

# GUÍA DE REFERENCIA DE LA INEE SOBRE FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA LA EDUCACIÓN



**INEE**

Inter-Agency Network for Education in Emergencies  
Réseau Inter-Agences pour l'Éducation en Situations d'Urgence  
La Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia  
Rede Inter-Institucional para a Educação em Situação de Emergência  
الشبكة المشتركة لوكالات التعليم في حالات الطوارئ



GUÍA DE REFERENCIA DE LA INEE SOBRE  
**FINANCIAMIENTO  
EXTERNO PARA  
LA EDUCACIÓN**

**INEE**

Inter-Agency Network for Education in Emergencies  
Réseau Inter-Agences pour l'Éducation en Situations d'Urgence  
La Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia  
Rede Inter-Institucional para a Educação em Situação de Emergência  
الشبكة المشتركة لوكالات التعليم في حالات الطوارئ

# **INEE**

La Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE por sus siglas en inglés) es una red global de miembros que trabajan conjuntamente para velar por el derecho a la educación en situaciones de emergencia y reconstrucción después de una crisis.

Para más información, visite: [www.ineesite.org](http://www.ineesite.org)

Todos los derechos reservados. Este material tiene derecho de autor pero puede ser reproducido por cualquier método con propósitos educativos. Para todos esos usos se requiere permiso formal, que normalmente es proporcionado de inmediato. Para su copia en otras circunstancias, para ser utilizado en otras publicaciones o para traducirlo o adaptarlo, se requiere un permiso previo por escrito del poseedor del derecho de autor.

Este informe fue diseñado por Anne Quito, Academia para el Desarrollo Educativo.

# Índice

<b>Siglas</b>	1
<b>Agradecimientos</b>	2
<b>Introducción</b>	4
Estructura de la Guía de referencia	6
<b>PARTE I. CÓMO VEN LOS DONANTES EL FINANCIAMIENTO PARA LA EDUCACIÓN</b>	
A. Educación: ¿Qué necesita financiamiento?	11
B. ¿Cómo toman decisiones los donantes respecto del financiamiento para la educación?	15
C. ¿Qué constituye una “buena práctica por parte de los donantes” en el sector de la educación?	19
D. ¿Qué dificulta el cumplimiento de las buenas prácticas por parte de los donantes?	26
<b>PARTE II. ¿QUÉ ORGANIZACIONES FINANCIAN Y PRESTAN SERVICIOS EDUCATIVOS?</b>	
Introducción	33
A. Donantes bilaterales	33
B. Donantes multilaterales	34
C. Iniciativas educativas mundiales	37
D. Donantes del sector privado	38
E. Las ONG internacionales y locales	40
F. Cómo trabajan juntos los donantes	41
<b>PARTE III. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA EL APOYO A LA EDUCACIÓN</b>	
Introducción: Definición de los mecanismos de financiamiento	45
A. Asistencia humanitaria: Fondos comunes	50
B. Asistencia humanitaria: Llamamientos de la ONU	54
C. Apoyo a los proyectos	58
D. Apoyo a los programas, fondos comunes	61
E. Fondos fiduciarios multidonantes	63
F. Apoyo presupuestario sectorial	65
G. Apoyo presupuestario general	67
H. Alivio de la deuda	70
<b>ANEXO 1. EJEMPLOS DE PAÍSES</b>	
Fortalecimiento de las capacidades: Las limitaciones de los prestadores no estatales en Pakistán	75
Proporcionar asistencia técnica para la educación en Somalia	75
Dificultades de las buenas prácticas de los donantes: Camboya y la fragmentación del financiamiento externo para educación	76
Las ONG y la prestación de servicios educativos en Afganistán	77

