestar general de la sociedad, y ha hecho esfuerzos para abordar este problema. Durante el período de reforma económica, el sector educativo ha seguido siendo un área de financiación prioritaria para el gobierno. Entre 1994 y 1999 el promedio de gastos discrecionales ordinarios destinados a la educación rondó el 24,3% del total de los gastos ordinarios del gobierno.

Entre 1995 y 1999 el gasto en desarrollo destinado a la educación aumentó de forma considerable (desde 1.738 millones de chelines tanzanos¹ a 11.513 millones) y en 1999 el 72% de ese gasto provenía del extranjero. El grueso del gasto, tanto del presupuesto ordinario como del de desarrollo, se dirigió hacia la educación primaria formal.

A pesar del rango prioritario que se concede a la educación, el sector sigue sufriendo una grave escasez de financiación, sobre todo en el nivel de la educación primaria. El aumento del gasto presupuestario en el sector sigue sin ser adecuado para solventar el problema de la falta de financiación, y la educación informal, en concreto, padece una drástica carencia de financiación.

Este informe se divide en cuatro apartados

principales. El primero pone brevemente en antecedentes y describe la metodología del estudio. En el segundo se analiza también con brevedad la ayuda para las políticas educativas, así como las prácticas de determinados países y organismos donantes que apoyan al sector educativo. El tercer apartado trata de cómo se coordinan los organismos donantes, evalúa en qué medida el gobierno está decidido a liderar el cambio de la política de ayudas y del control de la actividad de los organismos donantes, y analiza las carencias del proceso de coordinación entre ellos. A partir de sus conclusiones, el cuarto apartado propone a los organismos donantes políticas que conlleven una mejora de la eficiencia del apoyo que conceden.

Metodología

Para este estudio, se han utilizado dos métodos de recogida de datos y de información. En primer lugar, se entrevistó a los encargados de determinadas misiones que representan a los organismos donantes principales del sector educativo. Entre ellos están todos los Estados miembros de la UE que apoyan al sector, así como otros donantes clave, bilaterales y multilaterales. También se entrevistó a responsables de los dos Ministerios de Educación² y a los de otros ministerios relevantes, así como a encargados de ONG y de asociaciones de la sociedad civil que representan a destacados sectores interesados en el sistema educativo, como son los padres, profesores y alumnos. En segundo lugar, se realizó una revisión de la bibliografía existente sobre coordinación de donantes, eficacia de la ayuda y sector educativo en Tanzania.

Apoyo de los organismos donantes al sector educativo

Los organismos donantes que apoyan al sector educativo en Tanzania se guían por las políticas de ayuda de sus respectivos países. Los Estados miembros de la UE también se rigen por las directrices del Consejo³. En el sector educativo, la mayoría de los organismos donantes concede prioridad a la educación primaria formal. Por ejemplo, de los países o organismos donantes que se incluyen en este estudio, sólo Francia señaló que no estaba apoyando la educación en el nivel primario. Los representantes de los países donantes entrevistados indicaron que, aunque las ayudas se conceden según sus propias políticas, también tienen que estar en concordancia con las políticas y prioridades del país receptor.

Todos los representantes de los organismos donantes entrevistados opinaron que el enfoque sectorial es una forma más eficiente de financiar el

sector. Además de los proyectos o programas específicos, algunos de los donantes también han apoyado actividades relacionadas con el proceso de planificación y diseño de un programa de desarrollo del sector (CE, DFID, Ireland Aid, NORAD y el Banco Mundial).

Aunque, hasta la fecha, no existe acuerdo entre el gobierno y los organismos donantes respecto al ESDP (Programa de Desarrollo del Sector Educativo) y la puesta en práctica del mismo, existen buenos ejemplos de algunos donantes que están prestando apoyo a un único proyecto o programa. Tanto el DBSPE (Apoyo por Distritos a la Educación Básica) como el programa de libros de texto ofrecen buenas lecciones de las que aprender si se quiere trabajar en favor del ESDP.

