



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



26 de marzo de 2004
DC2004-0002/1

INICIATIVA VÍA RÁPIDA DE EDUCACIÓN PARA TODOS (EPT)

Informe de situación

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 25 de abril de 2004, un informe de situación titulado “Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (EPT)”, preparado por el personal del Banco Mundial. Este tema se examinará en el marco del punto I del Temario provisional.

* * *

**INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LA
INICIATIVA VÍA RÁPIDA DE EDUCACIÓN PARA TODOS
(EPT)**

COMITÉ PARA EL DESARROLLO
25 DE ABRIL DE 2004

SECTOR DE EDUCACIÓN
RED DE DESARROLLO HUMANO
BANCO MUNDIAL

INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LA INICIATIVA VÍA RÁPIDA DE EDUCACIÓN PARA TODOS (EPT)

PREPARADO POR EL PERSONAL DEL BANCO MUNDIAL

ÍNDICE

	PÁGINA
Siglas	ii
Resumen	iii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. PROGRESOS DE LA IVR Y REPERCUSIONES NORMATIVAS	2
A. Marco de políticas.....	2
B. Prestación de servicios.....	10
III. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS: LECCIONES APRENDIDAS DE LA INICIATIVA VÍA RÁPIDA.....	11
A. Movilización de recursos adicionales: avances y desafíos	12
IV. OTROS DESAFÍOS PENDIENTES.....	18
Anexos	
Anexo 1. El proceso de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos.....	23
Anexo 2: La Iniciativa Vía Rápida en Mozambique	24
Anexo 3. Países que pueden acogerse a la Iniciativa Vía Rápida tras la reunión de Oslo.....	25
Anexo 4. Financiamiento de la EPT para los primeros diez países incluidos en la IVR.....	26
Anexo 5. Seguimiento de los recursos proporcionados por los donantes: algunos retos de orden técnico	27
Anexo 6. Armonización de los donantes que son miembros de la Unión Europea – Metas e indicadores sectoriales	29
Recuadros:	
Recuadro 1. Puntos de referencia normativos de la TUEP para 2015.....	3
Recuadro 2. Recuadro 2. Programa nacional de la India para la enseñanza elemental universal.....	7
Recuadro 3: México: OPORTUNIDADES.....	9
Gráficos	
Gráfico 1. Tendencias de las tasas de matrícula. Primeros 10 países incluidos en la IVR.....	8
Gráfico 2. Impacto de la pobreza en la escolaridad.....	11
Gráfico 3. Primeros siete países: Déficit financiero estimado.....	13
Gráfico 4. Análisis de la sostenibilidad en Mozambique y Tanzania.....	17

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EPT	Educación para Todos
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPS	Índice de Paridad entre los Sexos
IVR	Iniciativa Vía Rápida
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PS	Planteamiento Sectorial
TUEP	Terminación universal de la educación primaria
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

RESUMEN

1. La Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (EPT), puesta en marcha en junio de 2002, es un programa basado en los resultados y orientado a la aplicación de políticas sostenibles en apoyo de la terminación universal de la educación primaria (TUEP) y la necesaria movilización de recursos. Durante sus 20 meses de aplicación, la Iniciativa Vía Rápida (IVR) ha conseguido resultados que permiten concebir la esperanza de acelerar el progreso en la educación para todos (EPT), siempre que se mantengan las debidas condiciones. En su reunión de Dubai, celebrada en septiembre de 2003, el Comité para el Desarrollo solicitó que se preparara un informe sobre el financiamiento de la IVR y sobre las enseñanzas derivadas de su aplicación. El presente documento es la respuesta a esa petición.

2. La base de la aplicación de la IVR es el reconocimiento de los múltiples beneficios de la educación. Ésta es uno de los instrumentos más poderosos para reducir la pobreza y la desigualdad y sienta las bases del crecimiento económico sostenido. La educación ofrecerá a las personas lo que el Premio Nobel Amartya Sen (1999)¹ llama “capacidades humanas”: el poder de reflexionar, tomar decisiones y disfrutar de una vida mejor. La educación tiene poderosos efectos sinérgicos en otros objetivos del desarrollo: potenciación, mejora de la salud y buen sistema de gobierno. No obstante, el logro de la EPT va más allá del acceso a la enseñanza. La calidad de la educación es el ingrediente crítico para fomentar el crecimiento económico. Además, el logro de la TUEP se considera no como un fin, sino como el primer paso decisivo para el aprendizaje permanente, en el se incluye la enseñanza secundaria y niveles sucesivos. Uno de los principales objetivos de la IVR es, por lo tanto, ayudar a los países a formular sólidas estrategias integradoras para acelerar el progreso hacia la enseñanza de buena calidad.

3. Se han conseguido progresos significativos en el marco de la IVR en varias áreas. El establecimiento de un marco mundial, basado en los países e inserto en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), ha servido de plataforma para analizar y resolver problemas relacionados con la política educativa, las instituciones y el financiamiento, a medida que los países van ampliando la escala de los resultados. Esta plataforma ha permitido a los asociados en la IVR comenzar a resolver los desajustes entre ayuda y desempeño a través del Fondo Catalizador, compartir las enseñanzas aprendidas de la experiencia, mantener el impulso político de la IVR y movilizar recursos adicionales. La IVR ha ayudado a los países y a sus asociados a centrar su atención más directamente en los resultados (TUEP) y a reforzar los vínculos entre insumos, productos, medidas públicas y resultados. Especialmente valioso es el establecimiento de una base empírica para dar seguimiento, supervisar y comparar los progresos en el logro de los objetivos clave de la IVR en los diferentes países, en particular, los cambios normativos, el progreso hacia la TUEP, el volumen y calidad de la ayuda y la armonización de los donantes. A lo largo del año pasado, se consiguieron notables progresos en la coordinación y en las prácticas de los donantes, en particular, una mayor insistencia en el apoyo presupuestario.

¹ Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Alfred Knopf, Nueva York.

Los vínculos y sinergias entre los asociados en el desarrollo se han reforzado en el marco de la IVR: en los países, entre la comunidad de ayuda local y el gobierno; en el plano internacional, se ha conseguido una mayor armonización entre la IVR y el programa general de EPT, dirigido por la UNESCO.

4. La aplicación de la IVR ha puesto también en primer plano los desafíos asociados con la ampliación del programa de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), en términos más generales. En particular, la aceleración del progreso sólo puede mantenerse si ambas partes respetan el contrato en que está basada la IVR: que los países obtendrán ayuda adicional si aplican políticas adecuadas y medidas de buen gobierno. Si bien las modalidades efectivas de cumplimiento de este compromiso serán diferentes en los distintos países, una condición fundamental para el éxito de la IVR es el mantenimiento de esa adicionalidad por ambas partes.

5. El mayor desafío de la IVR está relacionado con el financiamiento. Los niveles actuales son demasiado bajos, y no son lo suficientemente previsibles como para permitir a los países formular los planes a mediano plazo necesarios para sustentar el impulso y preparar y contratar personal docente. Se estima que, además de elevar los niveles de asignación de recursos internos para la educación, la ayuda externa a la educación primaria en los países de ingreso bajo debería pasar de un promedio de poco más de US\$1.000 millones a aproximadamente US\$3.700 millones al año con el fin de garantizar un financiamiento adecuado para la TUEP. La experiencia obtenida en los 10 primeros países donde se ha aplicado la IVR indica que las perspectivas de alcanzar ese objetivo son escasas, a no ser que mejore significativamente la respuesta internacional. El desafío es todavía mayor si se tiene en cuenta que en varios países acogidos a la IVR el desembolso de los recursos disponibles continúa siendo muy bajo, lo que demuestra la compleja relación existente entre la capacidad de los países, los obstáculos debidos a las prácticas de los donantes y la rigidez de las normas que regulan la utilización de los fondos.

6. De cara al futuro, la IVR, sobre la base de un firme marco de alcance mundial, incrementará la rentabilidad de las inversiones en educación a través de la EPT, en sentido amplio, y del sector de la educación, en general. Además de elevar el nivel de ayuda financiera, ello supondrá una mejora de la calidad de la educación, la prestación de servicios y la capacidad de aplicación. Los países y los asociados en la IVR, deberán adoptar medidas para reforzar las políticas y medidas de gobierno, y mantener su rumbo, con el fin de mejorar el volumen y la calidad global de su apoyo. Si bien algunos asociados en la IVR han respondido sin demora, otros deberán adoptar cambios fundamentales en su manera de proceder, en particular para elevar los niveles de financiamiento, hacer que éste sea más flexible y previsible y financiar un nivel creciente de costos recurrentes.

7. Actualmente se están examinando varios instrumentos para conseguir una mayor previsibilidad y sostenibilidad. Entre las opciones se incluyen planteamientos para aumentar la flexibilidad de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), una mayor atención a la sostenibilidad de la deuda y una mayor concesionalidad de la ayuda financiera. A medida que se vaya disponiendo de una selección más amplia de instrumentos de financiamiento adaptados a las necesidades de cada país, es también

importante que la capacidad de supervisar la ayuda de los donantes avance al mismo ritmo. La IVR ha comenzado a prestar apoyo al desarrollo de la capacidad para supervisar sistemáticamente el apoyo presupuestario y su repercusión en el sector de la educación. Es preciso seguir mejorando la calidad y disponibilidad de los datos, y supervisar mejor la composición de la ayuda a la educación y la eficacia de los distintos instrumentos.

8. Sobre la base del presente informe, se someten a la consideración de los ministros en la reunión del Comité para el Desarrollo las siguientes cuestiones:

- ¿Están de acuerdo los ministros en que la aplicación y expansión continuada de la IVR es un mecanismo importante para ayudar a los países a alcanzar, para el año 2015, el objetivo de la educación primaria universal previsto en los ODM?
- ¿Están de acuerdo los ministros en la necesidad de ofrecer más financiamiento a través de cauces multilaterales y bilaterales y hacerlo más flexible y previsible?
- ¿Qué ajustes en los mecanismos de los donantes y en la eficacia de los receptores consideran los ministros necesarios para acelerar la aplicación? ¿Están de acuerdo los ministros con el marco indicativo propuesto a los donantes para la IVR como piloto para el seguimiento de los progresos en la aplicación del consenso de Monterrey?
- ¿Están los ministros de acuerdo en que el objetivo de financiamiento provisional debería fijarse para los tres años próximos con el fin de lograr una mayor rendición de cuentas y un compromiso más firme por mejorar los resultados?

INFORME DE SITUACIÓN SOBRE LA INICIATIVA VÍA RÁPIDA DE EDUCACIÓN PARA TODOS (EPT)

I. INTRODUCCIÓN

1. En su reunión de Dubai de septiembre de 2003, el Comité para el Desarrollo pidió que se preparara un informe de situación sobre el financiamiento de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (EPT) y las enseñanzas aprendidas a raíz de su aplicación. El presente documento es la respuesta a esa petición y está basado en informes anteriores presentados al Comité para el Desarrollo¹.

2. Durante sus 20 meses de aplicación, la IVR ha conseguido resultados que permiten esperar con optimismo una aceleración real de los progresos de la Educación para Todos (EPT), siempre que se sigan dando condiciones adecuadas. La experiencia en la aplicación de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) ha puesto también en primer plano los desafíos que se encuentran para ampliar el programa de los ODM, en términos más generales. Entre ellos, el más importante es que sólo se puede acelerar el progreso si el contrato básico en que se basa la IVR —es decir, que los países tendrán apoyo adicional si adoptan políticas adecuadas y medidas de buen gobierno— es respetado por ambas partes. Si bien las modalidades efectivas de cumplimiento de este compromiso variarán de un país a otro según las circunstancias, la necesidad de demostrar la adicionalidad por ambas partes es fundamental para el éxito de la IVR.

3. La IVR, que comenzó como un intento de generar recursos en todo el mundo, se ha transformado ahora en un convencimiento común de que el grueso de los recursos debe movilizarse en los países y de que en la mayor parte de los casos, el financiamiento adicional se encauzaría a través de los mecanismos existentes. La IVR se ha ido incorporando también progresivamente al marco más amplio de la EPT, actuando como línea de vanguardia de ésta y estableciendo una estructura sistemática para ampliar la escala de las actividades y abordar las cuestiones pendientes.