La experiencia de Sudán con un fondo humanitario común	77
Asistencia del Banco Mundial al proyecto de Baluchistán, Pakistán	78
El apoyo de la diáspora a las ONG de Somalia	78
Fondos comunes para la educación en Sierra Leona	78
Fondos comunes para la educación en Liberia	79
Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán	80
Apoyo presupuestario sectorial en Rwanda	80
Apoyo presupuestario general en Sierra Leona	81
Alivio de la deuda en Pakistán	81
<b>Anexo 2. Material de lectura y recursos sobre financiamiento externo para la educación</b>	83
<b>Anexo 3. Financiamiento externo para la educación: Donantes y organismos de ejecución</b>	87
<b>Glosario</b>	91
<b>Recuadros</b>	
Recuadro 1. Organismos miembros del Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE	5
Recuadro 2. Definir las “situaciones de fragilidad”	7
Recuadro 3. Ejemplos de costos del sistema educativo en situaciones de fragilidad	13
Recuadro 4. Cómo eligen los donantes un mecanismo de financiamiento	14
Recuadro 5. Buenas prácticas de los donantes en el sector de la educación	21
Recuadro 6. Eficacia de la ayuda: La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra	22
Recuadro 7. Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria	24
Recuadro 8. Asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades en educación	29
Recuadro 9. El espectro entre ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo	30
Recuadro 10. Las funciones de la ONU y el Banco Mundial	35
Recuadro 11. Las ONG y la prestación de servicios educativos	39
Recuadro 12. Fondo central para la acción en caso de emergencia	51
Recuadro 13. Fondos para la acción en caso de emergencia	52
Recuadro 14. Fondos humanitarios comunes	53
Recuadro 15. Llamamientos urgentes	56
Recuadro 16. El proceso de llamamientos unificados	57
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1. Mecanismos de financiamiento de donantes que respaldan la educación	16
<b>Gráficos</b>	
Gráfico 1. Panorama general de los mecanismos de financiamiento externo	48

# Siglas

AED	Academia para el Desarrollo Educativo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CERF	Fondo central para la acción en casos de emergencia
CHF	Fondo humanitario común
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
ERF	Fondo para la acción en casos de emergencia
ETF	European Training Foundation
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Organismo Alemán de Cooperación Técnica
IASC	Comité Interagencial Permanente
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEE	Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia
IVR EPT	Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (EFA FTI)
NORAD	Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de la Asistencia para Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
OSI	Open Society Institute
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados
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
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# Agradecimientos

La Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE) es una red abierta e internacional de representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos de las Naciones Unidas (ONU), organismos donantes, Gobiernos, instituciones académicas, escuelas y poblaciones afectadas que trabajan juntos en un marco humanitario y de desarrollo para garantizar que todas las personas en situaciones de emergencia y de recuperación luego de una crisis tengan derecho a una educación de calidad en un ámbito seguro.

Este documento fue elaborado por Peggy McInerney en nombre del Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE. El Grupo de Trabajo es un mecanismo interinstitucional que coordina diversas iniciativas y cataliza acciones conjuntas en las áreas de educación y fragilidad. Sus objetivos principales son fortalecer el consenso en cuanto a la manera en que la educación ayuda a mitigar la fragilidad y, al mismo tiempo, garantizar el acceso equitativo para todos; contribuir a la formulación de programas eficaces de educación de calidad en contextos de fragilidad, y promover la creación de mecanismos alternativos para respaldar la educación en contextos de fragilidad durante la transición de la asistencia humanitaria a la asistencia para el desarrollo. Para obtener más información sobre la INEE y el Grupo de Trabajo, visite <http://www.ineesite.org>.

La Guía de referencia se redactó sobre la base de un informe titulado *Appropriate and Effective Financing Modalities and Channels for Education in Fragile Situations* (Modalidades y canales apropiados y eficaces de financiamiento para la educación en situaciones de fragilidad), encargado por el Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE y escrito por Anne Thomson y Naureen Karachiwalla, Oxford Policy Management, con la orientación de Keith Hinchliff. Puede consultarse esa publicación y otros recursos fundamentales sobre financiamiento en <http://www.ineesite.org/financing>.