Los grupos marginados como objetivo de los organismos donantes

El análisis de los proyectos y programas que impulsan los organismos donantes indica que éstos se centran poco en grupos marginados como los pobres y las jóvenes. Para asegurarse de que la ayuda alcanza realmente a los beneficiarios deseados, los organismos donantes o bien aplican sus propios sistemas o utilizan los del gobierno para revisar la puesta en práctica de los proyectos o programas. Sin embargo, los organismos donantes señalan que con frecuencia las revisiones no funcionan bien y que ha habido problemas de rendimiento de cuentas y de malversación de fondos. Se espera que la descentralización mejore este proceso. En un total de 38 distritos se están llevando a cabo en este momento programas piloto de descentralización en la gestión y en la toma de decisiones relativa a la asignación de recursos.

Entre los responsables de organismos donantes entrevistados se aprecia un consenso en cuanto al mayor potencial que tiene el sistema descentralizado, en comparación con el centralizado, para garantizar una provisión de servicios sociales eficaz y eficiente en áreas como la educación y la sanidad. El sistema fomenta la responsabilidad de los gestores y la participación de los beneficiarios. Por una parte, los distritos están más cerca de la gente y conocen bien sus problemas, por otra, las personas pueden participar de forma más eficaz y controlar las actuaciones para que mejore el rendimiento de cuentas. En un sistema descentralizado, la financiación de los gastos ordinarios irá a las autoridades locales, que tendrán autonomía para planificar y presupuestar según las prioridades que hayan identificado. Sin embargo, a los representantes de los organismos donantes les preocupa mucho que los funcionarios de diferentes niveles del gobierno local tengan la capacidad de asumir con eficacia su nuevo papel.

¿Cómo implican los organismos donantes a los beneficiarios en el diseño y ejecución de los proyectos o programas?

La participación de los beneficiarios en el diseño, ejecución y control de los proyectos y programas es una manera eficaz de garantizar que los proyectos reflejen sus preocupaciones y prioridades. Sin embargo, en las entrevistas se demuestra que los beneficiarios no han participado en las fases de planificación y diseño, aunque algunos sí lo han hecho en la evaluación y seguimiento de los proyectos.

Para los donantes es importante el papel de la sociedad civil a la hora de enfrentarse a las necesidades de las comunidades. En general, se está de acuerdo en que la sociedad civil representa una voz independiente que puede influir en los procesos de las políticas y que tiene un papel fundamental en la movilización de los miembros de la comunidad y en su concienciación. Sin embargo, se señala que la sociedad civil no está bien desarrollada en Tanzania y que no ha asumido su papel con eficacia.

Hay unos pocos organismos donantes que han tomado la iniciativa de dialogar con las ONG sobre el tema de la educación. Ambas partes mencionan este hecho, señalando, por ejemplo, que la Red Educativa Tanzana (TEN/MET) ha venido consultando a los organismos donantes de forma regular. Este tipo de consultas se ha producido entre el TEN/MET y las agencias de la ONU, el DFID y otras organizaciones internacionales que operan fuera de Tanzania. Los donantes aconsejan y alientan la participación de la sociedad civil en las reuniones y en la elaboración de borradores de documentos. Algunos de ellos han acudido como observadores a las reuniones convocadas por el TEN/MET para fomentar el asociacionismo.

El historial del gobierno a la hora de implicar a la sociedad civil en los procesos de elaboración de las políticas ha mejorado, tal como indica la evolución reciente de las deliberaciones de éstas. El gobierno cada vez reconoce más la importancia que tiene la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas y de puesta en práctica de las mismas. Por ejemplo, se han impulsado iniciativas para implicar a la sociedad civil en las deliberaciones de amplias políticas nacionales como las que debaten la Estrategia de Asistencia Técnica (TAS) y el Informe sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP). En el sector educativo, también se ha intentado implicar a los principales interesados, incluida la sociedad civil, en los debates del ESDP. Ocho ONG miembros del TEN/MET también lo son de los Grupos de Trabajo Técnicos (TWG) del

ESDP, los cuales se constituyeron después del informe emitido por los evaluadores de dicho documento, que habían señalado como principal condicionante la falta de una participación adecuada de otros importantes afectados (además del MOEC – Ministerio de Educación y Cultura) en el proceso de planificación y diseño del ESDP.