4. La IVR es una asociación internacional² puesta en marcha en junio de 2002. Es uno de los primeros programas que tratan de aplicar el “Consenso de Monterrey”, compromiso contraído en la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el

¹ “Educación para unas economías dinámicas: acelerar el progreso hacia la educación para todos”, DC2001-0025, 18 de septiembre de 2001; “Educación para unas economías dinámicas: Plan de acción para acelerar el progreso hacia la educación para todos”, DC2002-0005/Rev1, 9 de abril de 2002; “Ampliación de la eficacia para el desarrollo: enseñanzas y desafíos de los estudios de casos prácticos”, DC2002-0018, 18 de septiembre de 2002; “Informe de situación y próximos pasos cruciales para el refuerzo de las iniciativas relativas a la educación para todos, la salud, el VIH/SIDA, y el abastecimiento de agua y saneamiento”, DC2003-0004/Add.1, 3 de abril de 2003.

² La IVR recibe actualmente apoyo de los siguientes donantes, con grandes diferencias en cuanto a la magnitud de su compromiso: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rusia, Suecia, Suiza, Unión Europea, Banco Mundial, BAfD, BAsD, Banco Interamericano de Desarrollo, CAD-OCDE, ONUSIDA, PNUD, UNESCO y UNICEF.

Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en marzo de 2002, de que los países ricos ofrecerían más ayuda y mayores oportunidades comerciales a los países en desarrollo que aplicaran políticas acertadas y medidas de buen gobierno.

5. Cuando se puso en marcha la IVR, podían acogerse a ella 18 países³ que representaban aproximadamente el 17% de la población no escolarizada, sobre la base de un DELP y un plan verosímil para el sector de la educación. Otros cinco países con numerosa población no escolarizada⁴ deberían recibir apoyo técnico para preparar planes con el fin de alcanzar la TUEP. Para enero de 2004, 12 de los 18 países originales habían ratificado oficialmente el apoyo financiero incremental a través del proceso de la IVR. Esos países eran los siguientes: Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Honduras, Mauritania, Nicaragua, Mozambique, Níger, Viet Nam y Yemen.

6. El respaldo de la IVR se ha centrado en dos grandes esferas de intervención: la aplicación de políticas sostenibles por los países para acelerar el avance hacia la TUEP y la movilización de los recursos financieros adicionales, tanto internos como externos, en apoyo de ésta.

II. PROGRESOS DE LA IVR Y REPERCUSIONES NORMATIVAS

A. Marco de políticas

7. La contribución más clara de la IVR hasta la fecha es, quizá, la creación de un marco mundial, basado en los países, para poner de manifiesto y resolver las cuestiones que se plantean cuando los países avanzan hacia la TUEP. La reunión de Oslo⁵ permitió asentar la IVR sobre bases más sostenibles, aclarando las expectativas, funciones y responsabilidades y aprovechando cinco ventajas latentes del proceso de la IVR, a saber, i) potencial de aumentar el financiamiento externo, ii) apoyo coordinado al fortalecimiento de la capacidad en áreas fundamentales como la política institucional, la gestión y las finanzas, iii) acuerdo expreso entre los asociados en el desarrollo para aliviar los costos de transacción, iv) apoyo a la recopilación de información de mayor calidad sobre diversos indicadores del desarrollo, con especial atención a los resultados, y v) posibilidad de un significativo apoyo inicial, en caso necesario, a través del Fondo Catalizador (párrafo 24). Ello representa un importante paso adelante para establecer un foro donde se pueda buscar una solución a las “desconexiones” entre la ayuda y el desempeño. En el Anexo 1 se presenta un panorama esquemático del proceso de la IVR, con inclusión de los puntos clave de decisión y las condiciones para poder recibir ayuda de los asociados en pro del desarrollo.

8. La IVR es la iniciativa basada en el desempeño que ha ayudado a organizar y centrar el diálogo sobre políticas en los países en torno a un conjunto de puntos de

³ Los 18 países eran los siguientes: Albania, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Honduras, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Tanzania, Uganda, Viet Nam, Yemen y Zambia.

⁴ Bangladesh, India, Nigeria, República Democrática del Congo y Pakistán.

⁵ Reunión de la asociación de la IVR, 20-22 de noviembre de 2003.

referencia normativos claros; el “marco indicativo”(Recuadro 1). Con la advertencia de que las diversas circunstancias de los países exigen cierta flexibilidad, los puntos de referencia ofrecen un sistema transparente y sistemático para el seguimiento de los compromisos fiscales de los países con la TUEP, su sostenibilidad a largo plazo y resultados fundamentales, como la terminación de los estudios primarios y la igualdad de género en el acceso a la escuela y el nivel de instrucción alcanzado. El “marco indicativo” está demostrando también ser un instrumento útil para convencer a los ministerios de hacienda de que los gastos en enseñanza primaria pueden aumentar de forma sostenible. En conjunto, el marco ha encontrado en general buena acogida entre los países en desarrollo y desarrollados como medio para lograr una mayor rendición de cuentas acerca del desempeño. Además, ha representado un incentivo para que los países traten de corregir las deficiencias de su propio marco normativo. En el Anexo 2 se ilustra la forma en que se aplicó en Mozambique el marco indicativo. De cara al futuro y teniendo en cuenta las enseñanzas de la experiencia de la IVR, se añadirá al marco indicativo un punto de referencia relativo a la calidad de la enseñanza.

Recuadro 1. Puntos de referencia normativos de la TUEP para 2015

Prestación de servicios	
Salario anual medio del personal docente	3,5 x PNB per cápita
Coefficiente alumnos-maestro	40:1
Gastos no salariales	33% del gasto recurrente en educación
Tasa media de repetición	10% o menos
Horas anuales de instrucción	850 o más
Flujo de alumnos	
Tasa de ingreso de niños y niñas, Grado 1	Tasa tendencial hacia el 100% para 2010
Tasa de terminación de estudios primarios de niñas y niños	Tasa tendencial hacia el 100% para 2015
Expansión del sistema	
Costo de construcción por aula (amueblada y equipada, incluidas las instalaciones sanitarias)	\$10.000 o menos
Financiamiento del sistema	
Ingresos públicos	14% - 18% del PIB (según el PIB per cápita)
Gasto en educación	20% (en proporción de los ingresos públicos)
Gasto en enseñanza primaria	50% (en proporción del gasto total recurrente en educación)
* <i>Los puntos de referencia deberán aplicarse con flexibilidad, de acuerdo con las circunstancias del país y las tendencias hacia la sostenibilidad para el año 2015.</i>	

9. **Expansión de la IVR.** La IVR ha dado lugar, de diversas maneras, al fortalecimiento de los vínculos y sinergias entre los organismos. En Oslo, se convino en que, habida cuenta de la necesidad de conseguir resultados en mayor escala, el número de países participantes debería aumentar, con inclusión de todos los países de ingreso bajo que tuvieran un DELP completo y un plan acordado para el sector de la educación. La Asociación Estratégica para África, con objetivos y una estructura general semejantes a la IVR, es un posible modelo para la orientación futura de una IVR ampliada.

10. La expansión de la IVR significa que el número de países acogidos a la iniciativa que podrían recibir ayuda adicional se duplicará, pasando de 18 a unos 40 (Anexo 3). El número de niños no escolarizados representados se triplicará, situándose en unos 40 millones. Después de los acuerdos alcanzados en Oslo, la mayor parte de la ayuda adicional a estos países se entregaría a cada uno de ellos, en la mayor parte de los casos utilizando los mecanismos existentes. La respuesta coordinada de los donantes descrita en el Recuadro 2 representa un modelo instructivo del camino a seguir.

11. **Atención a una estrategia impulsada por los resultados.** La IVR ha ayudado a los países y a sus asociados a concentrarse en el tema más importante de la terminación de los estudios primarios, en vez de la tasa de matrícula. En Mozambique, Yemen y Honduras, las consultas respaldadas por la IVR en torno a los procesos de planificación del país han conseguido que una gran variedad de interlocutores —entre ellos, sindicatos de personal docente, profesionales del mundo de los negocios, padres, grupos políticos y universidades— se sumen al diálogo, bajo el claro liderazgo de los ministerios de enseñanza y en estrecha asociación con los ministerios de hacienda. En éstos y en otros países acogidos a la IVR, el resultado ha sido una estrategia y una visión más integradas.

12. **Intensificación de la coordinación con los donantes y las asociaciones.** Los países acogidos a la IVR utilizan cada vez más planteamientos sectoriales (PS) para cumplir con el requisito de la flexibilidad. Ello está en consonancia con una pauta general en todo el Banco, donde se han preparado al menos 25 PS para el sector de la enseñanza durante los tres últimos años. Si bien se puede utilizar una gran variedad de modalidades de financiamiento en apoyo de los PS, el efecto global es aumentar el financiamiento sectorial de tal manera que ayude a mantener la atención en las políticas e instituciones de educación a más largo plazo, al mismo tiempo que se desarrolla la capacidad. En algunos casos, los acuerdos de financiamiento a través de una canasta dentro de los PS han aumentado la flexibilidad de los desembolsos de los donantes, aunque muchos de éstos no ofrecen todavía apoyo en gran escala a los costos recurrentes. Los PS dan a los donantes la oportunidad de recurrir con carácter general a instrumentos que “amplían” el horizonte del compromiso, aunque en forma condicional, por ejemplo, las recientes asociaciones de diez años del Departamento de Desarrollo Internacional, la Cuenta de Desarrollo del Milenio de los Estados Unidos y los préstamos para programas adaptables del Banco Mundial.

13. Sobre la base del modelo de PS, se está logrando una mayor coordinación entre los asociados en el desarrollo tanto en el plano internacional como en los países, donde los distintos asociados se han agrupado para examinar y aplicar los planes del sector de la enseñanza (véase el Recuadro 2). La IVR ha reforzado el éxito de los PS en los planteamientos compartidos de los donantes en relación con el sector: supervisión conjunta del desempeño, financiamiento común en apoyo de prioridades sectoriales y marcos conjuntos de información y seguimiento. En Nicaragua, Viet Nam y Honduras, por ejemplo, los distintos asociados participan periódicamente en reuniones de coordinación con el Gobierno en un programa de trabajo común para el sector de la enseñanza. Se han preparado memorandos de entendimiento en Honduras, y se están preparando otros en Níger, Yemen y Nicaragua. El concepto de “asociación silenciosa”,

en virtud del cual los asociados en el desarrollo actúan a través de otros asociados para prestar apoyo a los programas de países donde no están presentes, recibe también apoyo través de la IVR.

14. Se han logrado progresos significativos en el marco de la IVR con el fin de reforzar los vínculos y sinergias entre las distintas partes interesadas en el desarrollo. En los países, la especial atención de las actividades a los intereses nacionales está ayudando a forjar vínculos entre las autoridades del país y las instituciones locales interesadas en la ayuda. En el plano internacional, la IVR ha actuado como instrumento de consulta de los interesados en ella, gobernado mediante un sistema de rotación de copresidentes bilaterales; las reuniones de IVR están presididas por el país que preside el Grupo de los Ocho y copresididas por un organismo donante no perteneciente a dicho Grupo. En 2002, la copresidencia correspondió a Canadá y a los Países Bajos; en 2003, a Francia y Noruega; en 2004, a los Estados Unidos y Noruega. Se han conseguido también progresos en la armonización de la IVR con el programa global de EPT, dirigido por la UNESCO; con el fin de conseguir mayores sinergias y reducir los costos de transacción, se convino en Oslo que el grupo de asociados de la IVR se reuniera al menos una vez al año y que la reunión se celebrara inmediatamente antes o después de la reunión del Grupo de alto nivel de la UNESCO sobre la EPT. Participarían de la reunión los países asociados y representantes de la sociedad civil. Además, la UNESCO es miembro del comité directivo de la IVR y se encarga, junto con el Banco Mundial, de convocar a las reuniones de la Iniciativa.