La INEE desea agradecer a los siguientes miembros del Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad, que brindaron aportes sustanciales, orientación y apoyo para redactar y revisar esta publicación: Koli Banik y Alberto Begué (Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, IVR EPT); Peter Buckland y Joel Reyes (Banco Mundial); Julia Dicum (Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, CIDA); Sally Gear (Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, DFID); Jonathan Miller (CARE); Susy Ndaruhutse (CfBT Education Trust); Omnia Nour (Reach Out to Asia, Qatar Foundation); Emily Oldmeadow (Comisión Europea, CE); Mary Joy Pigozzi (Academia para el Desarrollo Educativo, AED); Corien Sips y Joris van Bommel (Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos); Ellen van Kalmthout (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef), y Rebecca Winthrop (Brookings Institution). Además, esta publicación recibió el respaldo constante e invaluable de Kerstin Tebbe, Brooke Breazeale y Anna Seeger, de la Secretaría de la INEE; los aportes de investigaciones adicionales realizadas por Kate Anderson Simons y Savannah Thomas Arrigo (Brookings Institution), y la asistencia editorial de Justin W. van Fleet (Universidad de Maryland).

Esta publicación también se benefició enormemente de un proceso consultivo sobre desarrollo que involucró la participación y los aportes de más de 25 personas. La INEE desea expresar su gratitud por los aportes de esos participantes, entre otros: Anda Adams (Brookings Institution); Allison Anderson y Marian Hodgkin (INEE); Nancy Belhocine, Frances Cosstick, Andrea Khan y Sue Wiebe (CIDA); Peter Buckland (Banco Mundial); Bidemi Caroll

(Comité Internacional de Rescate); Mailan Chiche, Catherine Dom y Stephen Lister (Mokoro Consulting); Jens Claussen (Nordic Consulting Group); Vigdis Cristofoli (Organismo Noruego de Cooperación para el Desarrollo, NORAD); Andriy Dubovyk (Save the Children, Reino Unido), Mick Foster (Mick Foster Economics Limited); Blair Glencourse (Institute for State Effectiveness); Anne Houraye (Asociación pro Desarrollo de la Educación en África); Ellen Lange (NORAD); Charlotte Lattimer (Grupo Temático sobre Educación del Comité Permanente entre Organismos); Suezan Lee (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID); Jonathan Miller (CARE); Eluned Roberts-Schweitzer (Georgetown University); Pauline Rose (Informe de seguimiento de la EPT en el mundo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco); Caroline Schmidt (IVR EPT), y Aleesha Taylor (Open Society Institute, OSI).

La INEE desea agradecer al Banco Mundial, DFID, la AED, la Brookings Institution, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos y a la Secretaria de la Iniciativa de Vía Rápida por sus aportes financieros a la redacción y producción de esta publicación. Además, la INEE agradece a más de 25 organismos, fundaciones e instituciones que han brindado apoyo a la red desde su nacimiento. La lista completa de patrocinadores puede encontrarse en el sitio web de la INEE: <http://www.ineesite.org/acknowledgements>.

# Introducción

Los Gobiernos (ya sean centrales, provinciales o de distrito) son la clave para el desarrollo de sistemas educativos sólidos. Más allá de la prestación del servicio, las autoridades nacionales son responsables de formular y ejecutar las políticas educativas, establecer criterios y planes de estudio, crear instituciones educativas, determinar prioridades y objetivos, y realizar el seguimiento del progreso hacia esas metas.

Los objetivos y la función de los Gobiernos en el sector educativo difieren según las circunstancias, que afectan su voluntad política y su capacidad de prestar servicios. La prestación de servicios educativos con financiamiento externo en situaciones de crisis, posteriores a una crisis o de riesgo de crisis puede no solo ayudar a reducir el conflicto y contribuir a la consolidación de la paz, sino también mejorar la cohesión social y el crecimiento económico. Además de restaurar una sensación de normalidad después de un conflicto o un desastre natural, los sistemas educativos también pueden ayudar a construir Estados sólidos y operativos, y, en consecuencia, reducir la fragilidad.

Esta Guía de referencia fue elaborada por el Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE después de que especialistas en educación solicitaran una descripción fácilmente accesible de los distintos tipos de asistencia externa para la educación, en particular de acuerdo con las recomendaciones de los participantes de la Mesa Redonda de Política de la INEE 2008 sobre Financiación de la educación en Estados afectados por fragilidad. **Su finalidad es permitir que las autoridades de los países de ingreso bajo, incluso aquellos en situaciones de fragilidad, comprendan mejor cómo los donantes pueden brindar asistencia a la educación, cómo funcionan los diversos mecanismos de financiamiento y por qué los donantes eligen uno u otro mecanismo de financiamiento para respaldar la educación.** Además, se espera que esta herramienta ayude a incrementar entre las autoridades educativas el conocimiento de los tipos de asistencia externa que se utilizan para saldar brechas en el financiamiento interno de la educación en el terreno.