Hasta el momento, la participación de la sociedad civil mediante los TWG no ha surtido mucho efecto. Las reuniones de estos grupos no se han celebrado con tanta frecuencia como estaba previsto y cuando tienen lugar la asistencia suele ser escasa. A algunas de las reuniones no acudió ni el 50% de los miembros, entre ellos los representantes de la sociedad civil y de los gobiernos locales. Los funcionarios del gobierno señalaron que la falta de fondos para pagar las dietas y el transporte a los miembros de fuera de Dar es Salaam era uno de los factores que contribuían a la escasa asistencia registrada en las reuniones de los TWG.

Aunque la participación de la sociedad civil mediante los TWG es un paso en la dirección correcta, el gobierno y los organismos donantes tienen que hacer más cosas para fomentar los procesos de participación. Es preciso llegar a un compromiso que garantice que la participación de la sociedad civil en la formulación y puesta en práctica de las políticas sigue siendo parte del proceso y no algo opcional. Las entrevistas realizadas a miembros de ciertas organizaciones de padres, profesores y alumnos demuestran que sólo unas pocas ONG han participado en las deliberaciones de las políticas, y los representantes del sindicato de profesores y la asociación de padres señalaron que nunca se les había invitado a participar en dichas deliberaciones.

La coordinación de los organismos donantes en el sector educativo

Tanzania sigue siendo uno de los principales países receptores de ayuda del África subsahariana. Por ello, hace tiempo que la eficacia de la ayuda y su coordinación son motivo de preocupación. En líneas generales, la coordinación entre el gobierno y los organismos donantes tradicionalmente se ha basado en una relación separada entre el primero y cada uno de los segundos.

La coordinación también tiene lugar dentro del grupo de organismos donantes. Desde los años setenta, el PNUD y la misión permanente del Banco Mundial han llevado la iniciativa en este sentido. También ha habido otras formas de coordinación entre organismos donantes, como la realizada para la Unión Europea.

En el sector educativo, las ayudas han procedido de varios organismos donantes, bilaterales y multilaterales. Entre ellos están Gran Bretaña, Holanda, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Canadá, Japón, el Banco Mundial, UNICEF y la Comunidad Europea. Al igual que ocurre con la coordinación de la ayuda en un nivel de políticas amplio, dentro de este sector lo tradicional es que el gobierno haya establecido relaciones con cada organismo donante por separado.

Coordinación entre organismos donantes en el sector educativo

En este momento, la coordinación entre organismos donantes en el sector educativo la lleva a cabo la delegación de la Comisión Europea (desde 1996). Todos los responsables entrevistados señalan que el grupo de organismos donantes en educación se reúne regularmente cuando hay asuntos que discutir y/o decidir. Los miembros del grupo también comparten información. En un nivel de políticas más amplio, los directores de las misiones también se reúnen habitualmente. Asimismo, se han hecho evaluaciones y revisiones conjuntas, de los cuales la más reciente es la evaluación realizada por la CE, el DFID e Ireland Aid sobre la utilización de los fondos proporcionados por estos tres organismos donantes para apoyar la preparación del proceso del ESDP.

La Resolución del Consejo de la UE sobre Educación y Formación en los Países en Vías de Desarrollo subraya la necesidad de fortalecer la coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros en el área educativa y formativa. El Código de Conducta aprobado en 1996 por la UE para las agencias que financian el sector educativo también aporta directrices sobre cómo tienen que operar los organismos donantes en los países receptores. Por ejemplo, el código dicta que todas las intervenciones importantes de un organismo donante han de estar a disposición del gobierno y de otros organismos donantes, que tienen que realizarse revisiones y evaluaciones conjuntas y que la asistencia técnica para el gobierno debe, entre otras cosas, centrarse en la transferencia de capacidades hacia los funcionarios públicos. En general, los representantes de los Estados miembros de la UE conocían dicho código de conducta. Uno de ellos explicó que éste se estaba suscribiendo y que incluso, en el sector educativo, había habido un acuerdo con organismos donantes que no eran de la UE y con el gobierno sobre la forma de operar. Para otro representante, los donantes no siempre se remiten al Código de Conducta, pero añadió que su forma de funcionar no entra en conflicto con él. Sin embargo, hubo tres representantes comunitarios del sector educativo (de Francia,

Dinamarca y un integrante temporal de la embajada finlandesa) que señalaron que no conocían el Código de Conducta de la UE.

