

Una Asociación Mundial por la Educación (GPE) más
**ambiciosa y efectiva: Tres prioridades para la próxima
fase de la reforma**
Informe de las organizaciones de la sociedad civil, mayo
2012

Lista de contenidos

Sumario

Introducción

Seguir en la dirección correcta

Dar cumplimiento a la misión: tres prioridades de extrema importancia para la reforma

1. Una transición controlada para una GPE fuerte e independiente
 2. Participación institucionalizada de la sociedad civil
- CUADRO: Principios propuestos para la participación comprometida de las CSOs*
3. Elasticidad e innovación para llegar a los más marginados

Conclusión: Es necesario actuar enérgicamente ahora mismo

Notas finales

Este informe lo escribió la Campaña Mundial por la Educación y Oxfam International. Además contó con las aportaciones y el apoyo de otras organizaciones: la Campaña Árabe por la Educación Para Todos (ACEA), ActionAid, la Campaña de la Red Africana por la Educación Para Todos (ANCEFA), la Asociación de Asia Pacífico Sur por la Educación Básica y de Adultos (ASPBAE), la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), la Marcha Mundial Contra el Trabajo Infantil, Handicap International, IBIS, Luz para el Mundo, Plan International, Results y VSO.

Publicado por la Campaña Mundial por la Educación, Mayo 2012.

Sumario

Sesenta y siete millones de niños sin escolarizar, casi 800 millones de adultos que no saben leer ni escribir, y varios millones más abandonados a su suerte por la extremadamente pobre calidad de la educación que reciben. La Asociación Mundial por la Educación (GPE) es única como asociación formal de los gobiernos del sur, agencias de donantes, la sociedad civil y otros actores interesados, con su objetivo de tener impacto en esta escandalosa situación por medio del apoyo coordinado a los planes educativos nacionales.

Las reformas de la GPE desde su fundación en 2002 – y en particular en los últimos dos años – han consolidado su capacidad para manejar este desafío, especialmente por los acuerdos en la gestión, más equilibrada y equitativa. Con todo, su potencial para actuar del modo y en la escala necesarios todavía se ven limitados por los problemas estructurales que no le permiten dar cumplimiento pleno a su promesa. En particular:

- El hecho que el Secretariado tenga sus oficinas en el Banco Mundial y su dependencia del mismo a nivel nacional crean problemas con la autonomía, la responsabilidad, los conflictos de intereses, el desvío de fondos, la burocracia y la identidad de la GPE en tanto que asociación. Por ello, pedimos un **Secretariado independiente y sólido**, con un Consejo autónomo y activo, un Secretariado con capacidad ampliada y el poder de tratar directamente con los países receptores y una participación más patente de los demás donantes como Entidades Supervisoras a nivel nacional.
- La incapacidad de conseguir una participación completa y significativa de la sociedad civil socava la propiedad nacional de los planes educativos y la responsabilidad por su realización, y deteriora también una de las prestaciones principales de la GPE en su papel de asociación inclusiva. Es por todo ello que pedimos que la **participación institucionalizada de la sociedad civil** sea un requisito, con un conjunto de normas mínimas; que se dé apoyo ininterrumpido a la capacidad de la sociedad civil; que haya más transparencia y que se revisen los procesos de la GPE a nivel nacional.
- La GPE todavía no está en condiciones de llegar a los más marginados de la educación, entre ellos – pero no únicamente – los niños en los estados frágiles afectados por conflictos (CAFS). Pedimos por lo tanto **que se aborde el asunto de manera flexible a fin de satisfacer las expectativas sobre igualdad, marginación y CAFS**, y que se avalen los planes en los CAFS sobre la base de un compromiso creíble de mejora, que se haga un mayor uso de herramientas como los fondos mancomunados y los consorcios de ONGs para la realización dentro del marco general de planes nacionales coherentes y de propiedad, que se consoliden los conocimientos y la experiencia internos y se refuercen las asociaciones para mejorar la incidencia sobre la marginación, y el uso sistemático de la herramienta de la Equidad y la Inclusión.

Tenemos la responsabilidad común de hacer que la GPE esté en condiciones y pueda actuar con la ambición necesaria para salir airoso de la crisis educativa. Nosotros, como organizaciones de la sociedad civil, creemos que estos pasos (a falta de un programa exhaustivo) son cruciales a tal fin y seguiremos trabajando con el Consejo y con el Secretariado de la GPE para garantizar que se aborden estos temas, que la GPE se convierta en una asociación genuina y equitativa, y que se configure de la mejor manera para superar los desafíos urgentes planteados por las barreras a la educación para todos.

Introducción

La Asociación Mundial por la Educación (GPE, anteriormente EFA – Iniciativa Seguimiento Rápido) es una asociación de los gobiernos del sur, de agencias de donantes bilaterales y multilaterales, de docentes, de la sociedad civil y del sector privado, que aspira a hacer realidad la educación para todos por medio del apoyo coordinado. Cuando se cumple su décimo año de existencia, la GPE cuenta con un enfoque educativo único en su clase, que aglutina una selección de asociados para garantizar el apoyo coordinado a los planes educativos nacionales. Focaliza la acción en los planes y la coordinación nacional para reforzar la propiedad democrática y garantizar el apoyo a la consolidación del sistema educativo

completo. Aun así, queda mucho por hacer para conseguir que la GPE – que ha cambiado considerablemente desde su fundación en 2002 – esté en condiciones reales de cumplir con su misión en la forma y en la medida necesarias. Esta actualización valora el progreso de la reforma hasta el momento, señala las áreas pendientes donde todavía falta actuar y aporta recomendaciones para completar el proceso de reforma.

En los últimos dos años, desde la publicación de una evaluación externa exhaustiva en 2010, se han observado cambios considerables. A la evaluación parcial se sumaron las peticiones externas de reforma, de UNESCO en su Informe de Monitoreo Mundial EFA 2010, de Oxfam International, de la Campaña Mundial por la Educación, y de Brookings Institution.

Además, la asociación ha movilizado recientemente nuevos recursos muy necesarios por medio de la conferencia de reabastecimiento en 2011, si bien estos recursos no cubren en absoluto los \$13 billones de dólares adicionales al año que hacen falta para llenar el vacío financiero de los países más empobrecidos. La Campaña Mundial por la Educación y sus miembros en la comunidad de defensa de la educación respaldaron el reabastecimiento activamente pues creemos que el progreso de la reforma realizado fue una señal de mayores aspiraciones para la asociación, que la GPE es uno de los medios actualmente disponibles más efectivos para que los donantes inviertan en apoyo a la educación básica, y que era importante garantizar su existencia y crecimiento continuado.

A pesar de la fe ininterrumpida en el valor y la importancia de la GPE, está claro que el proceso de reforma, que hasta el momento no ha abordado algunas de las recomendaciones más difíciles de la evaluación de 2010, no está completo ni mucho menos. Si la GPE pretende realizar sus objetivos totalmente, deberán hacer un programa más ambicioso para el cambio. En estos momentos el Consejo Directivo de la GPE ya ha iniciado la revisión de los acuerdos sobre ubicación de las oficinas del Secretariado y ha creado un grupo de trabajo para desarrollar un plan estratégico para 2012-2015; ahora la totalidad de miembros de la asociación dispone de una oportunidad única para demostrar una visión clara en el desarrollo de su transformación. El volumen del desafío exige que todas las partes interesadas – gobiernos del sur, gobiernos donantes, instituciones internacionales, la sociedad civil y demás asociados – trabajen juntos para garantizar que la GPE esté realmente en condiciones y en forma. El éxito o el fracaso de la GPE es un éxito o un fracaso de todos.

Seguir en la dirección correcta

El Consejo Directivo de la GPE y su liderazgo merecen todo el crédito por embarcarse en un proceso de reforma que ha realizado notables mejoras en la efectividad de la asociación, en especial a nivel mundial. Algunos de los cambios más importantes desde la evaluación se refieren a la gestión, a la identidad y al alcance. Se ha nombrado a un Presidente del Consejo independiente que aportará más liderazgo y procurará un progreso más rápido hacia la reforma. El Consejo Directivo se ha reestructurado para equilibrar las demandas de los gobiernos donantes y receptores, y para cambiar hacia una representación ciudadana. Las decisiones financieras se han democratizado y ahora están sujetas a un subcomité del Consejo (que incluye a los países receptores). Se ha llegado a un acuerdo para un estatuto revisado que amplía el alcance de la iniciativa para abordar el programa completo de la Educación Para Todos y no sólo la educación primaria. La organización también ha modernizado su marca y su identidad para comunicar más claramente su misión, cambiando su nombre 'Educación Para Todos Iniciativa Seguimiento Rápido' por el de Asociación Mundial por la Educación.

