

2017

LA AYUDA EN EDUCACIÓN A EXAMEN



ALBOAN



entreculturas
ONG JESUITA PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

FUNDACIÓNTEA
PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN



10 conclusiones y 20 recomendaciones para la cooperación española en educación

Este texto intenta sistematizar una serie de conclusiones y recomendaciones que se derivan del análisis de 15 años de cooperación española en educación. Las tendencias que ha seguido la Ayuda Oficial al Desarrollo, así como los principales debates que nos trae la nueva agenda de desarrollo sostenible para este sector y para el conjunto de la cooperación, son la guía principal de las pautas que aquí se recogen.

Esta síntesis del informe *La Ayuda en Educación a Examen* nos ayuda a reflexionar sobre la nueva arquitectura y las medidas inmediatas que debería afrontar la cooperación española en el marco de la agenda 2030. De cara a facilitar esto, recogemos una serie de recomendaciones muy concretas por cada uno de los temas abordados, que marcan un itinerario para construir una ayuda más eficaz y adaptada a los nuevos tiempos.

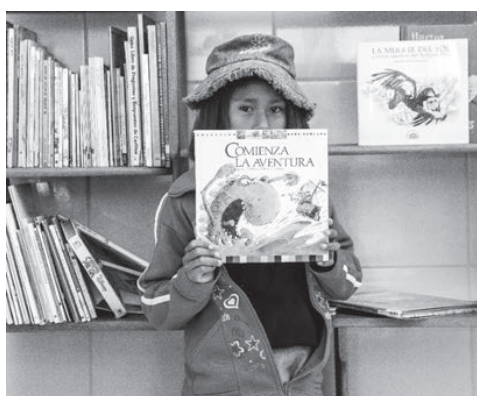
La existencia de un sistema internacional en claro proceso de cambio y la conformación de una nueva agenda de desarrollo traen consigo nuevos retos e incertidumbres, pero también ofrecen importantes y novedosas oportunidades. Por sus especiales repercusiones, el protagonismo y respaldo que la comunidad internacional otorgue al ámbito de la educación condicionará la capacidad de las distintas sociedades para afrontar eficazmente estos desafíos y aprovechar adecuadamente las oportunidades señaladas.

En este contexto, la cooperación española puede desempeñar un rol relevante y contribuir a la implementación de la nueva agenda de desarrollo, destacando el papel de la educación como herramienta de transformación social y evidenciando esta apuesta a través del fortalecimiento y mejora de los sistemas educativos de nuestros países socios.

Sin embargo, tal y como hemos visto en los datos que hemos analizado en la versión extensa del informe *La Ayuda en Educación a Examen*, la educación no se encuentra entre las prioridades económicas y políticas de la estrategia actual de la cooperación española. De hecho, la cooperación española en educación, pese a tener una larga experiencia y haber sido un actor relevante dentro del sector educativo, ha sufrido drásticos recortes económicos y una clara pérdida de relevancia internacional. Urge reconducir esta situación en aras de una mayor eficiencia y coherencia con los retos globales que se plantean.

En este sentido, queremos aportar a continuación, una serie de conclusiones y recomendaciones que ayuden a mejorar la cooperación española en general y su estrategia educativa en particular, en un momento clave en el que deben definirse nuevas rutas de trabajo y marcarse una nueva estrategia nacional que adapte el funcionamiento de nuestra cooperación a los nuevos tiempos.

01 La educación ha de ocupar un lugar central y prioritario, tanto en las agendas nacionales como en la internacional, si se quiere avanzar y acelerar los logros en la consecución de los ODS



Como expresión de los profundos cambios que experimenta el sistema internacional, la agenda 2030 presenta un carácter más integral, universal y ambicioso que los ya finalizados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Un contexto que obliga a otorgar a la educación una relevancia aún mayor que en el pasado si se pretenden lograr los objetivos y propósitos que esta nueva agenda se plantea. Además de constituir un derecho humano fundamental y presentar rasgos de bien público global, **la educación genera efectos que pueden servir tanto para acelerar los logros de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como para adaptarse individual y colectivamente a los cambios que esta agenda reclama.**

Un reto al que están convocados todos los países, no sólo aquellos países del sur global, sino también, los de nuestras sociedades occidentales, que tendrán que establecer planes de acción que garanticen el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Todo ello hace necesario que en los próximos años deba situarse a la educación en un lugar central y prioritario de las agendas nacionales e internacionales.