El papel rector del gobierno en la coordinación

El Código de Conducta comunitario de 1996 demanda una coordinación eficaz, cuyo punto clave es ocuparse de que las políticas y prioridades del gobierno receptor guíen la ayuda. De los organismos donantes se espera que apoyen los mecanismos de coordinación local bajo la dirección del gobierno. En el sector educativo, el Ministerio de Educación y Cultura (MOEC) está representando un papel rector a la hora de coordinar el proceso de puesta en marcha del programa sectorial global.

Sin embargo, hay otros ministerios que participan y uno de los problemas planteados en el informe de evaluación del ESDP, es que el papel de los diferentes ministerios no está definido con claridad. También se percibe que el MOEC margina a otros ministerios. Respecto a la coordinación entre el gobierno y los organismos donantes, se señala que algunos de los condicionantes que gravan el logro de acuerdos sobre cómo seguir adelante tienen que ver con la desconfianza y la falta de un auténtico diálogo.

Se han preparado diversos documentos sobre el ESDP, entre ellos el Plan Regulador de la Educación Básica (BEMP) y otros planes para su puesta en práctica. Sin embargo, hasta el momento no ha habido un acuerdo entre el gobierno y los organismos donantes sobre el documento del ESDP. Las partes interesadas que participaron en el taller de evaluación indicaron que algunas de las carencias del documento tienen que ver con la falta de unas prioridades claras y con un presupuesto poco realista. Con el fin de recibir comentarios, se ha distribuido un borrador revisado que se supone que aborda las preocupaciones planteadas en el taller de evaluación del ESDP.

A los donantes y a los funcionarios del gobierno les preocupa que el proceso de planificación y diseño de un programa de desarrollo sectorial se esté moviendo con mucha lentitud o que esté estancado. A los donantes les frustra este paso lento. El sector ha recibido compromisos pero poco se ha desembolsado, ya que el ESDP aún no está en funcionamiento. Ambas partes se culpan entre sí por esta lentitud. Los organismos donantes señalan que los principales condicionantes son los problemas relativos a la falta de capacidad y de dirección firme en el gobierno, mientras que éste atribuye el paso lento a la ausencia de buena voluntad y a las condiciones que ponen los

organismos donantes. Asimismo, cada parte culpa a la otra de falta de transparencia. Es necesario desarrollar una confianza mutua. También es urgente acelerar el proceso, sobre todo si se tiene en cuenta la mala situación de la educación en el país y los desafíos que plantea cumplir los compromisos de la Educación para Todos.

Las prácticas de coordinación de los organismos donantes: una valoración

La coordinación de los organismos donantes que se dedican a la educación ha mejorado a lo largo del tiempo. Como ya se ha señalado, los organismos donantes se han venido reuniendo con regularidad cuando hay asuntos que debatir y decisiones que tomar. Los organismos donantes han logrado tomar postura como grupo ante ciertas cuestiones y también presentar su posición al debatir con el gobierno. En algunas de las reuniones celebradas entre ambas partes, unos pocos organismos donantes han representado al conjunto. Un ejemplo de esto es el grupo de seis personas que reúne al gobierno y a los organismos donantes, y que cuenta con tres representantes de cada parte. El grupo se reúne con regularidad para debatir problemas relacionados con el proceso preparatorio del ESDP.

El análisis de los apartados anteriores apunta varios problemas que condicionan la existencia de una coordinación eficaz dirigida por el gobierno. Aunque, en la actualidad, éste haga un esfuerzo para dirigir el proceso del ESDP, en realidad aún no lo hace con eficacia. Esto puede achacarse a las carencias institucionales y a los condicionantes que suponen las capacidades individuales. Entre ellas puede citarse la poca cualificación, el hecho de que no se garantice la participación de partes interesadas clave en el proceso de desarrollo y los frecuentes cambios de los cargos directivos.

Sin embargo, el éxito del Programa de Inversión Estratégica en Educación de Uganda en parte se atribuye a un liderazgo firme que dirigió el proceso participativo de desarrollo del mismo, implicando a los principales interesados, entre ellos a los grupos de la sociedad civil y a los pobres. El éxito de los programas sectoriales etíopes de sanidad, educación y carreteras también se atribuye a una dirección firme que, entre otras cosas, se resistió a que, mediante la cooperación técnica, aumentara la presencia de los organismos donantes.