Otros indicativos de ese progreso lo constituye la decisión de cambiar a una arquitectura de fondo fiduciario racionalizado, combinando Catalytic Fund, Education Program Development Fund y Secretariat Fund en un único Fondo GPE, que permitirá un control de recursos más coherente. Muy importante, el fondo fiduciario tiene ahora estatus de Fondo Financiero Intermediario con el Banco Mundial, lo cual permitirá a las agencias de donantes y no sólo al banco supervisar los desembolsos de fondos a nivel nacional.

Para terminar, se ha acordado un marco de resultados y un modelo de responsabilidades (aunque todavía quedan puntos por discutir) así como una estrategia de monitoreo y evaluación que incluye

planes para formar un nuevo grupo de M&E dentro del Secretariado. El Secretariado también ha aumentado modestamente su capacidad, con su equipo de apoyo nacional, que facilita los procesos de la GPE a nivel nacional. Ha habido mejoras en la transparencia, con más información disponible para los países donde el Banco Mundial es Entidad Supervisora, aunque esta información es difícil de localizar online. Lo más destacable es que se ha generado la sensación de que la GPE se está transformando en una organización más abierta, inclusiva y receptiva.

Dar cumplimiento a la misión: tres prioridades de extrema importancia para la reforma

Aunque el progreso realizado es alentador, siguen existiendo serias limitaciones a la actuación de la GPE que influyen en su capacidad para cumplir con su misión. La GPE se describe a sí misma como “la única asociación multilateral dedicada a lograr que todos los niños vayan a la escuela y reciban educación de calidad”. Pone un especial énfasis en este “único modelo de asociación”, en el impacto transformador en la coordinación, y en los recursos adicionales y en el apoyo que aporta. Para que la GPE pueda cumplir su misión, debe actuar como:

- **Controlador y catalizador de un cambio drástico en el progreso hacia la Educación Para Todos**, que tendrá que incluir atención especial a aquellos más atrasados con respecto al progreso realizado hasta el momento.
- **Campeón de la educación, ambicioso y centrado**, que realce la importancia y la atención que se debe a la educación entre todos los gobiernos y demás actores.
- **Asociación verdadera, que aglutine a tantos asociados como sea posible para participar equitativamente y a plena dedicación**, procurando que se oigan claramente las voces de los gobiernos del sur y de la sociedad civil, lo cual estimula el aprendizaje entre todos ellos.
- **Líder de planificación nacional y de ayuda coordinada y consensuada**, procurando un diálogo democrático y una auténtica propiedad nacional por medio de la participación de partes interesadas en las naciones, gubernamentales y civiles.
- **Proveedor y catalizador de las finanzas adicionales**, que no se conforme con conseguir sus objetivos de recaudación, sino que cubra una parte importante del vacío financiero en EPT, tanto por medio de su propia financiación como de las contribuciones de otros donantes.

Nuestra preocupación, como organizaciones de la sociedad civil muy interesadas en ver el éxito de la GPE, es que existen puntos débiles en la estructura actual, en los procesos y en la capacidad de la GPE que retrasan sus posibilidades de cumplir con los objetivos. En especial, nos referimos a los acuerdos de su ubicación dentro del Banco Mundial, que causan un impacto negativo en su ambición y liderazgo, a su modelo asociativo, a su agilidad organizativa y a los efectos catalizadores de la financiación adicional. La participación de la sociedad civil y el desarrollo de estructuras apropiadas para dar apoyo a los más marginados de la educación, también los que padecen situaciones de conflicto, se presentan también como áreas donde los cambios a mejor tienen carácter urgente. La GPE debe dejar claro el valor añadido del sector educativo y de toda su labor, y no simplemente redirigir los fondos de los donantes a los programas de los asociados. A fin de abordar los temas más urgentes y de continuar en la senda de la reforma establecida por la evaluación parcial, creemos que la próxima fase de la reforma debería encauzarse en las tres prioridades más importantes, cada una de las cuales procedemos a examinar:

Una transición controlada hacia una GPE independiente y sólida

Una participación institucionalizada de la sociedad civil

Una mayor flexibilidad e innovación operativa a fin de llegar a los más marginados y desaventajados para acceder a la educación, también naturalmente a aquellos en los estados afectados por conflictos.

Éste no es un programa exhaustivo para el cambio en la GPE, y nosotros, junto con otros asociados, seguiremos abogando por cambios adicionales siempre que lo creamos necesario. Aquí apuntamos las prioridades inmediatas para una reforma estructural, que requieren acción urgente. Hacemos un llamamiento a todos los asociados, gobiernos del sur receptores de fondos de la GPE, gobiernos y agencias donantes, y a todos los aliados de la sociedad civil, para que trabajemos unidos en el ambicioso progreso del proceso de reforma que garantizará que la GPE está en forma y en condiciones de llegar a los millones de personas en el mundo entero a los que se deniega un asiento en el aula y la justa oportunidad de aprender.

1. Una transición controlada hacia una GPE independiente y sólida

La falta de ubicaciones con autonomía completa de la GPE limita claramente su actividad. El Banco Mundial juega un papel dominante en la asociación, tanto por albergar el Secretariado mundial como por actuar como Entidad Supervisora de los fondos de la GPE en 35 de los 40 países que han recibido o están recibiendo fondos. El papel del Banco respaldando la creación de la GPE y garantizando su operatividad ha sido muy valioso, y su apoyo y participación se han mantenido albergando generosamente al Secretariado, aportando conocimientos y experiencia técnica y su presencia en el Consejo, así como actuando como Entidad Supervisora (SE) por defecto. Sin embargo, como quedó reflejado en la evaluación parcial, los múltiples roles del Banco Mundial en la GPE han conducido a “conflictos de intereses potenciales y ambiguos.”¹

¿Por qué pedimos un Secretariado independiente?

Algunos de los problemas que más nos preocupan, aunque es posible que se vean complicados o magnificados por los otros roles del Banco en la GPE, se refieren específicamente al papel del Banco como huésped del Secretariado de la GPE. Estos problemas son los siguientes:

- **Falta de liderazgo institucional del Banco en educación.** El Banco Mundial no está actuando actualmente como líder mundial en el campo educativo². La educación no recibió más que el 4% de las inversiones totales del Banco, que ascendieron a \$43 billones de dólares, en 2011³, y el gasto en educación básica sólo fue de \$403 millones de dólares, menos del 1% del total⁴. Durante los últimos 10 años, el Banco ha reducido considerablemente la inversión en educación primaria en África Subsahariana⁵, un área que representa al mayor grupo de los países clientes del Banco, y un estudio reciente hecho sobre 28 países de la GPE descubrió que el Banco no renovará los programas de educación básica en más de la mitad después de 2012⁶. Además, la estrategia regional del Banco para África no refleja la importancia que tienen las inversiones en educación básica por lo que respecta al desarrollo humano, pues se desvía de la función que la educación tiene como instrumento para el desarrollo laboral y los medios de vida.

En medio de todo este panorama, la GPE todavía carece del perfil y la ambición patente necesarios para cumplir su misión y enfrentarse a la crisis educativa mundial, como han apuntado diversos comentaristas⁷. Iniciativas del sector sanitario con unos resultados mucho mejores por lo que respecta a la recaudación de fondos y a la consolidación de un perfil – tales como el Fondo Mundial para la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria (GFATM) y la Alianza Mundial de Vacunaciones e Inmunización (GAVI) – han sido en el pasado huéspedes de la Organización Mundial de la Salud (WHO), cuyo mandato es específico y cuya actividad política se centra exclusivamente en la salud, y por lo tanto han decidido convertirse en entidades independientes a fin de cumplir sus objetivos.

- **Rendir cuentas por duplicado.** El jefe del Secretariado está controlado y evaluado por el director del sector educativo del Banco Mundial dentro de la Red de Desarrollo Humano (HDN), además de tener que informar al Consejo de la GPE y a su Presidente. Los empleados del Secretariado reciben su salario del Banco y deben rendir cuentas al Banco según contrato. Ello significa que la GPE está de hecho controlada por uno de sus asociados, que tiene sus propios objetivos, enfoques y estrategias bien definidos. Es cierto que el apoyo del Banco ha sido realmente importante para el establecimiento de la GPE, pero esta estructura de control institucional no es en absoluto aceptable

a largo plazo. No concuerda con las aspiraciones y las ambiciones de la GPE de actuar como asociación genuina formada por múltiples actores en el sector, y limita la capacidad de pedir cuentas al Banco sobre sus acciones en tanto que Entidad Supervisora o más ampliamente como asociado activo.

Por ejemplo, cuando se oyeron voces de preocupación por la gestión que el Banco hacía de los fondos de la GPE a nivel nacional, contribuyendo a la retirada de financiación para la educación básica en los países GPE por parte de la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA), el Secretariado personalmente, a pesar de haber puesto el tema sobre la mesa, fue incapaz de mediar para hacer prosperar una solución adecuada. No fue hasta dos años más tarde que la presión externa de las organizaciones de la sociedad civil llevó el tema a discusión en el Consejo de la GPE (en noviembre 2011), y sólo ahora se ha podido establecer un diálogo relevante con los altos cargos del Banco. Esta incapacidad del Secretariado de influir en la conducta del Banco no se debe solamente a su posición inferior dentro del Banco sino también a los obstáculos con que tropieza para poner sobre la mesa con efectividad los temas más delicados.