Recomendación 1: Promover por parte de los responsables públicos un discurso que defienda, en el ámbito doméstico y en los foros internacionales, el rol central y prioritario que debe otorgarse a la educación en la nueva agenda de desarrollo.

Recomendación 2: Trabajar por alcanzar un Pacto Social por la Educación en España que permita establecer un entorno político y normativo adecuado para mejorar la calidad del sistema educativo español, atender los retos del ODS 4 y establecer indicadores de evaluación.

02 La educación básica no constituye una prioridad del sistema de cooperación internacional y ha perdido peso respecto de otros sectores en las prioridades de muchos donantes



Pese a que se han producido enormes avances y resultados en materia de educación, sobre todo, en cuanto al acceso a la educación primaria y a la reducción de las desigualdades de género en el ámbito educativo, **la apuesta por la educación básica sigue sin ser una prioridad en la agenda internacional.** Según los datos ofrecidos por UNESCO, el déficit de financiación en materia de educación a escala internacional se sitúa en los 22.000 millones de dólares si se quiere lograr un primer ciclo de enseñanza secundaria de calidad en 2030 y ascendería hasta los 39.000 millones de dólares si se pretende alcanzar la universalización de la educación secundaria, tal y como propone el cuarto ODS.

Hay una falta de inversión evidente que se agudiza con el destino prioritario de los fondos que invierten algunos grandes donantes que, lejos de priorizar la educación básica, concentran los recursos en la educación postsecundaria. Un dato que en buena medida se relaciona con las vías de canalización e instrumentos desplegados por algunos de estos países –como Francia, Alemania o Japón–, que fundamentalmente han adoptado la forma de becas de carácter universitario, imputando los costes por estudiante y configurando una forma de ayuda que repercute principalmente en intereses estratégicos de los propios donantes y no en las principales necesidades y objetivos marcados en los acuerdos mundiales sobre educación.

Es muy importante señalar el papel que ha jugado la actual Alianza Mundial por la Educación (antes Iniciativa de Vía Rápida), a la hora de establecer un compromiso económico y político para afrontar los desafíos y las desigualdades educativas en el mundo, orientando sus esfuerzos en países de renta baja y en el ámbito de la educación básica. Una Alianza en la que España ha dejado de jugar un papel relevante y prácticamente ha retirado sus aportaciones económicas.