La ineficiencia de la coordinación entre el gobierno y los organismos donantes en este sector también se ve acentuada dentro del propio grupo de organismos donantes o por ciertos factores que emergen del proceso de interacción entre éstos y el gobierno, como son las diferencias en los procedimientos que rigen las políticas, los condicionantes sobre las

mismas o la desconfianza. Con el sistema de proyectos, el proceso ha sido muy incómodo, ya que el gobierno tenía que lidiar con los organismos donantes por separado. Cada uno tiene diferentes directrices para sus políticas, sistemas de contabilidad y años financieros. La iniciativa del ESDP ofrece la oportunidad de superar estos problemas, pero para ello es preciso que antes todos los organismos donantes estén de acuerdo en poner en común sus recursos y dar asistencia mediante un único sistema de ayuda presupuestaria. Hasta ahora, las diferencias en las políticas y directrices de cada país parecen seguir siendo un condicionante para alcanzar este fin. La reticencia de Japón a unirse a un fondo común para la puesta en práctica del programa sectorial lo demuestra claramente.

Todos los cargos entrevistados se mostraban a favor de un Enfoque Sectorial Global y estaban de acuerdo en que éste superará algunas de las carencias de los proyectos y programas individuales y que también garantizara su sostenibilidad. En general, existe voluntad de poner los fondos en común, siempre que existan planes claros y creíbles que fijen prioridades. Por lo tanto, es posible que no todos los organismos donantes que sostienen el sector educativo se pongan de acuerdo en proporcionar apoyo presupuestario dentro de un marco sectorial global. En el sistema sanitario donde este enfoque ya está funcionando, hasta el momento sólo siete de los más de veinte donantes del sector se han unido al fondo conjunto. Si todos los organismos donantes no encuadran su apoyo en un programa sectorial global, la eficacia del enfoque se verá comprometida en lo tocante a la puesta en práctica de prioridades en ese sector.

La asistencia técnica es otra área problemática. Una de las preocupaciones expresadas por el gobierno tiene que ver con el alto grado de dependencia de algunos proyectos respecto a este tipo de asistencia. Esto quedó reflejado en el proceso de preparación de los documentos iniciales para el ESDP. Los asesores extranjeros asumieron un papel preponderante en la preparación de los planes de partida. En el gobierno, hay quien sugiere que la dependencia respecto a la asistencia técnica está producida por los organismos donantes. Se ha señalado que un alto grado de dependencia en este sentido supone un incentivo negativo para el desarrollo de la capacidad local y que la política de asistencia técnica tendría que revisarse para garantizar que favorece la cualificación local mediante la transferencia de habilidades y que, en consecuencia, promueve la gestión local del proceso y una propiedad de los bienes también circunscrita a este ámbito.

La desconfianza de ambas partes también se señaló como uno de los condicionantes para la existencia de una cooperación eficaz entre los organismos

donantes. Esto dificulta que haya un auténtico diálogo que pueda llevar a un acuerdo sobre problemas de interés para una u otra parte. Habría que promover el respeto mutuo, la transparencia y el desarrollo de un clima de confianza en el otro, como medio de lograr una eficaz asociación entre el gobierno y los organismos donantes. Para mejorar la confianza, ambas partes deberían operar con transparencia. Deben ponerse de acuerdo en las formas de cooperar, según las directrices estipuladas en la Estrategia de Asistencia Técnica, y los organismos donantes han de suscribir el código de conducta que prescribe la Declaración de asociación para la reforma del sector educativo y la puesta en práctica del ESDP.

Resumen de los condicionantes que afectan a la existencia de una coordinación eficaz entre los organismos donantes

El análisis de los apartados anteriores subraya varios de los condicionantes que afectan a la existencia de una coordinación eficaz en el sector educativo. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- n Las diferencias entre las directrices, procedimientos y sistemas contables de las políticas de los organismos donantes.
- n Las condiciones que afectan a las ayudas; por ejemplo, la asistencia técnica como condición para que se ayude a un país receptor.
- n La desconfianza entre los organismos donantes y el gobierno, así como la falta de transparencia.
- n La ausencia de una participación eficaz de los beneficiarios y de la sociedad civil en la formulación, diseño y ejecución de los programas.
- n La escasa atención que se concede a los pobres y a otros grupos marginados.
- n La inadecuada cualificación del gobierno (tanto individual como institucional).
- n Los problemas de responsabilidad dentro del gobierno.
- n Los frecuentes cambios en los cargos directivos ministeriales, que crean inestabilidad e influyen en el liderazgo.