15. **Las políticas acertadas representan una diferencia.** En el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo⁶ se destaca la necesidad urgente de acelerar la aplicación de la asociación de Monterrey, compaginando una intensificación de los esfuerzos de reforma por parte de los países en desarrollo con un mayor apoyo de los países desarrollados y los organismos internacionales. Los progresos realizados por los países incluidos en la IVR durante el pasado decenio ponen de manifiesto la vinculación existente entre las políticas y el progreso hacia la TUEP. El firme compromiso político con la educación como fuerza impulsora del desarrollo predomina en muchos intentos de reforma coronados por el éxito. Cuando todos los principales responsables políticos de este sector reconozcan el fortalecimiento de la educación como estrategia para el desarrollo, podrán conseguirse notables progresos hacia la EPT, incluso en los países más pobres. La capacidad de liderazgo y el compromiso político firme y sostenido se ponen de manifiesto en políticas sectoriales estratégicas, asignación adecuada de recursos para el sector y disponibilidad a adoptar políticas difíciles o controvertidas. En los 10 primeros países donde se ha aplicado la IVR, las tasas brutas de matrícula aumentaron un promedio del 33% entre 1990 y 2000 (véase el Gráfico 1), en comparación con un promedio del 2% en todos los países en desarrollo. Las tasas de terminación de los estudios primarios subieron un promedio del 12%, frente a un aumento medio en todos los países en desarrollo durante este período del 5%; cuatro países de la IVR (Gambia, Guinea, Mozambique y Nicaragua) están progresando todavía

⁶ *Global Monitoring Report 2004. Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes.* Informe del Comité para el Desarrollo, primavera de 2004.

más rápidamente en lo que respecta a la terminación de los estudios primarios que a la tasa de matrícula. Estos beneficios no pueden atribuirse a la IVR, pero demuestran que los países donde se ha iniciado, elegidos en parte por sus políticas acertadas, han conseguido una recompensa por esas políticas. A pesar de tan notable avance, estos países tienen que recorrer todavía un largo camino para alcanzar la TUEP, para lo cual necesitarán considerable financiamiento incremental.

Recuadro 2. Programa nacional de la India para la enseñanza elemental universal

La vía más rápida es la vía nacional

La India ha realizado notables progresos en la mitigación de la pobreza y la educación. La incidencia de la pobreza bajó del 45% en el decenio de 1980 al 36% en el de 1990 y al 26% en los primeros años del nuevo milenio. Entre 1992/93 y 1998/99, la tasa neta de matrícula de niños de 6 a 10 años subió del 68% al 82%. Gran parte de esta expansión podría atribuirse a la mayor facilidad de acceso, especialmente para las niñas y la población infantil rural. El número de niños de 6 a 14 años no escolarizados bajó de 39 millones en 1999 a 25 millones en 2003. A pesar de estos logros notables, aproximadamente el 13% del grupo de edad de 6 a 14 años está todavía sin escolarizar.

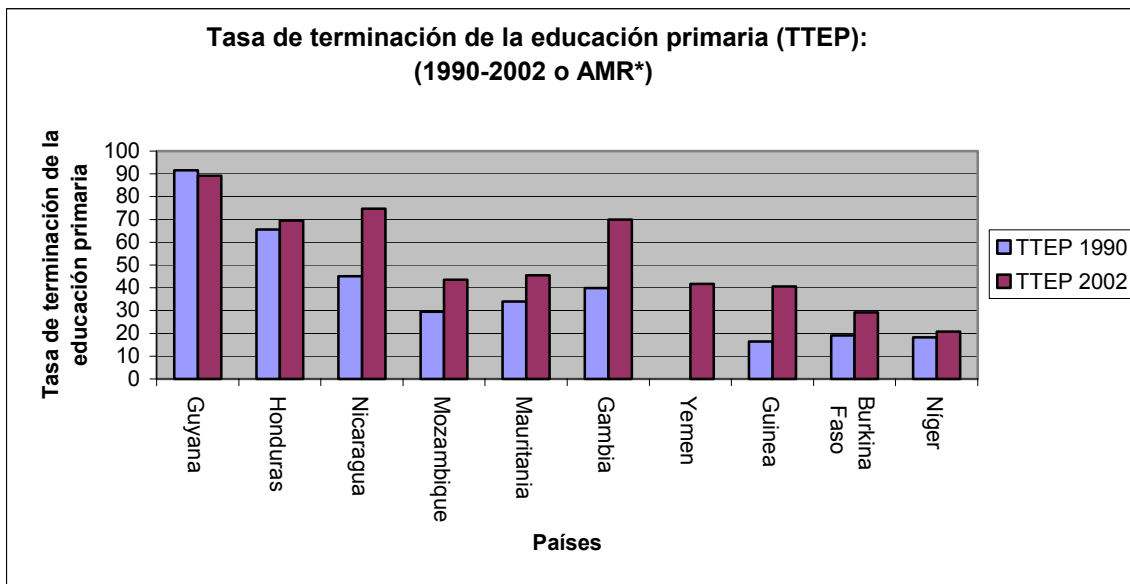
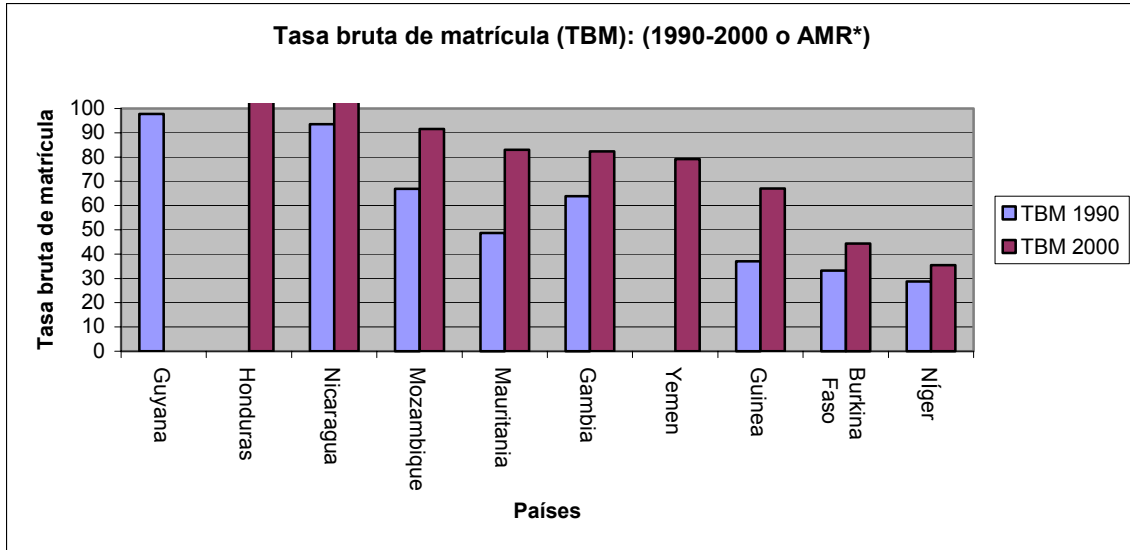
El Gobierno de la India está firmemente empeñado en conseguir el acceso universal y la terminación de la enseñanza elemental con un nivel de calidad satisfactoria para el año 2010. Con el fin de establecer un marco general normativo y presupuestario que permitiera alcanzar esos objetivos, en 2001 el Gobierno puso en marcha el *Sarva Shiksha Abhiyan* (SSA), Programa para la educación elemental universal, que abarca la educación elemental de los niños del grupo de edad de 6 a 14 años. Para reforzar el marco jurídico, introdujo la 86ª enmienda constitucional (2002) para hacer de la educación elemental un derecho fundamental de todos los niños. El objetivo del Programa es compatible con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) relativos a la educación, y va todavía más allá, ya que incluye ocho años de enseñanza elemental en un marco cronológico más reducido. En los dos últimos años (2001-2003), el Gobierno gastó US\$450 millones de sus propios recursos para financiar el Programa.

El Banco Mundial, el Departamento de Desarrollo Internacional y la Comunidad Europea, fueron invitados por el Gobierno de la India a ofrecer asistencia. El costo indicativo del programa entre los ejercicios de 2003/04 y 2007/08 suma un total de US\$3.500 millones, de los cuales el Gobierno financia US\$1.579 millones (45%), los estados y territorios de la Unión US\$875 millones (25%), la AIF US\$500 millones (14,3%), el Departamento de Desarrollo Internacional US\$346 millones (10%) y la Comunidad Europea US\$200 millones (5,7%). La velocidad con que han procedido todos los asociados es también notable: de la concepción a la terminación de las negociaciones pasaron sólo nueve meses.

Los asociados en el desarrollo ponen en común fondos en apoyo del Programa a través de un planteamiento sectorial. Al aplicar el Programa, utilizan las normas y procedimientos del Gobierno para la adquisición y gestión financiera, al mismo tiempo que tratan de mejorar la capacidad institucional durante su ejecución. El Gobierno y los asociados utilizarán un formato común de información sobre los gastos. El Gobierno presentará por separado cuentas revisadas, y facilitará información sobre los progresos en la ejecución y los resultados de las actividades del Programa SSA, basada en los sistemas de información de la India en diferentes niveles de gobierno, en el curso de misiones conjuntas que se celebrarán dos veces al año y en las que intervendrán las instituciones asociadas de desarrollo y el Gobierno de la India. Se ha elegido ese marco porque permitiría una mayor identificación del Gobierno, facilitaría la armonización de los asociados, reforzaría la capacidad de gestión sectorial y reduciría los costos de transacción, en comparación con un proyecto de inversión tradicional.

Fuente: Banco Mundial, 2004.

**Gráfico 1. Tendencias de las tasas de matrícula
Primeros 10 países incluidos en la IVR**



*Año más reciente

Nota: A los efectos de la comparabilidad de los datos, las cifras correspondientes a Mozambique reflejan la terminación del quinto grado (el ciclo de educación primaria cambió de cinco a siete años en 2000).

Fuente: Banco Mundial, febrero de 2004.

16. **Progresos hacia el objetivo de la igualdad de género.** En el Informe de seguimiento de la EPT en el mundo de 2003-04⁷ se observa una reducción sistemática de la diferencia de género, aunque el ritmo del progreso ha disminuido algo en los últimos años. El Índice de Paridad entre los Sexos (IPS) de la educación primaria en todo el mundo en 1991, por ejemplo, era de 0,89. En 2000, había subido a 0,93. La mayor parte de ese progreso se consiguió en países en desarrollo, donde el IPS en la enseñanza primaria subió de 0,87 en 1991 a 0,92 en 2000. En la enseñanza secundaria, las tendencias han sido todavía más positivas, aunque los datos se refieren sólo a quienes llegan a la enseñanza secundaria, que representan sólo una pequeña parte del total de la población de ese grupo de edad, y están sesgados en favor de los quintiles de ingreso más alto. En términos generales, había aproximadamente 14 millones más de niñas que de niños no matriculados en enseñanza primaria en 2000. Es claro que no se va a conseguir el objetivo de la paridad en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005. El ritmo al que se está reduciendo la brecha entre uno y otro sexo deberá acelerarse si se quiere conseguir la igualdad para el 2015, y la atención deberá centrarse no sólo en el acceso sino también en la retención y la calidad. Este problema es especialmente agudo en el caso de las niñas que forman parte de poblaciones marginadas, por ejemplo, las que viven en las zonas rurales o son pobres. Una encuesta realizada en Bangladesh revela que los padres y las escuelas gastan menos en las niñas que los niños, lo que significa que aquellas tienen menos probabilidades de contar con libros de texto y otros instrumentos fundamentales para el aprendizaje. El marco de la IVR permite análisis desglosados por género e incluye indicadores de seguimiento por género. La experiencia de algunos países pobres que han conseguido reducir notablemente la diferencia entre niños y niñas permite pensar que es posible alcanzar la igualdad de género para el 2015 en la educación primaria en la mayor parte de los países de ingreso bajo, aunque las perspectivas para la educación secundaria y terciaria son menos prometedoras. Un objetivo importante en este camino es comprender qué es lo que contribuye realmente a acelerar el progreso y compartir las enseñanzas más ampliamente. En algunos países donde los costos indirectos son elevados, por ejemplo, las transferencias en efectivo han demostrado ser un instrumento eficaz para mejorar la asistencia escolar de las niñas (Recuadro 3).