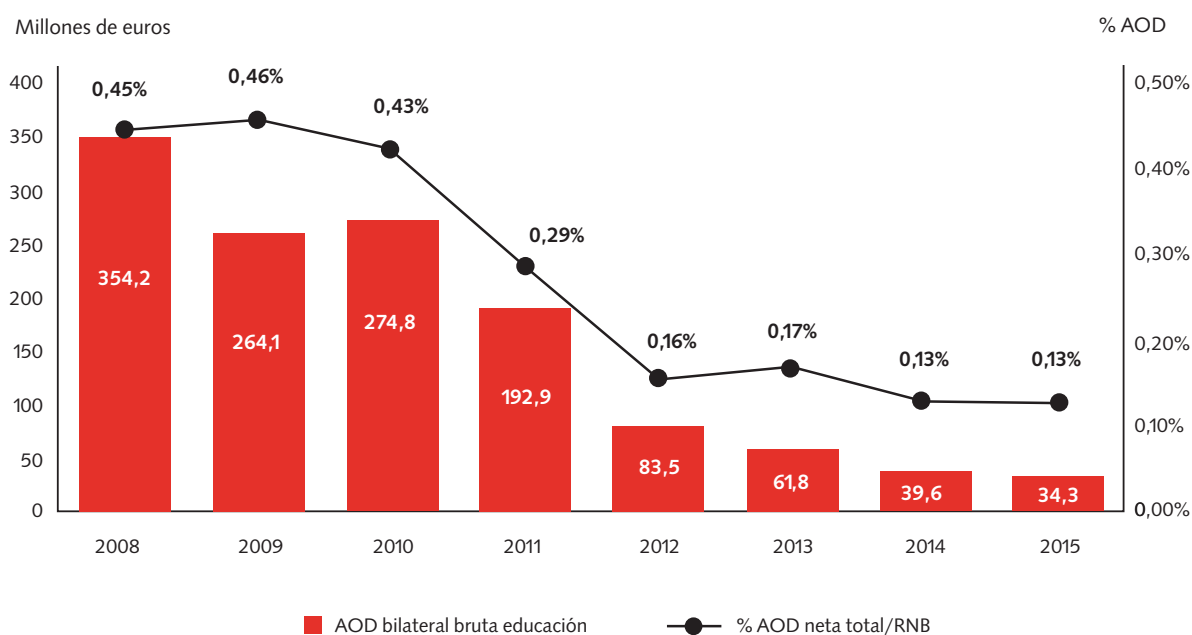
Recomendación 3: Cumplir con los compromisos económicos y las orientaciones establecidas en la iniciativa de Educación para Todos y Todas y en el Marco de Acción del Foro Mundial de Educación suscritos por España.

Recomendación 4: Dar prioridad a aquellos instrumentos y vías de canalización preferentemente orientados a la educación básica y reforzar el trabajo con la Alianza Mundial por la Educación.

03 España ha reducido de manera drástica en los últimos años sus presupuestos de cooperación para el desarrollo, lo que ha afectado severamente a la ayuda destinada a la educación

Entre 2008 y 2015 la ayuda neta española experimentó un descenso de más del 65%, pasando de 4.762 millones de euros a 1.627. Esta cifra apenas supone el 0,13% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de nuestro país, lo que sitúa a la cooperación española muy lejos de los principales países donantes y del objetivo del 0,7% suscrito por España en diversos consensos y compromisos internacionales.

Gráfico 1: Evolución de la ayuda española total y en el sector educación



Fuente: Elaboración propia con datos de los volcados de los Seguimientos PACI 2008-2015 (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2016).

Estos recortes han afectado severamente a la cooperación española en educación, que se ha reducido en más de un 90% en ese mismo período (2008-2015), pasando de 354 a 34 millones de euros (gráfico 1). Así, si en 2008 la ayuda española a la educación suponía el 5,6% de la ayuda de los países CAD, en 2014 equivalía tan sólo al 0,6%. Con estas cifras, podemos afirmar que España ha desaparecido de la comunidad de donantes.

En cuanto al compromiso con la educación básica, la situación es similar ya que la ayuda bilateral española ha caído drásticamente en los últimos años, no sólo en términos totales, sino también porcentuales. En total, los fondos destinados a la educación básica se redujeron entre 2008 y 2011 en más de 100 millones de euros (algo más del 81%) y siguió bajando en los años siguientes. En 2015 la ayuda a la educación básica no llegaba a los 5 millones de euros, lo que tan sólo representaba el 0,7% de la ayuda bilateral. Estas cifras suponen el peor registro desde que disponemos de datos.

Recomendación 5: Recuperar la inversión de la cooperación española en la senda del 0,7%, priorizando la ayuda en educación como un sector clave al que destinar nuestros fondos.

Recomendación 6: Incrementar los fondos destinados a la educación básica, hasta alcanzar el 8% de la AOD bilateral española, tal y como señaló la propia Comisión de Cooperación del Congreso a través de sendas Proposiciones No de Ley en 1999 y 2006 y de la moción en el Senado del 27 de Noviembre de 2013.