Recomendaciones

La situación de la educación básica en Tanzania indica que es necesario aumentar el apoyo de los organismos donantes, a pesar de que ya se está incrementando esta tendencia. Parece que los organismos donantes están dispuestos a aportar más fondos. Esto concuerda con lo pactado en el Foro Mundial para la Educación de Dakar, en el sentido de trabajar en favor de una eficaz puesta en práctica de los compromisos conducentes a la Educación para Todos. El problema radica en si la

ayuda se proporciona asegurándose de que llega a los debidos beneficiarios y que logra el impacto esperado. Uno de los determinantes clave de la eficacia de la ayuda es el proceso de coordinación de los organismos donantes. Sin embargo, hay varios factores que condicionan el logro de este objetivo en la educación. Se proponen las siguientes políticas como método para que los organismos donantes puedan mejorar su coordinación en el sector educativo:

- n Adoptar un enfoque consultivo al formular la política de ayudas y alentar al gobierno a que aborde el problema desde un punto de vista participativo que implique a los principales interesados en la planificación, diseño y puesta en práctica de los programas que mantienen los organismos donantes.
- n Comprometerse a dar apoyos a largo plazo dentro de un marco sectorial global. Para esto será necesario que exista un diálogo continuado entre los organismos donantes, con el fin de garantizar el compromiso de todos ellos, y también será preciso el diálogo entre gobierno y organismos donantes para poner en práctica el ESDP.
- n Comprometerse a destinar más recursos a la educación no formal y centrarse en todos los grupos marginados, para contribuir a que se alcancen los objetivos de la Educación para Todos. Esto podría hacerse a través del ESDP, una vez que esté en funcionamiento (se espera que los planes de Educación para Todos se integren en el programa), y/o a través de las ONG.
- n Revisar las políticas de los diferentes países donantes respecto a la asistencia técnica, a fin de que ésta sirva para fortalecer las capacidades individuales e institucionales, y así promueva de paso la gestión local y la propiedad de los bienes en ese mismo ámbito.
- n Alentar y promover un proceso de diálogo que incentive el logro de acuerdos. Los datos sobre la asociación entre el gobierno de otros países y los organismos donantes para aplicar estrategias sectoriales demuestran que el enfrentarse a los desacuerdos mediante enfoques colegiados e informales es una manera eficaz de poner las cosas en movimiento.
- n Los Estados miembros de la UE que participan en el sector educativo tendrían que suscribir todas las directrices antes acordadas y animar a otros organismos donantes, trabajando con ellos, a que desarrollen pautas comunes en colaboración con el gobierno y a que funcionen según dichas pautas.

Bibliografía

- Bagachwa M., G Mjema. J. Shitundu. H. Mutagabwa. y S. Wangwe (1997). "Aid Effectiveness in Tanzania: With special reference to Danish aid", en: Carlson. J., et al., (Eds.). *Foreign Aid in Africa; Learning from country experiences*. Nordiska Afrkainstitutet, Uppsala.
- Bentall, C., E, Peart. R, Carr- Hill y A, Cox (2000). *Funding Agency Contribution to Education for All*. Overseas Development Institute, Londres.
- Caddell, M. y K. King (1999). *Improving European Commission Development Co-operation: The case of education*". Presentado a *ActionAid Alliance*.
- Cooksey, B. (1995). *Aid effectiveness in Tanzania: A symptomatic review of the Danish financed Primary Health Care (PHC-SP) and Essential Drugs Programme (EDP)*.
- The Dakar Framework for Action (2000), *Education For All: Meeting our collective commitments*", Borrador final revisado, Foro Mundial para la Educación.
- Foster, M., A. Norton, A. Brown y F. Naschold (2000). "The status of Sector Wide Approaches: A framework paper for the meeting of the like-minded donor working group on Sector Wide Approaches. ODI, Londres.
- Helleiner, G., T. Killick. N. Lipumba, B. Ndulu, y K. E Svendsen. 1995 Report of the Independent Advisers on Development Co-operation issues between Tanzania and its Aid Donors. DANIDA / Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- Kinunda, M., G. Mmari, T. Robinson y J. Sarvi (1999). "Tanzania Education Sector Development Programme (SDP): Appraisal, March 1999". Equipo para el logro de la coordinación, informe global final.
- Mercer, M., K. White y N. Katunzi (2000). "Joint mid-term evaluation of EC, DFID and IA support to the Education Sector Development Programme design, preparation and management processes", Informe final, MOEC, UE, DFID, IA.
- MOEC (2000), "Education Sector Public Expenditure Review", Borrador del informe final.
- MOEC (1998) "Statement of Partnership for the Reform of the Education Sector and the implementation of the Education Sector Development Programme". Mwaipose, G., G. Somolekae y T. Johnston (1997). *Effective Aid Management: The Case of Botswana*, en: Carlson.