Una propuesta de ascenso progresivo de la categoría del Jefe de la GPE a director dentro de la Red de Desarrollo Humano del Banco, debiendo informar al Vicepresidente, podría significar un mejor estatus de la GPE dentro de las estructuras del Banco, pero el hecho de rendir cuentas por duplicado no variaría fundamentalmente. Sería mucho mejor un Secretariado con poder y autonomía.

- **Incapacidad para manejar los conflictos de intereses.** Una implicación específica y preocupante de esta rendición de cuentas dual es que el Secretariado está mal posicionado para manejar los conflictos de intereses a causa del rol de poder del Banco en la GPE. La evaluación parcial alertó que “los conflictos de intereses han constituido una limitación considerable en la capacidad del Secretariado de servir a los intereses de la asociación en su totalidad.”⁸ Un ejemplo actual de ello se encuentra en el nuevo programa Actividades Regionales y Mundiales (GRA) de la GPE, creado con la intención de financiar iniciativas y programas de capacitación y técnicos a nivel regional o mundial. El conjunto inicial de propuestas indicativas para proyectos que debía financiar la GRA, basado en propuestas acordadas con los asociados en una reunión cerrada en enero 2012, incluía al Banco Mundial como agente líder en casi un tercio de los programas propuestos (seis de veinte), más que cualquier otra agencia. (Este ejemplo también cuestiona lo apropiado de la intención del Banco de buscar fondos GPE en comandita en un área donde ya cuenta con un presupuesto propio sustancial⁹. Es cierto que la experiencia del Banco puede ser muy útil en estas áreas, pero el conflicto de intereses creado por el acuerdo de hospedaje se hace muy evidente cuando se supone que el personal del Secretariado de la GPE – oficialmente personal del Banco - proponga destinaciones de financiación por medio de un proceso rápido, no competitivo, con el Banco como receptor potencial de los fondos. Varios miembros del Consejo han puesto objeciones a este acuerdo, y en respuesta a ello se ha prometido un enfoque más transparente. Con todo, el problema que presenta una entidad controlada por el Banco que destina los fondos de los donantes múltiples al Banco sigue siendo sólo un ejemplo de una problemática mayor.
- **Confusión identificativa persistente.** A pesar de la nueva marca identificativa necesaria y bien recibida a finales de 2011, hay la percepción de que la GPE sigue siendo una iniciativa del Banco Mundial, y que lo seguirá siendo a menos que se tomen medidas adicionales para separar su estructura directiva de las estructuras del Banco. La confusión es especialmente evidente a nivel de país; por ejemplo, un miembro del personal donante en Camboya explica que “la FTI se considera una iniciativa del Banco Mundial y no el logro de diversos bilaterales”¹⁰, y la sociedad civil en Nicaragua informa que los medios nacionales se refieren a la financiación de la GPE como fondos del Banco Mundial¹¹. La misma tendencia se puede apreciar entre el personal del Banco a nivel de país, y las consecuencias son preocupantes (ver más abajo). Más chocante todavía resulta que la misma confusión se da también entre algunos empleados en la sede del Banco, en el Secretariado y en las agencias asociadas, como se hace patente en algunos comunicados privados en los que, por ejemplo, se hacen referencias frecuentes a la GPE como parte del Banco. La GPE se enorgullece de ser una asociación y de usar esta denominación para movilizar fondos óptimamente y conseguir asociados a todos los niveles; los gobiernos del sur y la sociedad civil, así como otros donantes, deberían tener el mismo sentimiento de propiedad respecto de la GPE que el Banco. Pero no es éste el caso. Más de

un donante ha expresado, a título privado, sus reservas acerca de hacer donaciones a la GPE a causa de su relación tan cercana y confusa con el Banco. Es posible que una mejor información y comunicación mejore las cosas, pero si no se cambian las estructuras de poder subyacentes, la comunicación y un nuevo nombre no resolverán el problema.

- **Procesos internos burocráticos que limitan la flexibilidad.** El Secretariado de la GPE se columpia en la burocracia del Banco, una institución enorme que invierte muchos billones en infraestructura y otros proyectos y que cuenta con sistemas y procedimientos diseñados a medida. Todo ello resulta en una burocracia lenta y pesada que pone pesadas cargas a un Secretariado pequeño que debe responder con rapidez y flexibilidad a los retos específicos en el sector educativo. Con relación a los recursos humanos, por ejemplo, los procedimientos rígidos y laboriosos se suman a la exigencia de ajustar todas las especificaciones de un trabajo en una de las descripciones de trabajo predefinidas del Banco, que definen los roles según ciertos requisitos de pericia técnica, sin tener en cuenta si ello refleja las necesidades de la GPE en cada uno de los contratos. Los sistemas de procuración del Banco, diseñados para hacer apuestas competitivas por proyectos importantes a nivel internacional, crean grandes problemas al Secretariado al contratar compañías de consultoría externas para la realización de trabajos específicos o limitados, como fue el caso con el proyecto de denominación e identidad que se llevó a cabo acerca de la nueva marca de la GPE. Los sistemas de reserva de viajes predeterminados del Banco acarreaban a veces el pago de vuelos por el doble o el triple del coste de las tarifas disponibles más asequibles, hasta tal punto que la GPE tuvo que crear sistemas adicionales para evitar esos procesos. Los procedimientos del Banco no son apropiados para un Secretariado pequeño de una asociación, y además ocasionan retrasos, gastos y obstáculos importantes e innecesarios para el desarrollo de la tarea de la GPE.

¿Por qué pedimos un Secretariado y una asociación más fuertes y amplia presencia a nivel de país?

Para empeorar los problemas creados por la condición de huésped de la GPE, está el hecho de que el Banco Mundial ha sido la entidad supervisora de casi el 90 por ciento de los fondos de la GPE desembolsados hasta el momento. No deberíamos criticar al Banco por llevar a cabo este papel cuando los otros donantes han estado en general poco dispuestos a realizarlo. Sin embargo, la posición dominante del Banco como entidad supervisora a nivel de país de una asociación con una estrategia y un enfoque radicalmente diferentes ha creado serios problemas, empeorados por el menor apoyo prestado a la educación básica en algunas regiones. Además, carecer de una identidad GPE clara a nivel de país limita su capacidad para cumplir con su misión.

- **Falta de apoyo adicional a la educación básica en los países GPE.** Es fundamental para la misión de la GPE aportar recursos adicionales a los países que disponen de planes educativos creíbles y catalizar aun más recursos de otros donantes; pero es motivo serio de preocupación que el control de los fondos de la GPE a manos del Banco esté socavando incluso la adición básica de los recursos de la GPE a la educación básica. Un informe de RESULTS Educational Fund¹² reveló que los países que habían recibido una subvención Catalytic Fund desde la GPE experimentaron un declive medio del 40% en financiación IDA a la educación básica en el período 2002-2010 desde el establecimiento de la GPE. Un informe más reciente¹³ revela que de 28 Estrategias de Asistencia Nacional del Banco Mundial (CASs) disponibles en países GPE, 10 de ellas señalan específicamente a la financiación GPE como futura fuente de financiación a la educación básica. Un ejemplo diáfano es Mali, donde más de 800.000 niños en edad de escuela primaria no están escolarizados¹⁴, y estudios recientes muestran índices de alfabetización extremadamente bajos entre los que sí lo están¹⁵. Si bien la CAS del Banco señala la enseñanza superior como una prioridad estratégica, deja a la responsabilidad de la GPE la financiación de la educación básica. El resultado es la carencia de recursos adicionales netos a pesar de lo urgentes que son. El Banco lo atribuye a la demanda nacional, pero el estudio de Results remarca que el personal del Banco, a nivel nacional, a menudo considera los recursos de la GPE como una parte del paquete de recursos IDA del Banco, que por ese motivo pueden sustituir por inversión IDA en educación básica. La Estrategia de Asistencia Nacional del Banco Mundial para Camerún, elaborada en 2010, declara: 'Como entidad supervisora de la Educación Para Todos – Iniciativa Seguimiento Rápido (EFA-FTI) Catalytic Fund, el Banco Mundial proporcionará un apoyo

fiduciario adicional durante el período CAS para ayudar a financiar la implementación de la Estrategia para el Sector Educativo del gobierno.’ Continúa prometiendo que el Banco Mundial apoyará en cambio la educación post-básica por medio de los fondos IDA¹⁶. Éste es un ejemplo muy claro de una mayor preocupación sobre si la GPE está realmente “atrayendo” fondos adicionales de los donantes para la educación básica.