Recuadro 3. México: OPORTUNIDADES

OPORTUNIDADES, conocido anteriormente con el nombre de PROGRESA, es un importante programa de transferencia condicional de efectivo en México cuyo objetivo es el desarrollo del capital humano de los hogares pobres. El programa ofrece transferencias monetarias condicionadas a la asistencia habitual de los niños a la escuela. Las transferencias se ofrecen a las familias y el nivel de la prestación trata de compensar los costos de oportunidad de enviar a los niños a la escuela. Aumentan conforme se sube de grado, en reconocimiento de que el costo de oportunidad del tiempo de los niños aumenta conforme avanza su edad. Rigurosas evaluaciones de los efectos conseguidos por el programa indican que ha aumentado significativamente la tasa de matrícula de los niños, y en particular de las niñas, sobre todo en el nivel secundario. Los resultados indican que los niños tendrán un promedio de 0,7 años de escolarización adicional gracias a OPORTUNIDADES.

Fuente: Banco Mundial, 2004.

⁷ *Educación para Todos: hacia la igualdad entre los sexos*. 2003. UNESCO.

B. Prestación de servicios

17. Una mayor integración de la IVR con la EPT ayudará a aprovechar mejor las enseñanzas de la experiencia y a abordar las cuestiones relacionadas con la prestación de servicios. Entre ellas figuran la distancia al centro escolar, los ciclos escolares incompletos, la discapacidad, la prestación por proveedores no gubernamentales (incluidas las escuelas religiosas) y los costos directos e indirectos de la escolarización. Todos ellos son aspectos importantes que no se han tenido debidamente en cuenta hasta la fecha, pero la experiencia de algunos países acogidos a la IVR permite extraer enseñanzas instructivas. Burkina Faso, por ejemplo, ha identificado 20 provincias con bajas tasas de matrícula y las ha incluido entre las zonas de intervención prioritaria. En Mauritania, la utilización frecuente de clases con alumnos de distintos grados para aumentar el número de escuelas de ciclo completo y la concesión de ayudas al personal docente de las escuelas remotas han mejorado la tasa de retención en lugares de difícil acceso.

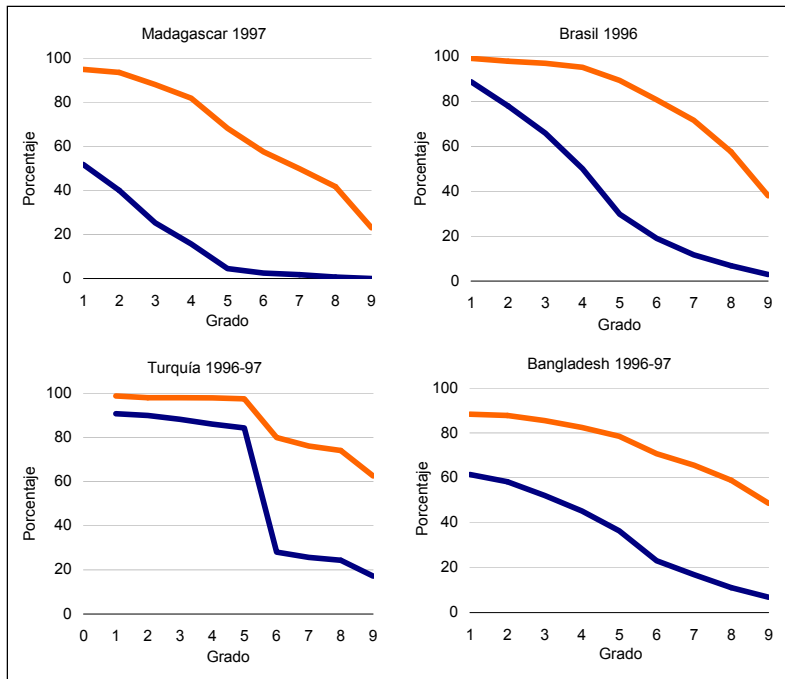
18. **Niños no escolarizados.** Según las estimaciones, 104 millones de niños con edades correspondientes a la enseñanza primaria no van a la escuela. En muchas zonas rurales, las tasas de matrícula en enseñanza primaria son la mitad que en las zonas urbanas. Las cifras de asistencia indican además que nada menos que 130 millones de niños en todo el mundo no van habitualmente a la escuela, y dos tercios de esa cifra son niñas. Los niños que abandonan los estudios por la baja calidad de la educación y la necesidad de atender otras obligaciones son predominantemente pobres (véase el Gráfico 2). Casi 250 millones de niños de 5 a 17 años trabajan y dos tercios de ellos lo hacen en condiciones peligrosas. El acceso gratuito y universal a la educación hasta la edad laboral mínima es una estrategia fundamental para eliminar el trabajo infantil. En el caso de las niñas con discapacidades, las tasas de no escolarización son hasta diez veces más elevadas que en el conjunto de la población. Se necesitan datos coherentes sobre los niños con discapacidades para ayudar a los países a formular estrategias viables que permitan garantizar su integración: se estima que menos del 5% de los niños de países en desarrollo con deficiencias físicas, cognitivas o sensoriales están alcanzando el objetivo de terminación de los estudios primarios⁸.

19. **Personal docente.** El personal docente es la pieza clave del sistema educativo. Para ampliar la IVR, los países deberán garantizar la disponibilidad de un número suficiente de maestros calificados en forma sostenible. Guinea, que se ha ocupado de este problema desde las primeras fases del proceso de planificación, constituye un ejemplo del salto que habrá que dar para alcanzar los objetivos de la TUEP. Para lograr un aumento neto de 4.165 maestros en los dos últimos años, Guinea capacitó y contrató 5.533 maestros (cada año abandonaban la profesión un promedio de 459). En cambio, antes de 1999 el número medio de maestros que recibían capacitación era de menos de 200. En Mauritania, un esfuerzo semejante hizo que el coeficiente alumnos-profesor pasara de 48:1 en 2001 a 41:1 en 2003. El desafío de la contratación de personal docente es todavía más agudo en los países donde la epidemia del VIH/SIDA ha agotado la reserva de

⁸ *Education Notes. Education For All: Including Children with Disabilities.* 2003. Banco Mundial.

maestros del sector. Una función importante de la IVR será sintetizar y compartir los conocimientos mundiales, lo que ayudará a las autoridades de los países a formular estrategias operacionales para abordar este tema con eficacia, y ofrecer financiamiento suficiente. Para lograr el objetivo de la TUEP en los países que han aumentado el personal docente ofreciendo contratos anuales, o que han alentado el crecimiento de las escuelas comunitarias con personal docente poco capacitado, habrá que mejorar las condiciones de trabajo, brindar una mejor capacitación antes de la contratación y durante el servicio, y ofrecer oportunidades de carrera viables a todo el personal docente.

Gráfico 2. Impacto de la pobreza en la escolaridad*



* Jóvenes de 15 a 19 años que han terminado cada grado.
Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2004.

III. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PARA TODOS: LECCIONES APRENDIDAS DE LA INICIATIVA VÍA RÁPIDA

20. La Iniciativa Vía Rápida (IVR) se apoya en un análisis detallado⁹ de las consecuencias financieras que supone lograr la terminación universal de la educación primaria. En dicho análisis se estima que los costos adicionales ascienden a unos US\$10.000 millones anuales en los países de ingreso bajo (en comparación con una cifra básica de referencia de US\$90.000 millones), de los cuales un poco menos de la mitad tendrían que financiarse con cargo a fuentes externas de asistencia para el desarrollo. Los gastos ordinarios representan aproximadamente el 90% del total de financiamiento

⁹ Bruns y otros. 2003. *A chance for Every Child*. Banco Mundial.

necesario para lograr la terminación universal de la educación primaria (TUEP), y el 55% del déficit financiero externo estimado. A África le corresponde casi el 75% de las necesidades de financiamiento externo.

21. La IVR ha establecido un proceso y un conjunto de criterios para evaluar los planes nacionales y determinar las consecuencias fiscales a mediano y largo plazo. Los compara con los presupuestos de recursos internos y externos y examina las probabilidades de alcanzar la eficiencia a lo largo del tiempo. El proceso comprende acciones para proyectar en la mayor medida posible los equilibrios macroeconómicos más allá del horizonte financiero de tres años utilizado para establecer el marco de gastos a mediano plazo, los presupuestos dentro de dicho marco y los instrumentos de apoyo presupuestario ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco, al tiempo que reconoce que dichas proyecciones suponen, por definición, un alto grado de incertidumbre. Se prevé que este proceso evolucionará con la experiencia.

A. Movilización de recursos adicionales: avances y desafíos

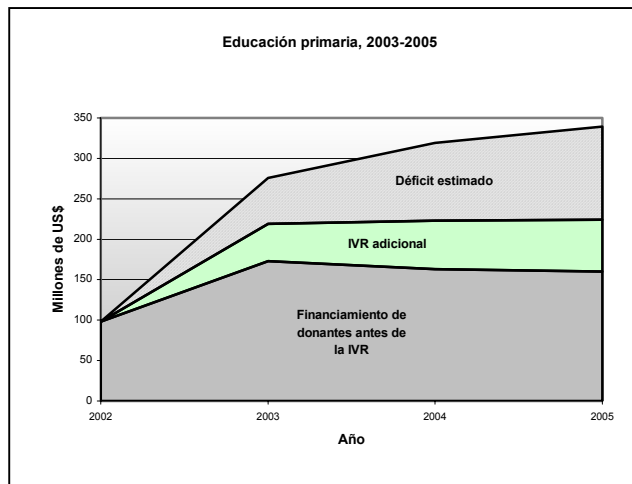
22. **Movilización de recursos externos.** La experiencia con la IVR ha demostrado que, dentro de los procesos actuales, existe la posibilidad de movilizar los fondos necesarios para lograr la educación para todos. Para el período de 2003-05 se han movilizado alrededor de US\$200 millones, es decir, una cifra 50% mayor que el respaldo bilateral existente, para los primeros siete países incluidos en la IVR (Gráfico 3). Además, muchos organismos bilaterales se han comprometido a aumentar el nivel de su apoyo a la educación. Por ejemplo, en septiembre de 2003 en Dubai, el gobierno de los Países Bajos se comprometió a asignar un total de 2.500 millones de euros a la educación en los próximos cinco años, de los cuales 1.900 millones de euros se destinarían a la educación básica. Una parte de estos recursos adicionales ya se ha encauzado a través del Fondo Catalizador. Asimismo, el Banco Mundial ha aumentado los préstamos para proyectos de inversión en el sector de educación, de US\$728 millones en el ejercicio de 2000 a US\$2.300 millones en el de 2003; aproximadamente la mitad de este monto es para educación básica.

23. Lo anterior representa verdaderos progresos, pero no es suficiente para alcanzar los niveles necesarios que permitan ayudar a los países a eliminar el déficit financiero para la TUEP; además, persiste la inquietud real de que con el aumento del número de países que pueden acogerse a la IVR, el déficit financiero seguirá aumentando (los primeros siete países incluidos en dicha iniciativa representan el 6% del total de la población que no asiste a la escuela, y los compromisos financieros previstos hoy en día sólo cubren hasta el año 2005, y no hasta el 2015). Si bien hay que resolver importantes problemas relacionados con la capacidad de absorción de la ayuda, comienzan a observarse pruebas concretas de que es posible acelerar considerablemente los avances hacia la educación para todos cuando los países tienen la seguridad de que podrán contar con apoyo político y financiero suficiente y confiable. El Banco Mundial estima que para mantener el círculo virtuoso de un apoyo impulsado por el desempeño para obtener mejores resultados haría falta un incremento del financiamiento general externo para la educación primaria en los países de ingreso bajo, que actualmente asciende a algo más de

US\$1.000 millones al año, a unos US\$3.700 millones al año de aquí al 2015; estimación que puede considerarse conservadora. Ello supondría cuadruplicar el flujo de apoyo de los donantes destinado a la educación primaria en los países más pobres, y representa un gran desafío para los donantes en una época de presiones fiscales y políticas en competencia.