04 A diferencia de los ODM, los ODS ponen especial énfasis en las cuestiones ligadas a la calidad educativa y el aprendizaje, un avance positivo que no debe llevar a desatender las necesidades que persisten en materia de acceso y escolarización



© Entreculturas

De manera más ambiciosa que el ODM dedicado a educación, el ODS 4 se plantea “**Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas**” en 2030. Con ello, la nueva agenda 2030 trae consigo un cambio de enfoque asentado en dos elementos fundamentales: un carácter más integral, trascendiendo la educación primaria y atendiendo a los diversos ciclos y etapas vitales de las personas; y una mayor preocupación por la calidad de la educación, otorgando más relevancia a cuestiones como el aprendizaje, la equidad y la inclusión de los sistemas educativos. Se trata de un avance positivo que reclama disponer de marcos conceptuales y de medición adecuados al reto planteado.

Para ello, considerar la calidad, la inclusión y la participación de los distintos agentes en cualquier proceso educativo son elementos que van necesariamente ligados y que no podemos separar en aras de una falsa excelencia que genere mayores brechas sociales. Esta mayor preocupación por las cuestiones ligadas a la calidad y el aprendizaje no debiera llevar a desatender todo lo relativo al acceso y la escolarización, donde todavía persisten importantes retos y carencias. En este sentido, es preciso dedicar aún importantes esfuerzos y niveles de atención a aquellos sectores de población y realidades específicas en los que el acceso y la escolarización no están garantizados o, incluso, en determinados casos, se están registrando preocupantes retrocesos.

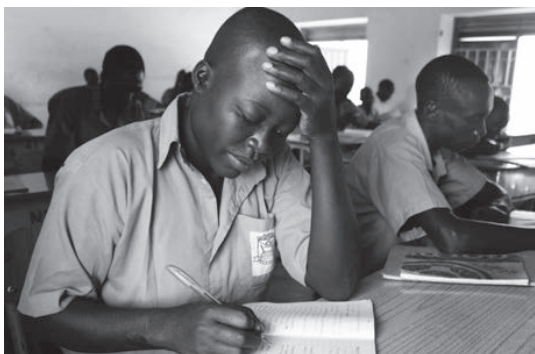
Recomendación 7: Cambiar nuestro enfoque sobre la calidad educativa, de tal manera que no se vea limitado a expresiones demasiado reduccionistas y simplificadoras de la complejidad que acompaña a los procesos educativos y que nos permita poner el foco no sólo en los conocimientos, sino también en los procesos y formas de aprendizaje integral.

Recomendación 8: Disponer de un sistema de indicadores adecuado que permita captar y medir de manera satisfactoria los diversos elementos que inciden en los procesos de aprendizaje y en la calidad educativa. Entendiendo el concepto de calidad educativa intrínsecamente ligado a la equidad, la inclusión y la participación de los distintos agentes.

Recomendación 9: Identificar sectores de población y realidades específicas en los que el acceso y la escolarización no están garantizados y otorgarles una atención prioritaria por parte de la cooperación española en educación.

05 La creciente heterogeneidad que caracteriza a los diversos países y realidades genera la necesidad de trabajar con lógicas y enfoques cada vez más diferenciados en materia educativa

© Sergi Cámara/Entreculturas



Uno de los rasgos que caracterizan al mundo en desarrollo son sus **elevados y crecientes grados de heterogeneidad**, aglutinando en su seno un conjunto de realidades de una **variada especificidad y particularidad**.

Esta mayor diversidad y complejidad impide la articulación de respuestas uniformes y obliga a desarrollar enfoques diferenciados y a desplegar una política de cooperación en educación suficientemente flexible y capaz de amoldarse a las distintas realidades en las que opera. Algunos se relacionan con cuestiones como el nivel de desarrollo que presentan los distintos países y regiones o

con los ámbitos y subsectores específicos en los que se trabaja; otros, desafortunadamente cada vez más presentes y prolongados en el tiempo, tienen que ver con situaciones de emergencia humanitaria, para los que es necesario articular respuestas específicas y adaptadas a las necesidades existentes.