- **Incapacidad frecuente para usar las modalidades más normalizadas de la ayuda.** Es un objetivo explícito de la GPE el de aportar financiación alineada y coordinada. Con todo, la evaluación parcial¹⁷ y un informe de Oxfam de 2010¹⁸ documentan profusamente las preocupaciones acerca de la falta de elasticidad de los instrumentos de financiación IDA del Banco Mundial, que se utilizan para desembolsar fondos GPE en la mayoría de países. La mayor parte de los fondos GPE se canalizan a través de proyectos controlados por el Banco que no usan los sistemas del país. La rígida dirección financiera y los estándares de procuración del Banco crean tremendas dificultades para mancomunar fondos de la GPE con los existentes fondos mancomunados de los donantes en los países GPE. Los instrumentos IDA también tropiezan con dificultades para proporcionar apoyo presupuestario sectorizado – una modalidad que, cuando el contexto del país es apropiado, aumenta la capacidad del país, amplía la propiedad y posibilita el apoyo a costes recurrentes tales como los salarios de los docentes. Si bien el nuevo Programa para Resultados como instrumento de financiación del Banco puede permitir que IDA aporte más fácilmente la financiación de apoyo presupuestario al sector, el completo despliegue de este instrumento es necesariamente lento, los recortes en la financiación futura son inciertos, y la provisión de inversiones en comandita por adelantado con desembolso adicional condicionado a los resultados no se ajusta exactamente al modelo de la GPE. Para finalizar, una evaluación reciente¹⁹ de la gestión de los proyectos educativos del Banco revela que en la última década la calidad ha disminuido y que sólo la mitad de los proyectos obtuvieron buena nota en el período 2008-2010. Estos datos hacen que nos preguntemos si los proyectos del Banco son el mejor vehículo para invertir los recursos de la GPE en comandita.
- **Excesiva dependencia de las Entidades Supervisoras y de los Grupos Donantes Locales.** La GPE depende de las Entidades Supervisoras no sólo para que supervisen la aportación y el monitoreo de los fondos, sino también y junto con la ‘Agencia Coordinadora’ (el donante que dirige al grupo del sector educativo), para que representen a la GPE a nivel de país. En muchas ocasiones los donantes no cuentan con los medios para hacerlo. El nivel de comprensión de lo que significa la identidad, la misión, los objetivos y los procesos entre el Banco Mundial y otros donantes a nivel de país, es contradictorio y en ocasiones limitado. Esto resta importancia al valor añadido de la GPE hasta el punto que la misión y el enfoque de la asociación no siempre es evidente en los procesos a nivel de país. En la actualidad, todas las comunicaciones del Secretariado con el gobierno receptor se hacen a través de la ‘Agencia Coordinadora’, que lo convierte, de hecho, en una iniciativa del donante a nivel de país y no en una asociación verdadera de gobiernos receptores, donantes, sociedad civil y otras partes interesadas. Ello deteriora el papel de “mediador” que la GPE desea adoptar en los Grupos Educativos Locales.

¿Cómo sería “una GPE fuerte e independiente”?

Dadas esas preocupaciones, la recomendación explícita de la evaluación parcial sigue siendo que: “[el] Secretariado debe ser mucho más fuerte y debe ser independiente del BM a nivel operativo y visto como tal.”²⁰ Pero si bien la evaluación consideró que “ello no excluye ser “huésped” del BM, siempre y cuando sus funciones estén adecuadamente “protegidas” en términos operativos”²¹, no creemos que sea viable organizativamente o políticamente para garantizar la independencia del Secretariado mientras la responsabilidad administrativa siga siendo del Banco.

Sería mucho mejor que se hiciera una transición controlada hacia una entidad autónoma y fuerte que pudiera abordar las limitaciones del Secretariado y que incluyera la capacidad de resolver los temas de dirección a nivel de país. A continuación las características que debería tener una GPE reformada:

- **Una organización internacional independiente.** La Asociación Mundial debería configurarse como entidad legalmente autónoma e independiente, siguiendo el ejemplo de los fondos mundiales para

la salud, que han obtenido logros impresionantes en recaudación, financiación y actuando como auténticos campeones mundiales. Si bien debería tener por objetivo la independencia plena y evitar la burocracia que conllevan las organizaciones muy grandes, no hay que descartar la posibilidad de que un país esté dispuesto a proporcionar una ubicación para la GPE también con un rol interino ofreciendo una de sus oficinas para albergar al Secretariado. El Consejo debería considerar la reubicación del Secretariado a un país del sur, lo cual pondría énfasis en el papel crucial de los gobiernos del sur y de la sociedad civil en la asociación, y atraería más personal experimentado en los problemas importantes sobre el terreno. El paso a la independencia será un gran cambio para la asociación y conllevará una planificación y dirección cuidadosas a fin de lograr una transición apacible, minimizar las irregularidades del flujo de la ayuda a los países GPE, y posibilitar que las funciones administrativas sigan su curso. La directiva de la GPE debería contratar los servicios de organizaciones experimentadas en el control de cambios organizativos y segregaciones para colaborar al diseño de una transición cuidadosa, que al mismo tiempo ayudaría a buscar el ahorro que podrían desprenderse de nuevos acuerdos. Los detalles administrativos de este tipo de transición requerirán un control minucioso, pero ello no debería restar importancia al objetivo más amplio de crear una organización en plena forma y condiciones.

- **Una ventana oficial en la que países e instituciones puedan ofrecer estatus legal y apoyo financiero y logístico a una GPE independiente.** La transición a la independencia conlleva unos costes comprensibles. El Consejo de la GPE y los donantes especialmente deberán aportar indicaciones claras de apoyo financiero continuado para la nueva entidad. Pero una estimación detallada de los costes de la transición precisa de la valoración de todas las posibilidades reales para acuerdos alternativos, con inclusión de ubicaciones y disponibilidad de donantes 'extraordinarios' para financiar los dichos acuerdos. Además, este tipo de ventana abierta está en línea con la naturaleza transparente y asociativa de la GPE, y debería usarse para saber si los gobiernos del sur están interesados en que se ubique a la GPE en sus países.
- **Un Consejo con más poder y más activo.** Una asociación genuina y equilibrada precisa del compromiso serio de todo su electorado por medio de sus representantes en el Consejo. Abogamos por un cambio significativo en la conducta para reflejar la propiedad plena de la asociación. Las entidades y los grupos representados en el Consejo deberían garantizar un alto grado de compromiso y atender con dedicación a las reuniones de discusión con su electorado. Algunos miembros del Consejo representan a electorados muy amplios y complejos, y debería ser posible contar, por ejemplo, con respaldo adicional a los miembros del Consejo de los gobiernos del sur para facilitar las dichas reuniones. A fin de que el Consejo cumpla con su cometido, el Secretariado debe proporcionar al Consejo la totalidad de la información sobre recomendaciones a los gobiernos, respuestas a los planes educativos y otros documentos importantes para la toma de decisiones.
- **Un director ejecutivo independiente.** El líder de la GPE debe poder dirigir al Secretariado en un programa ambicioso para el cambio basándose en su experiencia, sacando partido a su gran capacidad y siendo libre de las limitaciones de informes difusos o de lealtades institucionales en competencia. El director ejecutivo debería rendir cuentas a y ser controlado por nadie más que el Consejo de la GPE, y ser capaz de interactuar con gobiernos y agencias al más alto nivel, a fin de llevar el programa de la asociación de manera que procure el logro de la Educación Para Todos.
- **Un Secretariado mejor equipado para su misión, y con una presencia más sólida a nivel de país.** La estructura y la plantilla laboral del Secretariado de la GPE deben reorientarse para casar mejor con los objetivos y las necesidades organizativas. Como entidad fuerte e independiente, el Secretariado de la GPE debería tener poder suficiente para comunicar directamente con los gobiernos asociados que están recibiendo fondos de la GPE. El Secretariado precisa con urgencia de mayor capacidad para apoyar los procesos nacionales con más efectividad: ello incluye el apoyo sistematizado a los Grupos Educativos Locales, un compromiso más serio con los Planes del Sector Educativo incluyendo la integración de objetivos equitativos y un más intenso monitoreo para garantizar la participación efectiva de la sociedad civil. El Secretariado debe asimismo adquirir poder y estar bien equipado para pedir responsabilidades a las agencias de la SE (Entidades Supervisoras) por materializar en lo posible la ayuda que ofrezca más confianza, que esté más alineada y mejor coordinada (como apoyo presupuestario o fondos mancomunados), para desembolsos rápidos y eficaces, para el desarrollo de

sistemas nacionales y para respetar la propiedad nacional. El Consejo podría además considerar la creación de un Grupo de Revisión Independiente, similar al del Fondo Mundial, con expertos en educación independientes que puedan revisar los Planes del Sector Educativo y aportar apoyo y consejo.