24. **El Fondo Catalizador para la IVR.** El Fondo Catalizador para la IVR fue creado en noviembre de 2003 con el fin de brindar apoyo a los países que reúnan los requisitos para acogerse a la IVR, pero que en la actualidad reciben apoyo limitado de los donantes para el sector de educación. Este fondo está dotado de US\$229 millones¹⁰ y proporciona asistencia en forma transitoria a países que cumplen las condiciones para acogerse a la IVR pero tienen dificultades para movilizar financiamiento externo adicional a nivel local debido a la falta de una fuerte presencia de donantes. Además, el fondo hace posible que los países amplíen sus programas sectoriales y establezcan un historial de buen desempeño para obtener apoyo a más largo plazo de nuevos donantes. Los principios fundamentales del fondo son su carácter catalizador (es decir, se proporcionan recursos a un país durante dos o tres años solamente con el fin que darle el impulso necesario para poner en marcha los programas y comenzar a demostrar resultados), su flexibilidad (el fondo permite a los donantes dar apoyo a países en los que no están presentes y financia cualquier categoría de gastos de un plan sectorial que haya sido aprobado), y la entrega de ayuda dependiendo de los resultados (es decir, no se garantiza el otorgamiento de ayuda si el desempeño es deficiente). Además, los donantes han convenido, en principio, en proporcionar ayuda en las etapas previas a los países que preparen planes para el sector de educación en la medida en que ello sea necesario. La ayuda se entregaría a través de un nuevo fondo mundial para la preparación de programas, cuya creación ha sido propuesta con la idea de que entre en funcionamiento a fines de 2004.

Gráfico 3: Primeros siete países: Déficit financiero estimado



Fuente: Secretaría de la IVR, diciembre de 2003.

¹⁰ Hasta la fecha, el financiamiento del Fondo Catalizador proviene de los siguientes donantes: Países Bajos (US\$210 millones), Noruega (US\$12 millones), Italia (US\$9 millones) y Bélgica (US\$5 millones).

25. De los donantes que tratan de ayudar a los países en desarrollo a alcanzar la meta de la educación para todos se necesitan dos cambios importantes: i) un aumento del financiamiento y, en particular, de los desembolsos, y ii) mayor flexibilidad en las modalidades de financiamiento, y mayor previsibilidad. El incremento de la asistencia parece ser factible a la luz del aumento (US\$16.000 millones) ya prometido por los donantes en Monterrey. Sin embargo, actualmente el apoyo colectivo de los donantes no es suficientemente flexible, previsible y estable para satisfacer las necesidades referentes a la educación para todos.

26. **Contabilidad del apoyo presupuestario.** Uno de los desafíos puestos de manifiesto por la IVR es cómo contabilizar los beneficios para la educación que reporta la ayuda encauzada a través del apoyo presupuestario. Reconocemos que esto puede llevar a subestimar los fondos externos disponibles y, por ello, hemos encargado un estudio¹¹ para definir las modalidades de contabilidad del apoyo presupuestario (Anexo 5).

27. **Previsibilidad de los recursos financieros.** Otra lección indudable que se recoge de la experiencia de la IVR es que los donantes bilaterales, que hasta la fecha son los que han realizado el grueso de los nuevos compromisos para dicha iniciativa, siguen teniendo una capacidad limitada para comprometer recursos a lo largo de varios años. Esto significa que incluso aquellos países incluidos en la IVR cuyas necesidades adicionales de recursos están plenamente satisfechas para los años 2003 ó 2004 por lo general siguen teniendo déficit financieros en los años posteriores del horizonte previsto. Dado que una de las metas explícitas de la IVR es asegurar que los países cuenten con el apoyo sostenido y previsible que necesitarán para atender nuevas obligaciones en forma continuada (por ejemplo, la contratación de nuevo personal docente), una lección importante que se recoge del primer año de experiencia de la IVR es que el modelo de “fondo virtual”¹² ensayado en el marco de la iniciativa presenta dificultades para generar compromisos estables a mediano plazo.

28. **Movilización de recursos en los países.** Un compromiso que todos los participantes en el IVR comparten plenamente es que la responsabilidad del sector público consiste en financiar (no necesariamente ofrecer) la educación primaria disponible para toda la población, y hacerlo en forma gratuita en el punto de servicio. En consecuencia, es de esperar que la mayor parte de los recursos financieros (el 85%), provenga de los presupuestos nacionales en el caso de los países pobres, llegando al límite de las posibilidades de sus ingresos tributarios y destinando a la educación primaria la mayor proporción posible de las recaudaciones impositivas. Por lo tanto, el financiamiento proveniente de donantes en el marco de la IVR sirve para suplir los déficit iniciales de recursos hasta que el mayor crecimiento interno y la reducción de los costos unitarios permitan a la larga financiar plenamente los programas con recursos internos. En algunos de los países con mayores necesidades educativas, con un entorno normativo

¹¹ Foster. 2004. *Accounting for Donor Contributions to Education For All* (informe para el Banco Mundial).

¹² La expresión “fondo virtual” se refiere al financiamiento paralelo proporcionado por donantes a través de sus cauces existentes, a diferencia de las contribuciones iniciales a un fondo mundial.

favorable pero financiamiento interno gravemente limitado, el financiamiento de los donantes debería sufragar una parte mayor de las necesidades totales de financiamiento.

29. En su primer año de aplicación, la IVR ha conseguido un aumento moderado pero positivo en la movilización de recursos internos. Los primeros siete países incluidos en la iniciativa muestran un incremento de US\$29, 9 millones (equivalente a algo más del 6%) de los recursos internos destinados a la educación primaria respecto de la cifra básica de referencia de US\$355,4 millones; se prevé que en los próximos dos años se produzcan incrementos similares. El efecto de dicho incremento puede pasar inadvertido en cierto modo, puesto que este primer grupo de países ya contaba con políticas sectoriales adecuadas que daban prioridad a la educación primaria y tenían un margen limitado para nuevos incrementos de recursos. Además, como se ha señalado, dadas las deficiencias que presenta la actual metodología de seguimiento, en muchos países es difícil determinar la proporción de recursos internos para educación atribuibles al apoyo presupuestario.

30. La Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) parece haber generado un aumento significativo de la movilización de recursos internos para la educación. Los países están respondiendo con un esfuerzo adicional que sobrepasa los niveles acordados. Por ejemplo, el servicio de la deuda de esos países bajó US\$259 millones en un período de cuatro años¹³, pero el gasto en educación por sí solo aumentó US\$377 millones, mientras que el gasto en salud aumentó US\$330 millones. La proporción del PIB destinado a la educación aumentó de un promedio del 3,2% al 4,0% entre 1998 y 2002. En promedio, la proporción del total del gasto público destinado a la educación aumentó del 15,7% al 18,2%. Esto incluye todos los niveles de educación, aunque la enseñanza primaria parece haber recibido una proporción mucho mayor de dichos aumentos. En Malí y Guinea, las negociaciones sobre el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME disponían explícitamente una mejora de los salarios de los docentes contratados y un aumento del número de éstos; como resultado del alivio de la deuda para los PPME, actualmente Malí entrega un estipendio mensual mínimo de 25.000 francos CFA a más de 5.000 maestros de escuelas comunitarias.

31. **Capacidad de absorción.** Las limitaciones de la capacidad de absorción complican aún más el cálculo de las necesidades financieras. Una limitada capacidad de absorción también puede constituir un factor determinante de los desfases¹⁴ en los desembolsos en el caso de proyectos financiados por donantes, desfases que en promedio llegan a 14 meses en los primeros 10 países incluidos en la IVR. Las limitaciones de la capacidad de “difusión” y las complejidades que enfrentan los donantes para poner los fondos a disposición de los países, también pueden contribuir a reducir el ritmo de ejecución de los proyectos. Con todo, la experiencia con programas de inversión en el

¹³ Banco Mundial. 2003. *Notes on the Impact of the HIPC Initiative on Education and Health Public Expenditures in African Countries.*

¹⁴ El desfase en los desembolsos se calcula en forma de diferencia en meses entre la cronología de los desembolsos estimada en el momento de la evaluación inicial del proyecto o programa y el calendario real de desembolsos.

pasado tal vez no sea una variable predictiva exacta de los métodos de desembolso más rápidos de que se dispone para los gastos ordinarios, que representan la mayor parte de las necesidades de financiamiento externo en el marco de la IVR.

32. **Sostenibilidad fiscal.** En el sector de la educación, la experiencia de la IVR demuestra la realidad general de que incluso en la más optimista de las situaciones de crecimiento y con la mejor gestión fiscal posible, la dependencia de la asistencia externa que tienen muchos países de ingreso bajo se mantendrá estable o aumentará en el corto a mediano plazo. Ello se debe en parte a la vulnerabilidad de estos países a las conmociones externas y a otros factores, como un crecimiento económico lento y relaciones de intercambio desfavorables para la agricultura que deprimen el crecimiento económico en muchos de ellos. Numerosos países necesitarán apoyo en forma continua, sin duda hasta el año 2015. Los análisis indican, por ejemplo, que los recursos internos proyectados permitirán cubrir los salarios de los maestros hasta el año 2015 tan sólo en tres de los ocho países africanos que participan en la IVR¹⁵ y que no alcanzarán para cubrir el gasto total en educación en ninguno de ellos. En el Gráfico 4 se ilustra este punto en el caso de Tanzania y Mozambique. No están claros la duración ni el nivel de compromiso de los donantes para apoyar los presupuestos nacionales, ni la forma que dicho compromiso debería adoptar en los diferentes países.