A los fines de esta publicación, el término “mecanismos de financiamiento” se utiliza para hacer referencia a los modos en que los donantes brindan asistencia a organismos multilaterales, ONG<sup>1</sup> o directamente a Gobiernos socios. El “donante” se define como un organismo gubernamental o una organización que brinda asistencia humanitaria o para el desarrollo a un país o una región determinados. Aquí se emplea el término para hacer referencia a una gran variedad de proveedores de asistencia externa y no se limita a los organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo.

La Guía de referencia está redactada desde el punto de vista del donante y se propone explicar los mecanismos de financiamiento que existen en la actualidad. No pretende ser un manual de instrucciones que permita a los Gobiernos y a sus ministerios de Educación solicitar con mayor éxito asistencia externa para la educación negociar mejor el diseño de esa asistencia. Tampoco pretende analizar los distintos mecanismos de financiamiento evaluando

<sup>1</sup> En el texto, “ONG” se refiere tanto a las ONG internacionales como a las locales

sus ventajas y desventajas en situaciones específicas. En el anexo 2, se brinda una lista de otras publicaciones que tratan esos temas. Esta publicación está pensada para ayudar a las autoridades nacionales del sector educativo a comprender el diseño, las metas y las limitaciones de los tipos de asistencia que existen actualmente y, de ese modo, ayudarlas a establecer mejores relaciones entre su país y el donante.

La publicación también puede ser de interés para las personas que trabajan en ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC), y para los miembros de grupos locales de educación (donantes) y sus asociados para el desarrollo educativo, cuyo mejor conocimiento de cómo funcionan los mecanismos de financiamiento puede contribuir a que los Gobiernos y los donantes realicen la rendición de cuentas.

A los fines de esta publicación, las “situaciones de fragilidad” se definen como situaciones de crisis, posteriores a crisis o de riesgo de crisis causadas por conflictos, desastres naturales o el cuestionamiento de la legitimidad de un Gobierno. En esas situaciones, con frecuencia, el Gobierno tiene recursos limitados y carece de la capacidad o de la voluntad de actuar, o de ambas. Como resultado, el Gobierno no puede prestar servicios públicos básicos como la seguridad, la salud y la educación para la mayoría de su población o en áreas sustanciales del territorio nacional.

Esa definición incluye a países que pueden tener instituciones y personal limitados para formular la política educativa y prestar servicios en materia de educación; que viven en circunstancias en las que ya no se respetan las normas o las instituciones, o donde no se acepta su autoridad, o que deben lidiar con condiciones económicas muy desfavorables. También incluye a países que están en una situación “previa al

#### RECUADRO 1.

### Organismos miembros del Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE

- Academia de Desarrollo Educativo
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
- Banco Mundial
- CARE
- Center for Universal Education de la Brookings Institution
- Centro de Educación Internacional de la Universidad de Massachusetts
- Centro de la Unesco en la Universidad de Ulster
- CfBT Education Trust
- Comisión Europea (CE)
- Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)
- Education Development Center
- Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos
- Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ)
- Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AusAID)
- Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)
- Reach Out to Asia, Qatar Foundation
- Save the Children
- Secretaría de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR EPT)
- Unesco
- Unicef

Para obtener más información sobre el Grupo de Trabajo, contacte a [educationfragility@ineesite.org](mailto:educationfragility@ineesite.org) o visite [www.ineesite.org/educationfragility](http://www.ineesite.org/educationfragility).

conflicto”, en la cual un deterioro rápido de las condiciones sociales, económicas y políticas podría derivar en un conflicto abierto<sup>2</sup>.