- **Prueba piloto de la supervisión de los fondos de la GPE por parte del Secretariado.** En muchos países, especialmente en los que están recibiendo fondos por medio de apoyo presupuestario general y que cuentan con sistemas de control financiero seguros, el uso de Entidades Supervisoras intermediarias entre la GPE y el país receptor es una práctica duplicativa e ineficiente. Si bien en algunos países el rol de la SE puede requerir una presencia sustancial en el propio campo y un control fiduciario que el Secretariado es incapaz de llevar a cabo rápidamente, hay un argumento a favor de que la GPE desembolse fondos directamente a los gobiernos que cumplen con un conjunto claro de criterios, en coordinación con el Grupo Educativo Local, y usando buenas prácticas de monitoreo y auditoría a nivel nacional para salvaguardar los recursos. Podría empezarse con uno o dos países piloto y extender la práctica según fuera apropiado.
- **Más donantes participando como Entidades Supervisoras.** El Banco Mundial todavía puede tener razones para jugar el papel de la SE en muchos países, pero otras agencias donantes pueden hacer más para cubrir vacíos. Al Banco Mundial le falta pericia específica en educación en estados frágiles afectados por conflictos, y la experiencia y liderazgo de otras agencias donantes es desesperadamente urgente en esos contextos. El esfuerzo actual de UNICEF para cambiar las herramientas en sus procesos y poder así hacer las funciones de la SE – ha supervisado los fondos en Afganistán, Guinea y Madagascar – es un paso esperanzador en la dirección correcta. Pero es sólo uno de los tres otros donantes que actúa como SE en la actualidad. El Secretariado de la GPE debe trabajar para establecer claramente las responsabilidades, y configurar una guía de buenas prácticas para respaldar a los donantes en la realización de este rol; y es de esperar que otros donantes den un paso adelante para aceptar esta responsabilidad.

2. Participación institucionalizada de la sociedad civil

¿Por qué institucionalizar la participación de la sociedad civil?

Un elemento capital del modelo de la GPE es la propiedad nacional del plan del sector educativo, diseñado en reuniones de discusión con las partes interesadas nacionales en el Grupo Educativo Local (LEG) o el grupo del sector educativo. La creación de los planes por medio de procesos amplios y participativos es sin lugar a dudas incluso más importante dado el nuevo Marco de Necesidades y Realización y las asignaciones necesarias complementarias, que puede forzar a los gobiernos receptores y a los donantes a limitar las aspiraciones de sus planes al paquete disponible. Todos los actores son necesarios en el LEG para asegurar que los planes desarrollados sean ambiciosos y cubran todos los problemas que afrontan las comunidades, aunque la financiación para el plan completo no llegará a través de la GPE. Las organizaciones de la sociedad civil suelen tener información y conocimiento de la realidad de la comunidad, más allá de los titulares, de la que carecen los gobiernos y los donantes, y pueden hacer programas más efectivos. El compromiso de las CSO en los procesos de la GPE también aumenta la capacidad de la ciudadanía para pedir cuentas a los gobiernos por la materialización de los planes y programas educativos, y para hacer seguimiento presupuestario efectivo – siempre y cuando los recursos se inviertan sabiamente y ofrezcan resultados. Aun así, con demasiada frecuencia, las decisiones sobre los planes y la financiación de la GPE se hacen a puerta cerrada, limitando o dejando al margen sin contemplaciones las reuniones de discusión con los parlamentos y con la sociedad civil que son necesarias para garantizar la propiedad nacional genuina. Algunos de los aspectos que hay que abordar específicamente son:

- **Los Grupos Educativos Locales a menudo son débiles o simplemente inexistentes.** Los Grupos Educativos Locales (LEGs) se diseñaron para ser foros de múltiples partes interesadas donde los funcionarios de los ministerios gubernamentales, los donantes, las organizaciones de la sociedad civil, los parlamentos y otras partes interesadas se reúnen para discutir no sólo los planes del sector

educativo, sino asuntos ya en marcha como peticiones de subvenciones, implementación, monitoreo etc. Estos órganos son esenciales para el éxito del modelo de la GPE, pero la GPE no tiene mecanismos para garantizar su función de modo participativo e inclusivo, o para apoyarlos para llegar a un grupo más amplio de interesados educativos. La evaluación parcial expresó “preocupación sobre la legitimidad de las LEGs y la extensión de su participación genuina en el proceso de planificación” y señaló que en muchos países las LEGs y los Grupos de Donantes Locales funcionan esporádicamente o en ocasiones son inexistentes²². En otros países, sólo funcionan intermitentemente, en el momento del proceso de planificación o para las Revisiones Anuales Conjuntas. A menudo son foros impulsados por los donantes. La evaluación también abogaba por dar más fuerza a la gestión de la GPE a nivel de país y a los Grupos Educativos Locales, como partes clave del modelo GPE. Hasta la fecha, el progreso realizado según esta recomendación ha sido ínfimo.

- **Las CSOs son excluidas a menudo de los procesos de las LEG y de la GPE, y si se incluyen es de modo puntual.** La GPE ha dado apoyo a las iniciativas de la sociedad civil para abordar esta situación, especialmente por medio de la financiación del Fondo Educativo de la Sociedad Civil (CSEF). En 2011, 32 coaliciones educativas nacionales respaldadas por la CSEF informaron que eran miembros de las LEGs, desde hacía 18 años, y las coaliciones de 30 países informaron de su participación en el desarrollo, la aprobación, la implementación y el monitoreo de los planes educativos nacionales, desde hacía 14 años, en 2009²³. El Secretariado de la GPE informa que las organizaciones de la sociedad civil nacionales son ahora miembros de las LEGs en un 60 por ciento de los países²⁴. Si bien este progreso es importante, la cifra sigue siendo inaceptablemente baja, en especial dado el centralismo de la propiedad nacional al modelo de asistencia de la GPE: debe haber una participación de la sociedad civil plena y significativa en todos los países. No se trata sólo de una cuestión de capacidad de la sociedad civil. En muchos países, los Grupos de Donantes Locales se consideran a sí mismos como LEGs y excluyen a los demás. La GPE todavía cuenta con un estatuto no muy claro por lo que respecta al papel de las CSOs; no acepta ni asigna responsabilidad para procurar la participación de los actores de la sociedad civil en momentos clave, y no dispone de mecanismos en funcionamiento para institucionalizar o hacer obligatorio el principio del compromiso de las CSO. La sociedad civil en Haití y Nicaragua, por ejemplo, ha informado de la pérdida de acceso a las LEGs y a los debates de planificación cuando los ‘campeones’ individuales dentro del gobierno o de las agencias donantes se han introducido. La débil participación del Secretariado a nivel de país implica que las partes interesadas nacionales no reciben información suficiente sobre los principios de la participación de las CSOs, que de todos modos están pobremente articulados. Estos factores refuerzan las barreras de la sociedad civil de cara a un compromiso significativo.
- **Las reuniones de discusión a menudo consisten en un ejercicio de marcar la casilla.** Muy a menudo, si se hace la reunión es en el último minuto, y en ocasiones sólo se cuenta con grupos afines al gobierno. Algunas organizaciones de la sociedad civil en Uganda, por ejemplo, han informado de reuniones muy rápidas de última hora de las redes nacionales sobre los planes educativos. Los representantes de la sociedad civil en otro país han referido que los únicos representantes de la ‘sociedad civil’ actualmente incluidos en las discusiones de planificación educativa sustanciosas son los representantes de los proveedores del sector educativo privado que dominan ese sector. Tampoco está claro que el personal de la GPE llegue sistemáticamente a la sociedad civil cuando emprenden misiones para países asociados, aunque la mayor capacidad en el Equipo de Apoyo Nacional parece conducir al mejor monitoreo de los procesos a nivel de país y de participación de las CSO.
- **Apoyo insuficiente a la sociedad civil en países con ingresos medios, muchos de los cuales cuentan con cifras elevadas de niños sin escolarizar.** A medida que disminuyen los fondos de donantes y crecen los recursos de los gobiernos, la importancia del papel de la sociedad civil pidiendo cuentas a los gobiernos también crecerá. Es por ello importante hacer más para respaldar los esfuerzos de la sociedad civil en su reclamación de un espacio en el proceso de desarrollo y de insistir en el uso responsable de los fondos en el sector educativo.

¿Cómo sería la participación institucionalizada de la sociedad civil?