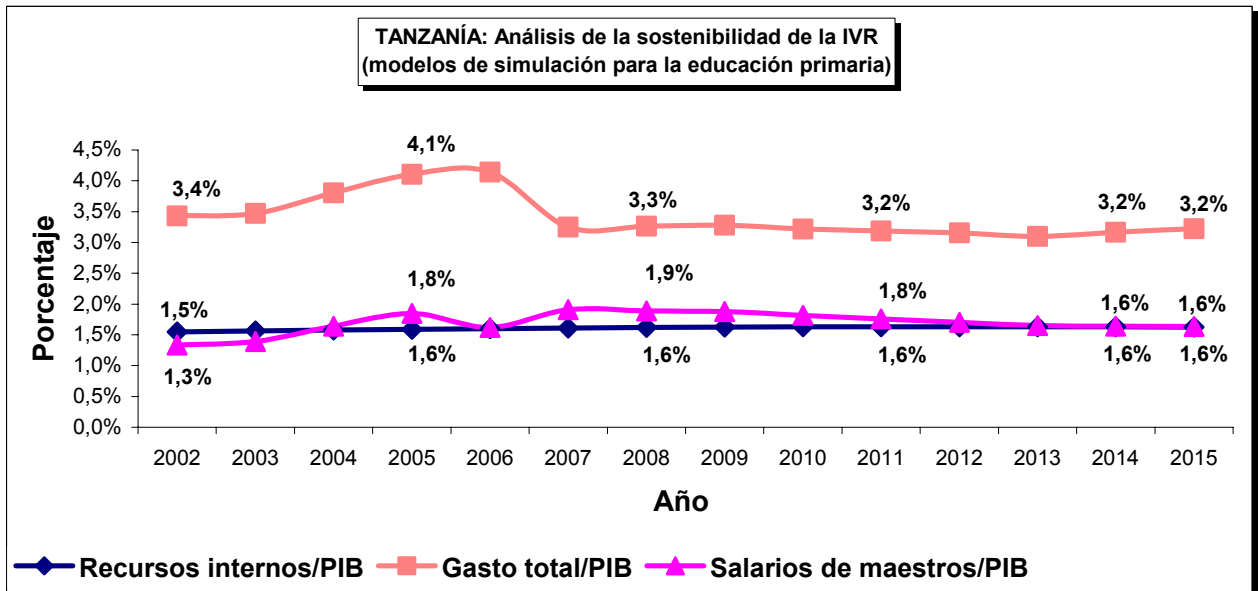
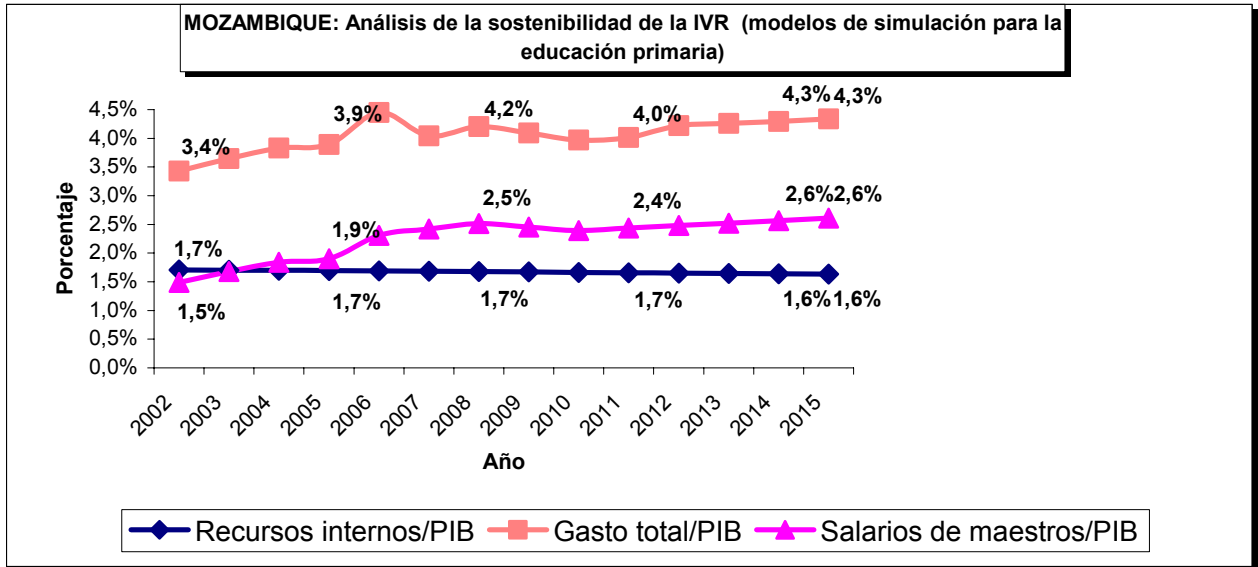
33. **Apoyo presupuestario general.** La categoría más importante de instrumentos para lograr la flexibilidad necesaria es el apoyo presupuestario general. El apoyo presupuestario directo se ha convertido en el instrumento preferido por muchos donantes, inclusive del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la Unión Europea. Por primera vez Francia también ha comenzado a pasar del financiamiento de proyectos al apoyo de programas (Burkina Faso y Nigeria). Los programas de apoyo presupuestario tales como los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza y los créditos de la AIF en apoyo de reformas de políticas, así como las actividades paralelas de muchos otros donantes, pueden sostener la cantidad y calidad del gasto en educación. Sin embargo, el flujo de estos recursos es más inestable que el de los recursos que libera el servicio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, debido a que los niveles generales de financiamiento se basan en los presupuestos de los donantes y en el desempeño de los países prestatarios, lo que trasciende con creces el desempeño del sector de educación¹⁶. Como se ha señalado, una fuente importante de ingresos para la TUEP es el alivio de la deuda, sobre todo la reducción del servicio de la deuda con un horizonte previsible a largo plazo, y su vínculo directo con la sostenibilidad fiscal y los gastos ordinarios, y con la calidad del gasto público. La Iniciativa para los PPME, que se concentra en la mejora de la gestión presupuestaria y en el seguimiento del alivio del servicio de la deuda, ya ha permitido a los prestatarios de la AIF aumentar el gasto en

¹⁵ Fuente: Agence Française de Développement, 2003.

¹⁶ Otra opción que se está estudiando es que los bancos multilaterales de desarrollo ofrezcan créditos en condiciones concesionarias para la educación primaria, los que podrían convertirse en donaciones sobre la base del valor neto actualizado. La AIF ha efectuado, en forma experimental, recompras de créditos para la erradicación de la polio en Nigeria y Pakistán. Estas opciones pueden tener escasa importancia en el sector de educación, y a la larga corren el riesgo de reducir los volúmenes generales de financiamiento.

educación y movilizar apoyo presupuestario adicional que se puede destinar a dicho sector.

Gráfico 4. Análisis de la sostenibilidad en Mozambique y Tanzania (Modelos de simulación para la educación primaria)



Fuente: Alliance Française de Développement, enero de 2003. Análisis del personal.

34. La asistencia para proyectos específicos coordinada en el marco de la IVR sigue cumpliendo una función complementaria. En todos los casos debería considerarse dentro de las prioridades nacionales, según lo establecido en los planes sectoriales de cada país.

En la medida en que los sistemas nacionales de gestión financiera lo permitan, los proyectos deberían financiarse con recursos del presupuesto, empleando los procesos internos de control y contabilidad. De preferencia, dicha asistencia debería evolucionar de manera de financiar los costos de los establecimientos educacionales y la producción sostenible de materiales, cubrir al menos la totalidad de los salarios incrementales de los maestros en la órbita de los proyectos, y de impulsar las capacidades para la gestión del sistema. Los asociados a la IVR deberían tratar de convenir en normas comunes para dar apoyo a los proyectos, las que incluirían la plena difusión de la asistencia a las autoridades presupuestarias del país.

IV. OTROS DESAFÍOS PENDIENTES

35. **Modificación de los roles y responsabilidades.** La ampliación de la IVR ha traído aparejado un cambio en la responsabilidad frente a la movilización de recursos, que ha pasado del nivel mundial al nivel nacional. Las reuniones de los asociados celebradas el año pasado en París (en marzo de 2003) y en Oslo (en noviembre de 2003) permitieron aclarar que el proceso de movilización de recursos se iniciaría a nivel nacional, con un proceso de diálogo y movilización de recursos entre cada país y sus asociados locales en la tarea del desarrollo (Anexo 1). Este proceso a nivel nacional estaría respaldado por el diálogo a nivel mundial entre los asociados a la IVR a fin de asegurar de que se disponga de los recursos financieros necesarios. La IVR en el plano mundial intervendría directamente sólo en los casos en que el proceso a nivel nacional no consiguiera generar el aumento necesario de recursos. Este modelo en evolución tiene la posibilidad de hacer que la IVR responda de mejor manera a las circunstancias específicas de cada país y de reducir la carga administrativa general.

36. La IVR estaba estrechamente vinculada a un análisis transnacional que a su vez se basaba en un modelo analítico normativo derivado a partir de países que se consideraba habían avanzado con éxito en su intento por alcanzar la TUEP. Durante los primeros 20 meses de aplicación de la IVR, en medida creciente se ha llegado a la conclusión de que la utilización de un modelo único con parámetros uniformes y un planteamiento centralizado para dar apoyo a los países tiene sus limitaciones. En consecuencia, en la IVR se ha pasado de un programa mundial administrado por una secretaría central que aplica un “modelo” uniforme a un planteamiento flexible en el que se asigna mayor responsabilidad a los gobiernos y a los donantes asentados en los países en el campo de la educación. Del mismo modo, el marco indicativo de la IVR se entiende ahora más bien como un marco de orientación que muestra las prácticas óptimas que como una vía obligatoria.

37. Al mismo tiempo, para asegurar la coherencia y la igualdad en el tratamiento de todos los países incluidos en la IVR teniendo en cuenta las diferencias de sus sistemas, se aplica un marco analítico común y un conjunto claro de objetivos en materia de desempeño; además se lleva a cabo una revisión internacional, cuya responsabilidad recae en la secretaría internacional. Para llegar a un acuerdo sobre los procedimientos para la transferencia de los recursos en apoyo del programa de la IVR en un país determinado se requieren conocimientos específicos sobre el país y, por consiguiente, la

tarea de coordinación la cumple mejor el donante principal establecido en el país. La enseñanza que se extrae de lo anterior es que hay que compatibilizar la responsabilidad de las tareas con el agente más adecuado para llevarlas a cabo, y ello al nivel que corresponda. Esta enseñanza aún no se ha aplicado en todos los casos y es mucho lo que queda por hacer. Por ejemplo, todavía no se han elaborado las directrices relativas a la función y responsabilidades del donante principal establecido en el país.

38. **Comunicación.** Otro desafío que se plantea a la IVR es mejorar la comunicación entre los asociados en la IVR y las demás partes interesadas. Esta comunicación debería incluir la información sobre los objetivos básicos y expectativas de la IVR así como los progresos y desafíos específicos del país con el fin de estimular un intercambio más amplio de ideas acerca de lo que funciona o no. Debería incluir también información sobre los progresos de la iniciativa hacia los objetivos básicos de apoyo financiero y normativo a los países asociados.

39. **Seguimiento y evaluación.** El análisis realizado antes de poner en marcha la IVR sirvió de base para elaborar un panorama inicial cuantitativo de la situación de los países. Sin embargo, en medida creciente se ha comprobado que los sistemas y estructuras necesarios para garantizar un seguimiento y evaluación periódicos y transparentes, en especial de los datos específicos de cada país, son inadecuados. En primer lugar, la situación fiscal y presupuestaria de todos los países incluidos en la IVR ha evolucionado rápidamente, por lo cual las proyecciones financieras que los asociados en la tarea del desarrollo utilizaron para calcular las necesidades financieras de los países han quedado obsoletas. Hasta ahora no existe un proceso regular que asegure la conexión entre el DELP de un país, su marco de gastos a mediano plazo, su programa al amparo de la IVR y su presupuesto anual. En segundo término, la mala calidad de los datos disponibles en la mayor parte de los países ha impedido medir su desempeño, aún cuando dicha medición se haya convenido y formalizado a través de memorandos de entendimiento específicos.

40. A medida que se dispone de una mayor selección de instrumentos de financiamiento adaptados a las necesidades específicas de cada país, es importante mantener la capacidad de hacer el seguimiento del apoyo proporcionado por los donantes. Ello es necesario para que los países receptores de la ayuda puedan planificar año a año la aplicación de los programas de la educación para todos. También puede ser importante para que los países donantes puedan demostrar el impacto del financiamiento que destinan a la educación para todos, a fin de consolidar el compromiso de aumentar los niveles de asistencia para el desarrollo. El seguimiento y la presentación de informes sobre el apoyo de los donantes de manera oportuna, integral y completa plantean numerosos desafíos de orden técnico, los que se describen con más detalle en el Anexo 5.

41. **Calidad de los datos.** El Instituto de Estadística de la UNESCO ha adoptado medidas para mejorar la calidad y oportunidad de los datos. El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo que prepara anualmente la UNESCO es una valiosa fuente de información sobre las tendencias de la educación en los países que participan en la iniciativa. El desfase de los datos se ha reducido a menos de dos años, lo

que representa una notable mejora con respecto al desfase de cuatro años registrado en el pasado reciente, aunque persisten todavía muchos desfases. Entre los otros motivos de preocupación se incluyen la falta de datos sobre el número de niños que no asisten a la escuela, los problemas pendientes para el cálculo de las tasas de terminación de la educación primaria, y la ausencia casi total de información sobre las discapacidades y los resultados de aprendizaje. La mayor parte de los países en desarrollo no tienen todavía programas para medir el aprendizaje de los alumnos de una manera sistemática que permita analizar las tendencias. Asimismo, se deberían medir muchos valores representativos de la calidad para seguir los progresos con el tiempo, a saber, el tiempo dedicado a las distintas tareas, el número de alumnos por maestro, el número de alumnos que comparten un libro de estudio, y número de alumnos por clase. Muchos países necesitarán apoyo sistemático para mejorar la calidad de los datos. Se requiere urgentemente un acuerdo internacional para medir sistemáticamente las tendencias del aprendizaje.