J., et al. (Eds.). *Foreign Aid in Africa; Learning from country experiences*. Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Stiglitz, J. (1997). *Can Aid Facilitate Development? A New Vision for Development Co-operation in the 21st Century*, Tokio, Japón, 17 de septiembre de 1997.

UE. Código de Conducta de 1996 para las Agencias que Financian el Sector Educativo. Unión Europea.

UE. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos dentro del Consejo sobre Educación y Formación. Unión Europea.

UNDP/PNUD (1994), *Aid Co-ordination and Aid Management by Government: A Role for UNDP*, División de Políticas del UNDP/PNUD.

Wangwe. S.M. (1998), *Aid Development Policy and Experience: The Case of Nordic Aid to Tanzania*". Informe presentado en la cumbre del P7, Bruselas, 10-13 de junio.

Wangwe. S.M. (1997). "Development Co-operation issues between Tanzania Aid and its Aid Donors: Comments and Observation on The Helleiner Report".

Wangwe. S.M. (1997). *The Management of Foreign Aid in Tanzania*. ESRF Discussion Paper, N° 15".

Agradecimientos

Quisiera agradecer a Godlisten Nyange su participación en este estudio como ayudante de investigación. La investigación se ha beneficiado de las entrevistas realizadas a funcionarios de las oficinas de los organismos donantes y del gobierno, así como a encargados de las organizaciones de la sociedad civil. También estoy muy agradecida a todos ellos.

Anotaciones

- 1 Un dólar estadounidense equivale aproximadamente a 800 chelines tanzanos.
- 2 El Ministerio de Educación y Cultura (MOEC) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior (MOSTHE).
- 3 Resolución del Consejo de la UE sobre educación y formación en los países en desarrollo, 1994.

Acrónimos

BEMP	Basic Education Master Plan (Plan Regulador de la Educación Básica)
CE	Comisión Europea
DANIDA	Danish International Development Agency (Agencia Internacional de Desarrollo Danesa)
DBSPE	District Based Support to Primary Education (Apoyo por Distritos a la Educación Básica)
DFID	Department For International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional)
EFA	Education For All (Educación para Todos)
ESDP	Education Sector Development Programme (Programa de Desarrollo del Sector Educativo)
GER	Gross Enrolment Rate (Indice de Escolarización Bruto)
MOEC	Ministry of Education and Culture (Ministerio de Educación y Cultura)
MOSTHE	Ministry of Science, Technology and Higher Education (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior)
NER	Net Enrolment Rate (Indice de Escolarización Neto)
NORAD	Norwegian Agency for Development (Agencia Noruega de Desarrollo)
ODI	Overseas Development Institute (Instituto de Ayuda al Desarrollo)
ONG	Organización no gubernamental
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Informe sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza)
TAS	Technical Assistance Strategy (Estrategia de Asistencia Técnica)
TEN/MET	Tanzania Education Network (Red Educativa Tanzania)
TWG	Technical Working Groups (Grupos Técnicos de Trabajo)
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



ActionAid Alliance
70-72 rue du Commerce
B-1040 Brussels
Tel +32 2 503 24 22
Fax +32 2 502 62 03
info@actionaidalliance.org