## ESTRUCTURA DE LA GUÍA DE REFERENCIA

La primera parte de la Guía de referencia (“Cómo ven los donantes el financiamiento para la educación”) ayuda a los lectores a comprender cómo ven los donantes las necesidades de financiamiento en el sector educativo y los mecanismos de financiamiento que utilizan en distintas situaciones. En esencia, la asistencia de los donantes se clasifica en dos categorías: la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo. La ayuda humanitaria suele utilizarse durante una crisis, mientras que se emplea una combinación de ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo en el período de recuperación y reconstrucción que sigue a las crisis. La primera parte de esta guía está diseñada para ayudar a los lectores a comprender mejor la manera en que los donantes utilizan la asistencia externa para respaldar al sector educativo, el espectro de distintos actores<sup>3</sup> encargados de brindar asistencia educativa y las estrategias a las que apelan los donantes para decidir cómo financiar la educación.

La segunda parte de esta guía (“¿Qué organizaciones financian y prestan servicios educativos?”) define las distintas organizaciones que financian la educación (donantes) y prestan servicios educativos (prestadores de servicios, como ONG internacionales y locales). Además, ofrece un panorama del modo en que los donantes trabajan juntos a nivel nacional e internacional.

La tercera parte de esta guía (“Mecanismos de financiamiento de los donantes para el apoyo a la educación”) resume las características más salientes de cada uno de los mecanismos principales de financiamiento para la educación. En la medida de lo posible, se incluyeron los estudios de casos complementarios en las instancias en que fue posible. Esta parte está diseñada con el fin de explicar las diferencias entre los diversos mecanismos de financiamiento, cómo funciona cada uno y por qué los eligen los donantes.

Por último, los anexos proporcionan información complementaria útil para el lector interesado y el glosario explica una serie de términos que se emplean en el texto. El anexo 1 brinda ejemplos breves de países que ilustran la elección y el uso de mecanismos de financiamiento. El anexo 2 ofrece una lista de materiales de lectura y recursos adicionales sobre financiamiento externo para la educación, en particular en situaciones de fragilidad. El anexo 3 proporciona una lista de las distintas organizaciones (donantes y organismos de ejecución) involucradas en el financiamiento y la prestación de servicios educativos en países de ingreso bajo. (Cabe destacar que la lista del anexo 3 no es exhaustiva; su objetivo es aportar una imagen ilustrativa de las diversas partes interesadas, como los donantes y los organismos de ejecución, relacionadas con el financiamiento externo para la educación. La INEE lamenta cualquier omisión involuntaria de una organización en el mencionado anexo).

2 La definición de “fragilidad” utilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD de la OCDE) hace hincapié en la falta de capacidad y voluntad de un Gobierno para llevar a cabo funciones esenciales del Estado para el beneficio de toda la población. Según esa definición, la fragilidad va más allá de los servicios deficientes e incluye el conflicto, el colapso del Estado, la pérdida de control territorial, la inestabilidad política extrema, las políticas clientelistas y la represión o negación de recursos a subgrupos de la población. Según el CAD, la violencia organizada, la corrupción, la pobreza, la exclusión y la ausencia de buen gobierno son condiciones comunes e indicadores de fragilidad. Véase OCDE (2008): *Service Delivery in Fragile Situations: Key Concepts, Findings and Lessons*.

3 Que incluye organismos bilaterales y multilaterales, ONG internacionales y locales, y fundaciones del sector privado.

## RECUADRO 2.

### Definir las “situaciones de fragilidad”

---

El Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE reconoce que los términos “fragilidad”, “Estados frágiles” y “situaciones de fragilidad” pueden dar lugar a discusión. En esta publicación, se utiliza la frase “situaciones de fragilidad” por dos motivos. En primer lugar, por su uso generalizado entre los donantes en la actualidad. En segundo lugar, porque la frase abarca un amplio espectro de circunstancias, que incluye a los países de ingreso bajo con Estados débiles y situaciones de crisis, posteriores a crisis y de riesgo de crisis causadas por conflictos, desastres naturales o la pérdida de legitimidad del Gobierno.

¿Qué significa? Puede significar que el Gobierno perdió el control efectivo de su territorio o de parte de su territorio, su legitimidad entre la población o su capacidad de prestar servicios básicos a la población; que está en riesgo de conflicto armado o de colapso económico, o que sufre alguna combinación de esas circunstancias. En casos de desastre natural, el Gobierno puede perder la capacidad de prestar servicios a causa de la destrucción de caminos, puertos, puentes, sistemas de comunicación u oficinas gubernamentales. Otra posibilidad es que el Gobierno mantenga una capacidad razonable de prestar servicios básicos a pesar del desastre natural, pero que se vea superado por la magnitud de servicios humanitarios necesarios después de un huracán, un tsunami o un terremoto.