42. Aceleración de los progresos en la armonización entre los donantes y mantenimiento de las sinergias creadas por la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos. Si bien ha habido claros progresos en la armonización entre los donantes, algunos asociados en la tarea del desarrollo continúan financiando actividades por vías distintas de los planes sectoriales acordados. Un monto significativo de la ayuda no es lo suficientemente flexible para dar apoyo directo a las inversiones que revisten prioridad y, en particular, para financiar gastos ordinarios tales como las remuneraciones de los maestros, que son fundamentales para acelerar el avance hacia los ODM. Los asociados en la IVR están estudiando la posibilidad de adoptar un “marco indicativo para los donantes” que haría un seguimiento, en forma transparente, de los progresos de cada organismo en materia de armonización, paralelamente al seguimiento del desempeño de las políticas de los países y de los resultados en el marco de la IVR. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) y la Unión Europea (UE) están elaborando un conjunto preliminar de indicadores que los donantes que participan en la IVR aplicarán en forma experimental (Anexo 6).

43. Mejor seguimiento de la composición de la ayuda para la educación y mayor eficacia de los diversos instrumentos. Una actividad importante que complementa la función de movilización de recursos de la IVR es seguir la evolución de la asistencia que proporcionan los asociados en la tarea del desarrollo dentro de los países y entre éstos. Si bien la secretaría de la IVR continuará llevando a cabo la mayor parte de esta labor en el corto plazo, parece ser especialmente útil y oportuno que el CAD intervenga para mejorar la preparación de los informes que deben presentar los asociados en el desarrollo. También será importante vincular estrechamente la experiencia de la IVR con la de la tarea más amplia de materializar el programa de Roma sobre la armonización, para lo cual ya está trabajando un grupo de estudio del CAD. La IVR proporcionaría valiosos materiales a tales efectos.

44. Necesidad de asegurar recursos más previsibles y a más largo plazo y de aumentar su volumen. Como se ha señalado, la ampliación de la IVR a más países de ingreso bajo en los próximos años hará necesario cuadruplicar la ayuda externa para la

educación primaria para los años 2005 y 2006, respecto de la cifra de 2002. Cumplir la meta de la IVR de obtener financiamiento más previsible tampoco será tarea fácil, ya que los organismos bilaterales rara vez comprometen recursos para períodos superiores a los dos o tres años, y el Fondo Catalizador sólo puede proporcionar apoyo de corto plazo. El mecanismo ideal para obtener este apoyo sería uno que ofreciera recursos a largo plazo de manera previsible. Para ello se necesitarán ya sea nuevos instrumentos bilaterales de movilización de recursos o mayores contribuciones a los programas multilaterales de movilización de recursos a más largo plazo. Actualmente se están estudiando varios instrumentos que permitan asegurar la previsibilidad y sostenibilidad de la ayuda. Entre las opciones cabe mencionar mecanismos para aumentar la flexibilidad de la AIF, intensificar la atención en la sostenibilidad de la deuda y aumentar la concesionalidad del apoyo financiero. A medida que se disponga de una gama más amplia de instrumentos de financiamiento adaptados a las necesidades específicas de los países, también es importante mantener la capacidad de hacer el seguimiento del apoyo que proporcionan los donantes. En muchos países el ritmo de aplicación de las reformas se ve restringido por las limitaciones en la prestación de servicios en los distintos sectores. El fortalecimiento de la capacidad y de las instituciones sigue siendo un requisito previo para establecer sistemas de gestión basados en los resultados y planes de incentivos y rendición de cuentas más adecuados que permitan administrar mejor el sistema.

45. Eliminación de las limitaciones al crecimiento económico a través de la mejora de la calidad de la educación. La base de la aplicación de la IVR es el reconocimiento de los múltiples beneficios de la educación. Es uno de los instrumentos más poderosos para reducir la pobreza y la desigualdad y para sentar la base del crecimiento económico sostenido. La educación tiene también importantes efectos sinérgicos en otros objetivos de desarrollo, en particular, el empoderamiento, la salud y el buen gobierno. No obstante, el logro de la EPT va más allá del acceso a la enseñanza. La calidad de la educación es el ingrediente crítico para fomentar el crecimiento económico. Además, el logro de la TUEP se considera no como un fin, sino como el primer paso decisivo para el aprendizaje permanente, en el se incluye la enseñanza secundaria y los niveles sucesivos. Uno de los principales objetivos de la IVR es, por lo tanto, ayudar a los países a formular sólidas estrategias integradoras para acelerar el progreso hacia la enseñanza de buena calidad. Además, las investigaciones¹⁷ muestran que la productividad se ve afectada cuando la calidad de la educación es deficiente. Se demuestra que existe una fuerte relación positiva entre el crecimiento económico y la calidad de la educación, medida ésta por los resultados en las pruebas, y se concluye que los años de escolaridad son un factor importante para el crecimiento y que la calidad de la educación reviste incluso más importancia. No obstante, en muchos países en desarrollo la calidad de la educación sigue siendo demasiado baja. Por ejemplo, en una encuesta realizada en Níger se comprobó que tan sólo el 20% de los adultos con cuatro años de instrucción primaria sabían leer. En estudios regionales¹⁸ realizados en África se ha concluido que apenas el 10% de los niños dominan el contenido del plan de estudios previsto. Se comprobó que

¹⁷ Barro, R. 2001. *Human Capital and Growth*, *American Economic Review*, 92 (2).

¹⁸ Programa de análisis en los sistemas educativos en los países de la CONFEMEN (PASEC), Southern Africa Consortium for Measuring Education Quality (SACMEQ).

en México y Brasil¹⁹ el nivel de alfabetismo de un elevado porcentaje de niños de 15 años es tan bajo que no pueden competir en el mercado laboral ni están en condiciones de mejorar sus destrezas y aptitudes mediante instrucción posterior relacionada con el trabajo. La mala calidad de la educación también limita los progresos para alcanzar los ODM y las metas de la EPT, ya que aumenta el riesgo de que los niños repitan de curso o abandonen prematuramente los estudios. Este problema adquirirá mayor importancia a medida que los países logren la TUEP y la calidad de la educación se convierta en la principal limitación para producir un mayor impacto.

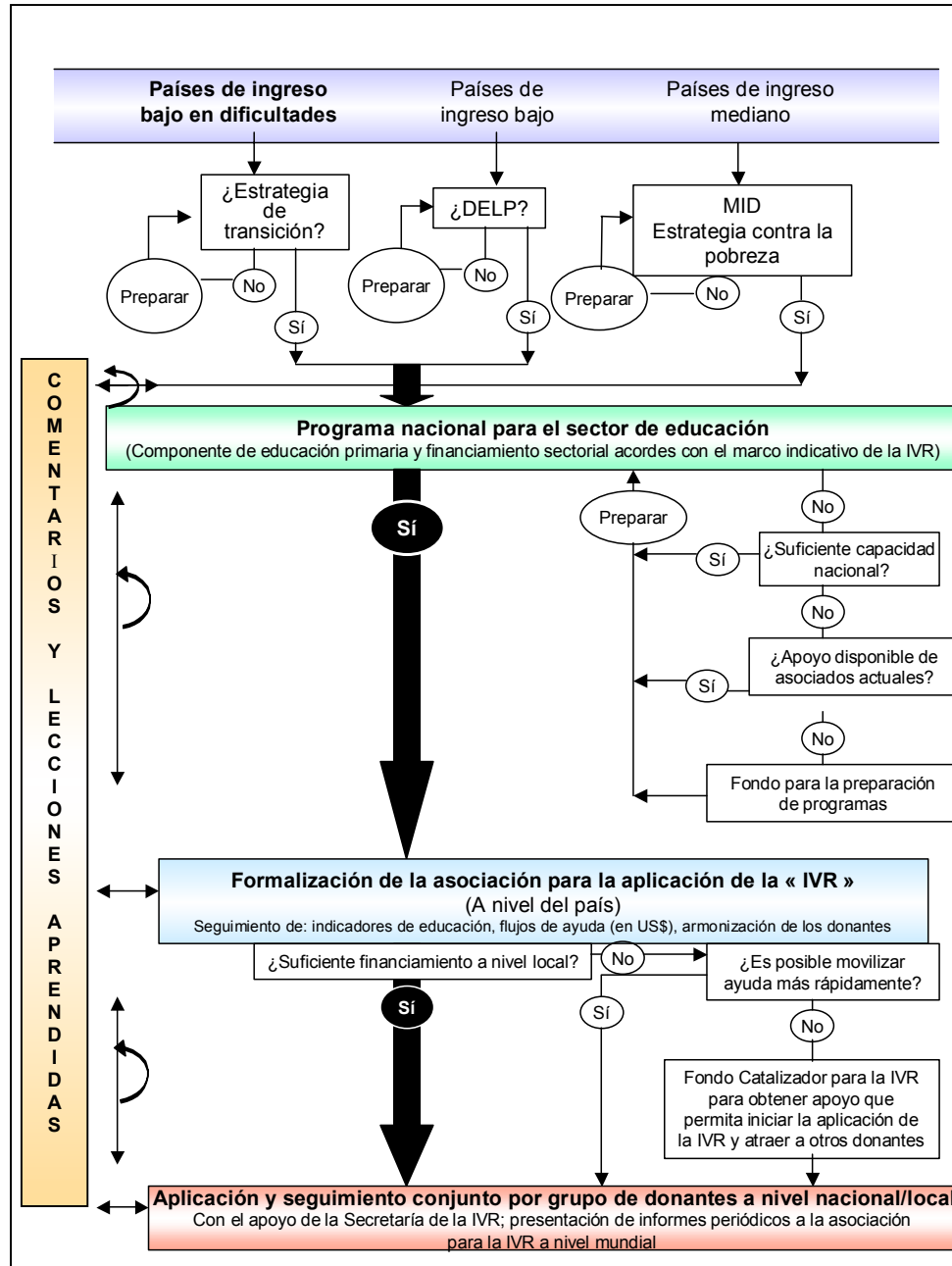
46. **Resumen.** En resumen, se han realizado importantes avances en el contexto de la IVR, pero aún queda mucho por hacer. Los países tendrán que reforzar sus políticas y mantener el curso en la aplicación de las mismas. Los participantes en la IVR deberán mejorar su propia capacidad para encarar las nuevas funciones de la iniciativa en el plano nacional. Además, deberán aumentar el nivel general y las previsibilidad de los recursos financieros disponibles, a través de mecanismos bilaterales o multilaterales. Por último, tendrán que agilizar y aumentar la flexibilidad de la transferencia de recursos para que la Iniciativa Vía Rápida le haga honor a su nombre.

47. Sobre la base de este informe, se someten a la consideración de los ministros en la reunión del Comité para el Desarrollo los siguientes interrogantes:

- ¿Están de acuerdo los ministros en que la aplicación y expansión continuada de la IVR es un mecanismo importante para ayudar a los países a alcanzar, para el año 2015, el objetivo de la educación primaria universal previsto en los ODM?
- ¿Están de acuerdo los ministros en la necesidad de ofrecer más financiamiento a través de cauces multilaterales y bilaterales y hacerlo más flexible y previsible?
- ¿Qué ajustes en los mecanismos de los donantes y en la eficacia de los receptores consideran los ministros necesarios para acelerar la aplicación? ¿Están de acuerdo los ministros con el marco indicativo propuesto a los donantes para la IVR como piloto para el seguimiento de los progresos en la aplicación del consenso de Monterrey?
- ¿Están los ministros de acuerdo en que el objetivo de financiamiento provisional debería fijarse para los tres años próximos con el fin de lograr una mayor rendición de cuentas y un compromiso más firme por mejorar los resultados?

¹⁹ PISA. 2003.