Mejorar la participación de la sociedad civil en los procesos de la GPE, especialmente por medio de las LEGs, requiere un enfoque en los factores de la oferta y de la demanda. Es decir, es necesario abordar tanto el aspecto del espacio para la participación de la sociedad civil, como la información, el apoyo y la acumulación de experiencia disponibles para ayudar a organizaciones y redes a usar aquel espacio eficazmente. La CME, sus redes de miembros regionales y un número de miembros de ONGs internacionales están trabajando para abordar el tema, y cuentan con el respaldo de la GPE para hacerlo, pero también es necesario que la GPE reforme sus procesos de modo que produzcan un impacto en ambos aspectos:

- **El flujo de subvenciones de la GPE está condicionado por la participación de la sociedad civil.** La sociedad civil es un asociado de primera categoría pero le falta poder para imponer su participación. La GPE debería hacerlo por ella. Esta participación debería incluir su implicación en todos los procesos de la GPE, no sólo el desarrollo de los planes del sector educativo sino también el diálogo abierto acerca de las solicitudes de subvención, las revisiones del plan, los informes del progreso, las valoraciones conjuntas etc. El personal del Secretariado de la GPE debería verificar esta participación antes de la entrega de los fondos, y ser capaz de demostrar que se hicieron esfuerzos para identificar y atraer grupos legítimos y creíbles de la sociedad civil por medio de contactos a nivel de país y los electorados del Consejo de la GPE. La participación no implica que cualquier grupo o conjunto de grupos tenga el poder de 'dar por finalizado' o de retrasar la finalización de un plan o subvención, sino más bien que la sociedad civil ha sido incluida en el diálogo sobre esos procesos, y que sus aportaciones se han tenido en cuenta cuando ha valido la pena y que se darán explicaciones cuando no sea así. Si bien esta provisión no promete una participación significativa, actúa como salvaguarda de relieve colocando un 'piso' por debajo del cual ningún proceso de la GPE debería operar.
- **Estándares mínimos para el compromiso de las CSO** La GPE debería acordar con los asociados una definición de actividad de la participación de la sociedad civil y presentaría sus expectativas al respecto. Al personal del Secretariado de la GPE debería asignarse la tarea de garantizar que los asociados a nivel de país comprenden esos estándares y que los implementan. Esos estándares, que se inspirarían en las lecciones aprendidas (tanto positivas como negativas) de la experiencia de las reuniones de discusión de las CSO acerca de los Documentos Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSPs), deberían incluir los siguientes elementos: inclusión; compromiso anticipado; notificación adecuada; diálogo continuado: visión amplia; facilitación por medio de un punto de contacto claro; receptividad (ver cuadro). Si no se cumplieran esos estándares sin un buen motivo para ello, el Consejo y el Comité Asesor Financiero (FAC) no aprobaría la financiación.
- **Difusión de información oportuna.** Este aspecto es importante tanto a nivel mundial como nacional. La website mundial de la GPE debería seguir el ejemplo de los innovadores en ese campo como el Fondo Mundial de la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria. Debería actualizarse regularmente con información detallada por país sobre subvenciones, también el formulario de subvenciones, composición de los programas financiados, informes de progreso, evaluaciones, etc. El nuevo FAC es un paso positivo, pero el Secretariado no debería depender del representante de la sociedad civil en el FAC para difundir toda la información; tiene que ser activo por sí mismo, en especial a nivel nacional, donde la transparencia está íntimamente ligada a otros aspectos de la participación de las CSO. La GPE debería establecer orientaciones para los ministerios del gobierno y los donantes para difundir y compartir con regularidad los documentos e informes con las partes interesadas de la sociedad civil, ya en la fase de confección del borrador pues todavía se pueden incorporar comentarios e ideas. (Ver buenas prácticas en el cuadro.)
- **Compromiso duradero para la capacitación de las CSO.** La GPE ha aportado mucho apoyo financiero a la sociedad civil a nivel nacional por medio del CSEF y debería continuar trabajando con las redes de la sociedad civil y las organizaciones para respaldar la acumulación de capacidades, en especial para un más efectivo compromiso en los procesos de la GPE a nivel de país y en el monitoreo de la asignación de subvenciones GPE, y particularmente encontrar el modo de aumentar el apoyo a la sociedad civil en esas estructuras. Debería respaldar los procesos educativos pertinentes para la

sociedad civil como un elemento para garantizar una más amplia y auténtica participación en los procesos nacionales.

- **Revisión de las estructuras de gestión de la GPE a nivel nacional.** La evaluación parcial insistió en la revisión y mejora de las estructuras de gestión a nivel de país, con inclusión de las LEGs y de los Grupos Donantes Locales. La GPE podría encargarse de un estudio para examinar las posibilidades de mejorar las estructuras de gestión a nivel nacional, inspirándose en modelos de éxito en otras iniciativas, y considerando los temas destacados en la evaluación. Este estudio debería hacerse en estrecha colaboración con las CSOs nacionales así como con otras partes interesadas para juntar las ideas de todos acerca de la mejor manera de estructurar un acuerdo de mejora de la gestión a nivel nacional.
- **Dar apoyo a la educación en los países con ingresos medios a través de la sociedad civil y de la acumulación de experiencia.** El apoyo podría centrarse en reforzar a la sociedad civil para que responsabilizara a los gobiernos de realizar el derecho a la educación, y en hacer capacitación en los gobiernos regionales/locales donde hay más niños sin escolarización.

PRINCIPIOS PROPUESTOS PARA EL COMPROMISO DE LAS CSO

- **Inclusivo:** No sólo los grupos con los que prefieren trabajar los gobiernos y los donantes, sino una amplia muestra de la sociedad civil. Aquí tendrían cabida los grupos o redes de defensa locales y regionales, los sindicatos de docentes, los grupos de padres y estudiantes, las organizaciones de mujeres, los grupos indígenas y los grupos que representarían a otros individuos marginados. El énfasis debería ponerse en los grupos miembro y grupos afectados, en especial estudiantes y docentes. La amplitud de los grupos y la capacidad de compromiso a menudo varían por país.
- **Fase inicial:** Más que contactar con la sociedad civil con documentos completos, que muy a menudo se convierte en un ejercicio de marcar la casilla, debería involucrarse a las CSOs en la fase inicial del proceso para contribuir en la definición y la dirección de estrategias y planes.
- **Notificación adecuada:** Debería darse un plazo de tiempo razonable a las CSOs para aportar comentarios o documentos (por ejemplo dos semanas), y debería informárseles de las reuniones clave con suficiente tiempo.
- **Continuidad:** El genuino diálogo democrático es un proceso, no algo de una sola vez. El compromiso debería ir más allá del desarrollo del plan del sector educativo y continuar con el diálogo sobre las solicitudes de subvención y los acuerdos, las revisiones conjuntas de sectores, monitoreo, informes de progreso etc. El propio proceso debería capacitar a la sociedad civil para participar en el dicho diálogo.
- **Visión amplia:** El diálogo debería incluir toda la gama de temas importantes, no sólo las áreas 'seguras' o políticamente fáciles.
- **Facilitado:** El compromiso ideal debería ser facilitado por una persona de contacto en el Grupo Educativo Local (por ejemplo, en un ministerio gubernamental o agencia donante) cuyo trabajo consiste en garantizar el compromiso.
- **Receptivo:** Los representantes del gobierno sobre la LEG deberían documentar respuestas a las aportaciones de la sociedad civil, indicando por qué se han tenido en cuenta y por qué no.

3. Flexibilidad e innovación para llegar a los más marginados

¿Por qué es necesaria una mayor flexibilidad e innovación operativa a fin de llegar a los más marginados de la educación?

La misión de la GPE es procurar educación de calidad para todos, incluso para los 67 millones de niños sin escolarizar a día de hoy. Para conseguir este resultado hay que centrarse en los más marginados y vulnerables. Más del 40 por ciento de los niños sin escuela – 28 millones en total – viven en países afectados por conflictos²⁵ y más de un tercio viven con una discapacidad²⁶. La ILO estima que 215 millones de niños están trabajando. Se cuentan por millones los que están excluidos del derecho a la educación por razón de raza, género, clase social, identidad cultural o lingüística, y localización geográfica o una combinación de unas cuantas. Si la Asociación Mundial pretende tener éxito en su misión de llegar a todos ellos – a los que es más difícil llegar, a los que todavía siguen fuera después de una década de aumento constante en la inscripción – y también garantizar la calidad de la educación, debe mejorar la aportación de apoyo y la financiación hechos a medida de las necesidades de aquellos que están excluidos y en desventaja, entre los cuales los que viven en estados frágiles afectados por conflictos (CAFS). Algunas de las limitaciones actuales son:

- **CAFS: la GPE no los apoya en la medida necesaria.** Las necesidades educativas de los CAFS²⁷ son enormes, y la GPE debería considerar fundamental para su misión centrar su foco de atención en esas zonas desamparadas. Hay que decir que el volumen del apoyo de la GPE ha sido bastante modesto: según los datos más recientes poco más de un tercio del desembolso de la GPE – un total de \$770 millones de dólares en casi 10 años – se ha destinado a los CAFS. Más sorprendente aún, la asignación por niño sin escolarizar en los CAFS ha sido la mitad del nivel en no CAFS²⁸. Tanto las ‘asignaciones necesarias’ (la cantidad que pueden solicitar los países) y las asignaciones reales son problemáticas. Las asignaciones necesarias se basan en un ‘Marco de Necesidades y Realización’, que – si bien reconoce la fragilidad – se inclina favorablemente por el ‘rendimiento del país’. En los CAFS, las necesidades son especialmente críticas, pero el ‘rendimiento’, según la definición de las valoraciones del Banco Mundial en que se basa el índice de rendimiento del país, tiende a ser bajo. Y hay un problema con los CAFS y la recepción de asignaciones reales. Según las últimas cifras, menos de la mitad de los CAFS que pueden optar a los fondos de la GPE han recibido efectivamente esos fondos, comparado con el 70 por cien de no CAFS que también pueden optar. Está claro que la fragilidad y la escasa capacidad de los gobiernos en estos países plantea graves problemas a una iniciativa que aspira a avalar los planes nacionales. Pero dada la intención declarada de la GPE de centrarse en la educación en los CAFS, y su misión la de orientarse a los niños más marginados, deberá encontrar formas de acción que la capaciten para aumentar significativamente la asignación de financiación para la educación en los CAFS.
- **CAFS: el desembolso suele ser escaso.** Otra característica de los CAFS es que sus necesidades suelen ser especialmente urgentes, puesto que las rentas gubernamentales para mantener el sistema educativo faltan en muchas ocasiones. Con todo, el índice de desembolso contrastado con las asignaciones, hasta el momento ha sido peor para los CAFS que para otros países: 57% en vez de 69%. Los estados frágiles o afectados por conflictos cuentan con algunos de los peores índices de desembolso: Nepal, por ejemplo, había recibido sólo el 25% de su asignación de \$120 millones para 2009 a finales de marzo 2012; Liberia había recibido sólo el 17% de su asignación para 2010 en la misma fecha; y Guinea, aunque ha recibido su asignación completa supervisada por UNICEF, no ha recibido todavía ningún desembolso de la asignación supervisada por el Banco Mundial de \$40 millones³⁰. Al igual que con las asignaciones, la GPE debe hallar el modo de pagar a esos países a pesar de la escasa capacidad.
- **CAFS y marginación: la GPE todavía tiene vacíos en conocimientos y capacidad para aportar apoyo a medida.** El equipo de apoyo nacional cuenta ahora con cuatro miembros expertos en CAFS y otro especialista en estados frágiles que se incorporará antes del fin de 2012. Pero dadas las limitaciones de trabajar en CAFS, hace falta mucha más capacidad para garantizar un enfoque a medida que pueda aumentar efectivamente el apoyo hasta el nivel precisado. Más aún, hacen falta

conocimientos expertos en otras causas de marginación, como las discapacidades y el trabajo infantil.

- **Equidad y marginación: siguen faltando herramientas y enfoque.** La GPE no podrá cumplir su misión sin llegar a los más marginados, entre ellos muchos en los CAFS pero también los que están más excluidos y desaventajados en países más estables. Un problema específico lo constituye la falta de datos nacionales sobre los aspectos excluyentes. Antes del relanzamiento de la Asociación como GPE, se desarrolló una 'herramienta de equidad e inclusión', diseñada para apoyar a los Grupos Educativos Locales a llevar a cabo una valoración exhaustiva de los temas de marginación en el país y a incorporar medidas para abordar esos temas en el Plan Educativo Nacional. Sin embargo, desde el relanzamiento esa herramienta no se usa sistemáticamente en los procesos de la GPE a nivel de país y no está claro si sigue siendo la política de la GPE el dar respaldo a su uso. Todavía más, si bien es cierto que el interés de la GPE en la calidad del aprendizaje es un acierto y una necesidad, es importante evitar el peligro de incrementar las desigualdades trabajando para mejorar la educación de los niños a los que se llega más fácilmente, sin darse cuenta de ello.

¿Qué cambios contribuirían a garantizar una mayor incidencia en CAFS, equidad y marginación?

Este aspecto preocupa a muchos miembros de la CME, que seguirán recomendando y exigiendo cambios para satisfacer esta necesidad. Las recomendaciones siguientes no son exhaustivas, pero proponen cambios importantes que, de ser implementados con rapidez, darían buenos resultados.

- **Aprobación de los planes vinculados a un compromiso creíble de mejora en contextos de poca capacidad.** La GPE debe ser capaz de trabajar a mayor rendimiento en contextos muy necesitados y poco capacitados sin diluir el modelo de apoyo sobre la base de un plan creíble de gobierno. Debería haber una gran disposición por aprobar planes que contengan medidas apropiadas para la acción inmediata, incluso si entrañan la necesidad de revisión continuada, a fin de empezar a ofrecer apoyo a medida aun en el caso de estar trabajando con el gobierno y otros asociados para desarrollar y mejorar el plan.
- **Entrega flexible de fondos cuando la capacidad del gobierno sea escasa, incluso usando fondos mancomunados y consorcios de ONGs.** Los fondos de la GPE deberían servir siempre para apoyar y desarrollar planes coherentes de propiedad nacional, incluso cuando la capacidad del gobierno para planificarlos e implementarlos sea poca. Ello puede involucrar el uso de distintas herramientas para operar en áreas donde las estructuras existentes no son suficientes, por ejemplo financiar a las ONGs, no como entidades supervisoras, sino como factores asistentes para la realización de servicios educativos cuando el estado sea incapaz o no está dispuesto a hacerlo. Lo preferible sería hacerlo en consorcio con la participación gubernamental en el órgano de gestión. Se puede hacer también mayor uso de los fondos mancomunados, que el gobierno debería copresidir. Habría que hacerlo según un plan unificado, evitando por todos los medios la fragmentación en micro proyectos, y procurando el apoyo para reforzar la capacidad del gobierno con el objetivo de traspasar la dirección completa al gobierno a medio plazo cuando fuera posible.
- **Un Secretariado más especializado, y asociaciones más fuertes con expertos en grupos marginados y CAFS.** Hay que ampliar considerablemente la capacidad para aportar apoyo cercano y consecuente al desarrollo y la implementación de los planes del sector educativo en los CAFS, así como un enfoque experto sobre otros aspectos de la marginación. Particularmente importante será la presencia fuerte del país a través de todo el proceso de desarrollo y evaluación de los planes educativos nacionales. La GPE debería garantizar asimismo el firme compromiso en las Agrupaciones Educativas en situaciones de emergencia, y trabajar conjuntamente con otros expertos tales como el Global Task Force (Grupo de Trabajo Mundial) sobre el trabajo infantil, y otros expertos en discapacidades y educación.
- **Procurar más atención a la equidad y a la marginación.** Las subvenciones de la GPE sirven para apoyar a la educación básica en un sentido amplio en base a los planes generales del sector. El apoyo

técnico y los consejos de la GPE deberían también centrar su atención en el quintil más pobre de la sociedad y en otros grupos específicamente marginados. Este aspecto es crucial para hacer realidad la EPT y no dejar a ningún grupo atrás. Por ejemplo, la GPE debería procurar que su nuevo enfoque en la calidad, y especialmente en la comprensión lectora en los primeros grados, se dirija con la idea de la equidad en mente, y que apunte explícitamente a mejorar el aprendizaje inicial para la primera generación de estudiantes.

- **Restituir y garantizar el uso sistemático de la herramienta de Equidad e Inclusión.** El instrumento fue piloto en tres países y la respuesta ampliamente positiva, y se hicieron algunas revisiones a la guía orientativa basándose en la experiencia. La característica más relevante de la herramienta fue que aportó un medio para asegurar que la aproximación a la marginación fuera propiedad completa del país y apropiada a la situación del mismo, y al mismo tiempo que atendía a las necesidades de círculos específicos de población como muchachas, niños con discapacidad y minorías lingüísticas. Nuestra recomendación es que se restituya la herramienta de Equidad e Inclusión y que el Secretariado trabaje para desarrollar una estrategia que garantice su uso sistemático en los procesos de la GPE en los países.

Conclusión: Es necesario actuar enérgicamente ahora mismo

La escalada de la crisis educativa mundial sigue siendo escandalosa. La GPE es importante en extremo para movilizar y aportar apoyo para manejar la crisis, y sigue siendo uno de los mecanismos más efectivos para procurar financiación a la educación. Sus esfuerzos para dar voz a todas las partes, tanto a nivel de gestión mundial como en los procesos nacionales; el énfasis que pone en el apoyo coordinado de los planes nacionales, reforzando los principios democráticos de propiedad; su respaldo no sólo a la realización de los proyectos educativos sino también al fortalecimiento de los sistemas educativos y de la toma de decisiones en los países asociados; todo ello es un argumento de peso para seguir dando respaldo a la GPE.

Con todo, sigue habiendo debilidades estructurales que socavan la capacidad de la GPE para cumplir su misión, y especialmente su capacidad para actuar con el grado de ambición y efectividad que impone la escalada de la crisis. Es por ello que abogamos por los cambios expuestos.

Un Secretariado fuerte e independiente

El hecho de que el Banco Mundial albergue al Secretariado y la excesiva dependencia del Banco en los países que reciben fondos GPE crean problemas por lo que respecta a la rendición de cuentas, al conflicto de intereses, a la confusión de identidad, a la burocracia, al desplazamiento de fondos, a la falta de alineación, y a la carga excesiva de los elementos donantes de la asociación. Por ello recomendamos:

- La GPE debería hacerse independiente del Banco Mundial, tener un jefe ejecutivo que rindiera cuentas solamente al Consejo, y pensar en instalarse en otro lugar, después de haber solicitado abiertamente ofertas de hospedaje legal y de apoyo financiero.
- El Secretariado debería expandir sus experiencias y conocimientos para realizar mejor su misión, con mayor presencia a nivel de país, compromiso directo con los gobiernos receptores, y capacidad para aportar fondos directamente en algunos contextos.
- El Secretariado y otros asociados donantes deberían trabajar más para procurar que otras agencias aceptaran el papel de Entidad Supervisora e nivel nacional.