- Recomendación 10:** Construir y aplicar enfoques de trabajo diferenciados que permitan desplegar una política de cooperación en educación flexible y adaptada a los distintos contextos.
- Recomendación 11:** Diseñar marcos de trabajo específicos que permitan atender a las singulares necesidades educativas que se producen en situaciones de emergencia humanitaria.

06 Los retos específicos que afrontan los países de renta media, particularmente los de América Latina, hacen necesario seguir cooperando con estos países en el ámbito educativo

© Montserrat Fotografía



En los últimos años la cooperación española ha visto reducida su tradicional presencia en el sector de la educación en América Latina. Sin embargo, las demandas y necesidades específicas presentes en estos países, desde una lectura amplia y estratégica de la denominada agenda de renta media, hacen necesario **reforzar las políticas de ayuda en educación en estos países**. Un hecho especialmente relevante en un contexto de retirada de buena parte de la cooperación internacional. Por un lado, en estos países tienen una especial incidencia los desafíos ligados a la mejora de la calidad educativa a los que la nueva agenda pretende dedicar mayor atención. Por otro

lado, la educación constituye un pilar fundamental para abordar buena parte de los problemas estructurales a los que se enfrentan estos países, siendo un elemento indispensable para reducir sus elevados niveles de desigualdad –tanto entre personas como entre distintos colectivos–, fortalecer sus capacidades institucionales o transitar hacia modelos productivos más innovadores, competitivos y sostenibles.

Recomendación 12: Consolidar y fortalecer la cooperación española en educación con los países de renta media y, particularmente, con América Latina.

Recomendación 13: Articular una visión estratégica que logre capitalizar el valor añadido que puede aportar la cooperación española en educación en el marco de la agenda de trabajo con países de renta media.

07 La transferencia e intercambio de capacidades, experiencias y conocimientos ocupa un lugar cada vez más relevante en el trabajo por mejorar los sistemas educativos de los países socios



© Alboan

Además de las necesarias aportaciones financieras, en su propósito de promover el desarrollo los países pueden realizar importantes contribuciones de tipo técnico. En un sistema internacional de cooperación cada vez más enfocado al fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales, el intercambio y la transferencia de conocimiento entre países se erige en un elemento fundamental de las políticas de ayuda. Además de estimular el despliegue de experiencias innovadoras, este hecho refuerza la importancia de las tareas relativas a la evaluación y a la gestión del conocimiento. Es **el análisis y la sistematización de las enseñanzas derivadas**

de las intervenciones puestas en marcha, lo que permite nutrir un permanente proceso de aprendizaje institucional que sea útil para orientar mejor las acciones futuras.

Recomendación 14: Identificar, a través de un mapeo de actores, el conjunto de capacidades técnicas disponibles en materia de educación en el sistema español.

Recomendación 15: Promover el papel que puede desempeñar la AECID como dinamizadora y catalizadora de las potenciales contribuciones técnicas de los diversos actores.

Recomendación 16: Explorar e identificar experiencias exitosas a nivel micro que puedan ser compartidas con los países socios de la cooperación española en educación.

08 Los actores privados han ganado protagonismo en el ámbito de la educación, generando nuevas oportunidades y desafíos para las políticas de cooperación en este sector

Una de las dinámicas más relevantes que se han producido en el sistema internacional de ayuda en los últimos años es la **emergencia y proliferación de una amplia diversidad de actores, un hecho que enriquece y hace más versátil al sistema, pero que también trae consigo nuevos desafíos e interrogantes.**