Anexo 1. El proceso de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos



Fuente: Banco Mundial, enero de 2004

Anexo 2: La Iniciativa Vía Rápida en Mozambique

La Iniciativa Vía Rápida (IVR) en Mozambique ha ayudado a este país a definir su estrategia para acelerar los avances conducentes a la educación para todos concentrando la atención en políticas que permitan aumentar la eficacia y la sostenibilidad:

Tasas bajas de terminación de la educación primaria - El gobierno ha dejado de concentrarse en las tasas brutas de matriculación para enfocarse en las tasas de terminación como indicador fundamental de resultados, y en la formulación de estrategias explícitas que permitan abordar el problema de la repetición y la deserción escolar.

Elevados costos de construcción - La IVR ha ayudado al gobierno a establecer estrictas normas de calidad para la construcción de establecimientos escolares, conforme a las cuales la ejecución deja de ser administrada al nivel central para gestionarse al nivel de la comunidad. Como consecuencia de ello, existe una mayor identificación de la gente con los programas y los costos de construcción se han reducido de un promedio de US\$20.000 por aula a US\$10.000 o menos en el caso de todas las construcciones financiadas por donantes y por el Estado.

Huérfanos del SIDA - Con el apoyo de la IVR se han planeado y presupuestado intervenciones específicas para ayudar a los huérfanos del SIDA.

Contratación de maestros - Con el apoyo de la IVR para los estudios analíticos, el gobierno ha negociado una política salarial más sostenible que permita contratar más maestros a fin de alcanzar las metas de la educación para todos.

Diálogo sobre políticas con los donantes - La IVR ha reunido al grupo de donantes en un diálogo sobre políticas con el gobierno, y permitido movilizar apoyo adicional para conseguir avances en el marco de la IVR.

Capacidad de planificación y ejecución - En el Ministerio de Educación se ha desarrollado la capacidad para analizar el sector de la educación y las políticas fiscales mediante el uso de modelos de simulación.

Nexos entre diversos sectores - La IVR ha establecido nexos entre diversos sectores a través de una intensa participación del país en la elaboración de los DELP, el estudio del gasto público y la estrategia de asistencia al país.

Fuente: Banco Mundial, 2004.

Anexo 3. Países que pueden acogerse a la Iniciativa Vía Rápida tras la reunión de Oslo

Primeros países incluidos en la IVR, 2002	Países que pueden acogerse a la IVR, febrero de 2004	
Albania	Armenia	República Kirguisa
Bolivia	Azerbaiyán	Rwanda
Burkina Faso	Benin	Santo Tomé y Príncipe
Etiopía	Camboya	Senegal
Gambia	Camerún	Sri Lanka
Ghana	Chad	Tayikistán
Guinea	Djibouti	
Guyana	Georgia	
Honduras	India	
Mauritania	Kenya	
Mozambique	Lesotho	
Nicaragua	Macedonia	
Níger	Madagascar	
Tanzanía	Malawi	
Uganda	Mali	
Viet Nam	Mongolia	
República del Yemen	Nepal	
Zambia	Pakistán	

Fuente: Secretaría de la IVR, febrero de 2004

Anexo 4. Financiamiento de la EPT para los primeros diez países incluidos en la IVR

Países	Recursos disponibles para educación primaria		Financiamiento público		Financiamiento directo de donantes		Proyección de necesidades financieras		Déficit de financiamiento	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Burkina Faso	78,7	79,2	41,0	43	37,7	36,2	87,9	89,5	9,2	10,3
Gambia	14,4	18,6	4,8	5	9,6	13,6	18,0	19,3	3,6	0,7
Guinea	77,1	83,3	43,4	52,4	33,7	30,9	98,3	108,6	21,2	25,3
Guyana	20,5	23,6	15,7	18,3	4,8	5,3	26,1	29,2	5,6	5,6
Honduras	178,7	178,7	150,0	150	28,7	28,7	204,8	200,5	26,1	21,8
Mauritania	36,3	33,1	20,2	21,7	16,1	11,4	36,3	37,2	0,0	4,1
Mozambique	100,1	85	70,0	74	30,1	11	184,8	183	84,7	98
Nicaragua	93,1	101,8	75,0	76,3	18,1	25,5	111,2	126,9	18,1	25,1
Níger	72,6	75,7	32,0	33	40,6	42,7	87,6	93	15,0	17,3
Yemen	434,4	433,9	382,0	382	52,4	51,9	455,4	457,2	21,0	23,3

Fuente: Secretaría de la IVR, enero de 2004.

Nota: Las cifras son en millones de US\$.

Anexo 5. Seguimiento de los recursos proporcionados por los donantes: algunos retos de orden técnico

Los mecanismos que se usan actualmente para hacer el seguimiento del apoyo que proporcionan los donantes a la IVR suelen sobreestimar el financiamiento disponible. Por ejemplo, en general los cálculos se han basado en datos relativos a los compromisos que a menudo no se relacionan debidamente con los desembolsos efectivos. Los gastos que notifican los propios donantes pueden cubrir actividades y gastos que no están incluidos en el plan convenido por el país. En la medida en que dicho plan representa una vía fiable y de costo mínimo para alcanzar la terminación universal de la educación primaria (TUEP), el gasto que se efectúa por fuera del plan se suma al costo total de alcanzar esa meta sin reducir los déficit financieros. Otro problema es que la ayuda destinada a la TUEP podría contrarrestarse con la reducción del gasto público financiado con recursos internos. Reviste especial importancia que los gastos ordinarios, tales como los salarios de los maestros, estén debidamente incluidos en el presupuesto nacional y la gestión del efectivo. Para poder evaluar la contribución de la ayuda, es necesario considerar un caso hipotético (¿qué habría sucedido sin la ayuda?). No existe una respuesta “acertada” para hacer esta estimación, pero lo que se recomienda es llegar a un acuerdo explícito entre el gobierno y los donantes sobre la contribución que cada uno ha de hacer para financiar la TUEP, y hacer un seguimiento conjunto de los gastos efectivos.

También es posible que se subestime el apoyo externo. Esto es particularmente cierto en el caso del apoyo presupuestario, ya sea específico para el sector o de carácter general, que actualmente es “invisible” a los efectos de la presentación de informes sobre la IVR-EPT. Esto significa, por ejemplo, que conforme a los procedimientos actuales de presentación de informes, incluso si el gasto en actividades relativas a la IVR aumentara 20% porque un donante ha aumentado los recursos presupuestarios generales en un porcentaje similar, dicho incremento no se registrará como apoyo externo a la IVR.

En general, para los efectos del seguimiento, se propone que el apoyo presupuestario general y el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME se asigne a la IVR conforme a la participación de cada sector o subsector en el gasto público total admisible a los efectos de la asistencia oficial para el desarrollo, es decir, sin incluir los gastos en defensa y seguridad. El apoyo presupuestario sectorial que no se destina a la IVR debería atribuirse en proporción a la parte correspondiente a la IVR en el gasto presupuestario sectorial. La ayuda destinada a la IVR debería atribuirse a los niveles que el gobierno y los donantes aceptan como compatibles con el plan de la educación para todos.

Definición de un punto de referencia e interpretación de las tendencias. Para poder interpretar las tendencias a lo largo del tiempo, es importante definir cuidadosamente el nivel de referencia o nivel básico del gasto. Idealmente, esto debería representar el gasto que el gobierno habría realizado si no hubiese habido cambio alguno en el acceso de éste a recursos externos. Se pueden adoptar varios criterios diferentes.

Se pueden hacer comparaciones con el nivel real del gasto de un año anterior. Este es el criterio que se adoptó en Uganda para definir el “fondo de acción contra la pobreza”. Tiene la ventaja de ser un método simple que facilita la interpretación. A la inversa, el punto de referencia se puede definir en términos de la parte de los recursos del presupuesto general del gobierno que se destinan a la TUEP. Esta definición haría necesarias ciertas declaraciones adicionales por parte del gobierno, pero daría una idea clara e incuestionable de los esfuerzos realizados por el gobierno, definidos en términos de la parte de los recursos controlados por el Estado que se destinan a la TUEP.

El punto de referencia también se puede definir para cada año en términos de un porcentaje de los recursos que el gobierno conviene en asignar al programa de TUEP. Este método resulta útil si existen razones a priori para querer que, con el tiempo, el gobierno asigne un porcentaje mayor de recursos públicos. La definición podría hacerse como en el caso señalado anteriormente, pero el punto de referencia debería aumentar cada año.

Por último, el gasto básico podría definirse en relación con el gasto como porcentaje del PIB o en términos del gasto previsto por alumno en edad escolar, haciendo referencia a comparaciones internacionales o regionales. Estos datos pueden servir de base para las decisiones que son necesarias para determinar si se debe aumentar el gasto público, con la advertencia de que es difícil contar con datos comparables cuando existen diferencias significativas entre los sistemas y su financiamiento.

Se debería pedir a los países incluidos en la IVR que presenten informes periódicos. Estos deberían incluir los desembolsos efectivos referentes a la TUEP en concordancia con el plan nacional de educación para todos efectuados por el gobierno y por los donantes, conforme a lo informado a los asociados; los gastos previstos para el futuro correspondientes a la TUEP en los próximos dos a tres años, con cifras indicativas para 2015; los compromisos del gobierno y de los donantes para financiar esos gastos, y los déficit financieros previstos para los cuales se solicitan compromisos adicionales. Esto es análogo a los cuadros de financiamiento que se prepararon durante muchos años con el objeto de informar las decisiones de financiamiento en el marco de la Alianza Estratégica para África, con la característica adicional de que las cifras procederán de los gobiernos y los donantes y serán aprobadas por éstos. Algunas de tales evaluaciones anuales son habituales en el marco de los planteamientos sectoriales; en los casos de prácticas óptimas, la evaluación se coordina con el ciclo presupuestario anual del gobierno. El desafío consistirá en producir cifras comparables sin imponer exigencias adicionales poco razonables.

Fuente: Tomado de “Accounting for Donor Contributions”, 2004.

Anexo 6. Armonización de los donantes que son miembros de la Unión Europea – Metas e indicadores sectoriales

Meta	Indicador
Un activo grupo de donantes en el campo de la educación	Número de donantes que son Estados miembros de la UE (EM/UE), brindan apoyo al sector de la educación y participan regularmente en reuniones de un grupo de donantes en dicho sector
Análisis conjunto de las políticas del sector de educación	Número de donantes EM/EU que participan en un análisis conjunto del sector de educación
Concordancia con el plan del gobierno para el sector de educación	Número de donantes EM/EU que persiguen sus propios objetivos y prioridades en materia de educación, siendo éstos distintos de los que señala la estrategia de educación del gobierno
Combinación de conocimientos y experiencia	Número de donantes EM/EU que apoyan la combinación de asistencia técnica para fortalecer las capacidades en un país asociado Número de donantes EM/EU que participan en evaluaciones iniciales, auditorías y estudios de evaluación conjuntos
Mecanismos de transferencia para la asistencia en pro del desarrollo	Avances en una gama de mecanismos de transferencia, desde proyectos tradicionales hasta apoyo presupuestario general Número de donantes EM/EU que apoyan directamente el mecanismo de transferencia más avanzado
Indicadores de educación comunes para hacer un seguimiento del desempeño fundamental en el sector de educación	Número de donantes EM/EU que convienen con el gobierno y otros donantes en indicadores de educación comunes
Evaluación conjunta de los avances en el desempeño encabezada por el país asociado	Número de donantes EM/EU que participan en el examen anual conjunto del sector de educación encabezado por el gobierno del país asociado
Procedimientos comunes para la presentación de informes	Número de donantes EM/EU que utilizan sus propios procedimientos paralelos para la presentación de informes en sus países o ante los organismos multilaterales
Desembolso de la ayuda basada en los resultados	Número de donantes EM/EU que vinculan directamente los desembolsos de la ayuda con los avances logrados en relación con metas convenidas, mediante evaluaciones de indicadores de educación fundamentales durante el examen anual conjunto del sector de educación

Fuente: Documento de discusión preparado para la reunión de expertos en educación de los estados miembros de la UE, septiembre de 2003.