Participación institucionalizada de la sociedad civil

Los Grupos Educativos Locales son fundamentales para el modelo de la GPE en su función de foros donde debatir los planes educativos nacionales y como medio para garantizar el compromiso amplio con

esos planes y su propiedad. Aun así, el funcionamiento y la constitución de esos grupos varía enormemente, con exclusión frecuente de la sociedad civil o grupos de donantes trabajando a su aire. Muchas de las reuniones de discusión de la sociedad civil que se llevan a cabo son precipitadas, limitadas o ficticias. Por todo ello recomendamos:

- El compromiso de la sociedad civil debería ser un prerrequisito para la financiación por parte de la GPE, con estándares mínimos de participación – que cubriera la inclusión, el compromiso anticipado, continuado y amplio, notificación adecuada, facilitación y receptividad – que el personal de la GPE procuraría.
- La GPE debería tener como base el apoyo previo a la sociedad civil comprometida a largo plazo, y pensar cómo incorporar ese apoyo a sus estructuras financieras; debería también prestar atención al respaldo de la sociedad civil en países con ingresos medios.
- La información debería difundirse de modo más transparente y oportuno.
- Debería hacerse una revisión de las estructuras de la GPE a nivel nacional.

Flexibilidad operativa para llegar a los más marginados de la educación

Entre los más marginados de la educación encontramos, especialmente, a los niños en los estados frágiles afectados por conflictos (CAFS), a personas con discapacidades, a niños trabajadores, grupos rurales nómadas, y aquellos que sufren discriminación por razones de género, clase social, identidad étnica, religiosa o lingüística y otros grupos minoritarios. Las necesidades educativas de esos grupos son amplias y variadas, con todo, el apoyo de la GPE no cubre efectivamente sus necesidades: la asignación y el desembolso a los CAFS son bastante escasos, la experiencia especializada limitada, y la herramienta de Equidad e Inclusión ha dejado de utilizarse por lo que parece. Por todo ello recomendamos:

- La GPE debería estar dispuesta a financiar las necesidades urgentes en los CAFS basándose en un compromiso creíble para mejorar sus planes educativos, y debería usar mecanismos operativos flexibles tales como fondos mancomunados y realización por medio de consorcios de ONG. Esto podría procurar financiación para la educación allá donde es más necesaria y al mismo tiempo asegurar que el foco de atención para el apoyo sigue centrado en los planes nacionales coordinados.
- Más amplios conocimientos y experiencia del Secretariado en temas de marginación, tanto a nivel interno como por medio de asociación efectiva.
- Enfoque más preciso y capacidad mayor sobre marginación y el quintil más pobre de la sociedad, por medio del uso sistemático del instrumento Equidad e Inclusión.

Naturalmente, eso no agota las exigencias de la sociedad civil a la GPE. Los miembros de la GPE y otros siguen preocupados por cómo maneja la GPE los asuntos relativos a la discapacidad, por si realmente contempla la totalidad del programa EPT, el impacto del asesoramiento de la GPE sobre la estimación de costes para docentes y la magnitud de su ambición en financiación. También dan que pensar algunos de los nuevos instrumentos de la GPE – el Marco de Resultados, el Marco de Responsabilidad y el Marco de Necesidades y Realización – sobre cómo se definirán, se usarán y se harán operativos en el futuro, así como en qué términos propone la GPE continuar con su propia recaudación de fondos y también tener mucho más impacto como catalizador de financiación bilateral adicional para la educación.

En resumen, los aspectos señalados son los que hemos identificado como más urgentes, poniendo énfasis en los cambios estructurales, para asegurar que la GPE está en condiciones de hacer frente a la crisis educativa en una escala que haga de la educación para todos un logro real. Como asociados de la GPE, pretendemos trabajar con el Consejo y con el Secretariado para tener la seguridad de que se abordan esos temas esenciales del modo más efectivo en los próximos meses, para mantener el impulso de la reforma y para procurar que la GPE se convierta en un asociado genuino e igual. Deseamos

sinceramente que la confianza que tenemos depositada en la capacidad colectiva de la GPE de realizar estas reformas fundamentales no esté fuera de lugar.

Notas finales

¹ Cambridge Education *et al.* (February 2010) 'Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative.' *Executive Summary*, p. 11

² Center for Universal Education, Brookings Institution. (September 2011) 'An Evaluation of the Global Architecture for Education – Rethinking the Fast Track Initiative.'

³ <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2011/Resources/8070616-1315496634380/04WorldBankLendingbyThemeandSector.pdf>

⁴ RESULTS Educational Fund. (February 2012). 'The World Bank and the Education MDGs: Keeping our promises to Africa's poorest children.'

⁵ RESULTS Educational Fund. (2010). 'World Bank Financing for Education: Less or More for the Poor in IDA 16?.'

⁶ RESULTS Educational Fund. (2012) *op. cit.*

⁷ Ver e.g. Campaña Mundial por la Educación (2011) 'Financiar el Futuro, derecho a la educación ya: un plan de diez puntos para transformar la ayuda a la educación;' Brown G. (2012) 'Delivering on the promise, building opportunity: the case for a Global Fund for Education.'

⁸ Cambridge Education *et al.* (February 2010) 'Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative.' *Final Synthesis Report, Volume 1 – Main Report*. p. 20

⁹ La inversión anual del Banco para desarrollar "Core Knowledge Products" (Productos de Conocimiento Esenciales) alcanzó la asombrosa cifra de \$605 millones en todos os sectores en 2010, y en 2011 más de un tercio del presupuesto administrativo del Banco se gastó en la producción de conocimiento sectorizado técnico y económico (de un 24% en 2002). http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/12/19/000333038_20111219020854/Rendered/PDF/651950Revised0box361556B00PUBLIC005.pdf

¹⁰ Cambridge Education *et al.* (21 August 2009), 'Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative' Country Case Study: Cambodia (draft).

¹¹ GCE survey, ongoing and forthcoming

¹² RESULTS Educational Fund. (2010). *Op. cit.*

¹³ RESULTS Educational Fund. (2012). *Op. cit.*

¹⁴ UIS data tables

¹⁵ Ver e.g. Gove and Wetterburg (2011) 'The Early Grade Reading Assessment: applications and interventions to improve basic literacy,' Research Triangle International

¹⁶ RESULTS Educational Fund (2012) *op. cit.*

¹⁷ Cambridge Education *et al.* (February 2010) *op. cit.* (*Final Synthesis Report, Volume 1 – Main Report.*) p. 74-76

- ¹⁸ Malouf, Katie. (January 2010) 'Resourcing Global Education: How reform of the Fast Track Initiative should lead to a Global Fund for Education.' Oxfam International. p. 16-19
- ¹⁹ Independent Evaluation Group of the World Bank. (2011) 'IEG Annual Report 2011: Results and Performance of the World Bank Group;' 'World Bank Support to Education Since 2001: A Portfolio Note.'
- ²⁰ Cambridge Education *et al.* (February 2010) *op. cit.* (*Executive Summary*) p. 13
- ²¹ Cambridge Education *et al.* (February 2010) *op. cit.* (*Executive Summary*) p. 13
- ²² Cambridge Education *et al.* (February 2010) *op. cit.* (*Final Synthesis Report, Volume 1 – Main Report.*) p. 19
- ²³ Highlights of the 4th CSEF Progress Report, 2011, <http://www.globalpartnership.org/support-we-offer/financing/epdf/Civil-Society-Education-Fund/>
- ²⁴ Global Partnership for Education Secretariat. (2011) '2011 Monitoring Exercise on Aid Effectiveness in the Education Sector.' (based on July 2011 data).
- ²⁵ UNESCO (2011) Education for All Global Monitoring Report. 'The hidden crisis: Armed conflict and education.'
- ²⁶ UNESCO (2010) Education for All Global Monitoring Report. 'Reaching the Marginalized.'
- ²⁷ As defined by the UNESCO GMR 2011, *op. cit.*
- ²⁸ Cálculos basados en el Secretariado de la GPE (2012) 'EFA-FTI Catalytic Fund: Quarterly Financial Update for the Quarter Ending 31 March 2012.' Los países CAFS se definen según el listado de UNESCO GMR 2011.
- ²⁹ Según definición del listado de la website de la GPE por tener una asignación indicativa O un plan del sector educativo avalado.
- ³⁰ Las cifras se refieren al período hasta fines de marzo 2012. GPE Secretariat (2012) 'EFA-FTI Catalytic Fund: Quarterly Financial Update for the Quarter Ending 31 March 2012.'