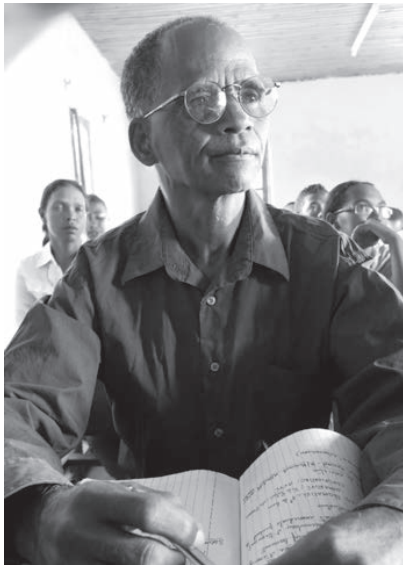
Este es el caso del sector privado y empresarial, compuesto por un conjunto de actores que pueden realizar contribuciones de interés para el sistema internacional de cooperación pero que, a la vez, genera retos e incertidumbres ligadas al marco de incentivos en el que, por su propia naturaleza, opera.



Esta mayor participación de las empresas en el sistema de cooperación se ha trasladado también al ámbito específico de la educación, una tendencia que hace necesario poner especial atención en que las potenciales contribuciones que estos actores puedan realizar se orienten al fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, garantes de la equidad e igualdad de acceso, de tal modo que se evite cualquier riesgo de mercantilización.

Recomendación 17: Profundizar la reflexión en torno al papel del sector privado en la ayuda española en educación y definir directrices que eviten el riesgo de mercantilización de este derecho.

09 La mejora de la calidad educativa requiere la articulación de marcos de relación amplios, estratégicos y orientados al largo plazo



La naturaleza y especificidad que caracteriza al trabajo en educación provoca que sus logros y resultados solo puedan ser observados –y adecuadamente consolidados– desde una lógica de proceso y, por tanto, con una cierta perspectiva temporal.

Una cuestión especialmente relevante cuando se pretende poner la calidad educativa y el aprendizaje en el centro de la agenda. Este hecho hace necesario que **desde la administración se promuevan marcos de relación amplios y menos acotados en el tiempo con las entidades ejecutoras de la ayuda española en educación.** Un marco estratégico y acorde con la complejidad de los procesos educativos en el que resultan cruciales modalidades e instrumentos que estén en sintonía con esa lógica de medio y largo plazo. En este sentido, son fundamentales los Convenios con ONGD cuya multifuncionalidad y visión de largo plazo posibilitan intervenciones cercanas a los colectivos más desfavorecidos, además de hacerlo con la flexibilidad y previsibilidad que requieren las intervenciones educativas.

Por otra parte, y a pesar de la indudable relevancia de disponer de adecuados marcos de planificación, cabe señalar que su conformación descansa en procesos cada vez más amplios y complejos que, en ocasiones, contrastan con la limitada dimensión cuantitativa de lo que se pretende planificar y ordenar.

En consecuencia se da una evidente desproporción entre la complejidad que se le quiere conferir a los procesos de planificación y los reducidos niveles presupuestarios con los que trabaja la cooperación española en el sector.

Recomendación 18: Promover y fortalecer los convenios con las ONGD que trabajan en el sector de educación para garantizar un trabajo coordinado y sostenible que ponga el foco en las zonas más necesitadas y en los colectivos más desfavorecidos.

Recomendación 19: Perseguir una mayor adecuación de los procesos de planificación a los recursos y capacidades realmente movilizados.

10 Por su capacidad transformadora, la naturaleza y los propósitos a los que obedece la agenda 2030 confieren a la educación para la ciudadanía global unas potencialidades cada vez más relevantes e imprescindibles



© Mauricio López/Entreculturas

La educación para la ciudadanía global o educación para la transformación social, se ha visto tradicionalmente sometida a dos lógicas contrapuestas: mientras en el ámbito discursivo su relevancia se ha convertido en una suerte de mantra para los responsables públicos, en la práctica ha ocupado un papel marginal en la política de cooperación para el desarrollo. No obstante, **la educación para la ciudadanía global resulta una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía mundial y para la articulación de políticas públicas**, especialmente en el ámbito de la educación, basadas en un enfoque de derechos de las personas.

La lógica en la que descansa la agenda 2030 le agrega aún mayor importancia a las tareas relativas a la educación para la ciudadanía global: en la medida en que el logro de avances en esta nueva agenda aparece estrechamente vinculado a la necesidad de repensar los modelos y patrones de desarrollo vigentes, a la educación para la ciudadanía global debiera corresponderle un papel central dentro de las políticas de cooperación.

En el caso específico del sistema español de cooperación hay que sumar, además, el peso que tradicionalmente ha desempeñado la cooperación descentralizada –si bien severamente reducido en los últimos años–, que presenta unas especiales potencialidades en este ámbito debido a su mayor cercanía con la ciudadanía.

Recomendación 20: Establecer una apuesta clara de coordinación y puesta en valor de los programas de educación para la ciudadanía global, de tal forma que ocupen una posición clave en la política de cooperación española, en un marco de coherencia de políticas, especialmente en el ámbito de la educación, y reconociendo el papel fundamental de los distintos actores de la cooperación descentralizada.

Estamos convencidos de que los cambios recientes en el contexto internacional, así como el nuevo marco de trabajo que nos ofrecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, nos obligan a repensar las políticas de cooperación española y a proyectar sus prioridades y principales estrategias de actuación. Ahora bien, hay que hacerlo ya y hay que hacerlo de prisa, aprovechando la experiencia acumulada y retomando la senda –perdida en los últimos años– que pone en valor la cooperación internacional dentro de nuestras políticas sociales y de acción exterior.

El resultado de este debate pasa necesariamente por implicar a todos los agentes, por construir herramientas ágiles y duraderas de cooperación, por priorizar sectores y modelos de trabajo, por asignar recursos y por colocar a las personas más vulnerables en el centro de nuestra acción. Este trabajo adelanta, en este sentido, algunos hallazgos y propuestas para que la cooperación en educación ocupe la posición trascendental que se merece a la hora de pensar cómo contribuimos a un mundo más equitativo, justo y solidario.

Entreculturas y Alboan son organizaciones no gubernamentales de la Compañía de Jesús que trabajan en cooperación al desarrollo, integradas por hombres y mujeres convencidos de que la realidad de injusticia social puede y debe cambiarse. Para Entreculturas y Alboan la educación es un Derecho Humano Fundamental, una herramienta privilegiada para conseguir la Justicia Social.

Trabajan en el Sur y en el Norte por una sociedad mejor, más equitativa y más justa colaborando con la generación de una ciudadanía comprometida con su propio desarrollo, su inclusión plena en la vida social y laboral y la participación democrática.

Entreculturas y Alboan apoyan iniciativas que promueven una educación transformadora en contextos de pobreza y exclusión de América Latina, África y Asia a través de proyectos concretos y acompañando procesos formativos, de educación y promoción comunitaria.

La Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación es un centro universitario de formación, investigación y acción en el campo del desarrollo y la cooperación. Constituida en el año 2002, desarrolla su labor a través de tres tipos de actuaciones: la realización de proyectos de formación y educación para el desarrollo, la investigación y la cooperación propiamente dicha.

La Fundación ETEA apuesta por la educación como motor clave para lograr el desarrollo de los pueblos empobrecidos, destacando entre los principios que guían sus actuaciones la contribución a la formación de capital humano y el fortalecimiento universitario en el Sur, así como la presencia de la cooperación al desarrollo en las universidades del Norte como prioridad en la docencia y la investigación.

Este informe supone la cuarta entrega de una línea de investigación que se inició hace más de diez años y que ha llevado a las tres organizaciones a colaborar de forma prolongada y sistemática en el seguimiento y análisis de la cooperación española en educación. El volumen recoge un análisis de los principales datos y tendencias que ha seguido la Ayuda Oficial al Desarrollo en este sector, así como un conjunto de propuestas y recomendaciones para fortalecerla en el marco de la nueva agenda 2030.