Los países y las regiones pueden entrar y salir de situaciones de fragilidad (en ocasiones, de manera bastante repentina) por diferentes motivos. Por ejemplo, Kenya experimentó un período prolongado de desarrollo estable, pero las elecciones impugnadas de diciembre de 2007 sumieron bruscamente al país en la inestabilidad y el malestar. La fragilidad de los países y las regiones también puede verse afectada por una combinación de conflictos y desastres naturales. En Aceh, Indonesia, las hostilidades entre el Gobierno y el movimiento separatista de larga data (Movimiento de Liberación de Aceh) alcanzaron un punto crítico entre 1989-91 y 2001-03, antes del embate del tsunami, en diciembre de 2004. Las hostilidades se cobraron 170 000 vidas, desplazaron a 500 000 personas y provocaron daños y pérdidas físicas en la provincia de alrededor de US\$4900 millones. Los Estados Unidos enfrentaron una situación de fragilidad a causa del huracán Katrina en 2005, que reveló una sorprendente falta de capacidad gubernamental para lidiar con una crisis causada por un riesgo natural.

Las situaciones de fragilidad también pueden darse solamente en una región de un país. Por ejemplo, en la década de 1990, en el sur de Uganda se mantenía una estabilidad razonable, mientras que la región norte del país estaba asediada por una guerra entre el Gobierno y el Ejército de Resistencia del Señor. Las situaciones de fragilidad pueden prevalecer en distintas regiones de un país por distintos motivos. En Afganistán, por ejemplo, ciertas regiones son frágiles a causa de problemas de seguridad asociados con la insurgencia de los talibanes, otras regiones son frágiles como consecuencia de la capacidad deficiente del Gobierno y la corrupción generalizada, y otras son vulnerables a riesgos naturales.



## PARTE I

# Cómo ven los donantes el financiamiento para la educación

- A. Educación: ¿Qué necesita financiamiento?
- B. ¿Cómo toman decisiones los donantes respecto del financiamiento para la educación?
- C. ¿Qué constituye una “buena práctica por parte de los donantes” en el sector de la educación?
- D. ¿Qué dificulta el cumplimiento de las buenas prácticas por parte de los donantes?



PARTE I →





## A. EDUCACIÓN: ¿QUÉ NECESITA FINANCIAMIENTO?

Los donantes externos priorizan la educación como un servicio fundamental y buscan garantizar que las necesidades educativas más urgentes de un país de ingreso bajo se satisfagan sin perder de vista el objetivo a largo plazo de ayudar al Gobierno asociado a desarrollar un sistema nacional de educación eficiente, eficaz y equitativo. Como se mencionó en la introducción, garantizar la continuidad de los servicios educativos puede no solo ayudar a reducir el riesgo de conflicto, sino que además puede contribuir a la consolidación de la paz y, en última instancia, a impulsar el crecimiento económico y colaborar con la consolidación de Estados en condiciones de estabilidad<sup>4</sup>.

La creciente conciencia respecto de la necesidad de ofrecer asistencia educativa y respaldar simultáneamente procesos de consolidación del Estado en países de ingreso bajo, cualesquiera sean sus circunstancias, está promoviendo una nueva visión respecto de la educación. Esa postura contempla a la educación como un medio para reducir la fragilidad desarrollando el amplio espectro de competencias, capacidades y sistemas necesarios para crear Estados autosostenibles y operativos, capaces de competir en la economía mundial.

Además de la educación básica, esta visión de los sistemas de educación implica que deben estar preparados para prestar capacitación en competencias tan diversas como la carpintería, la albañilería, la ingeniería, la contabilidad, la auditoría y la tecnología informática. En las situaciones de mayor fragilidad, es necesario que los sistemas de educación ayuden a una generación de jóvenes y adultos que perdieron oportunidades educativas a desarrollar competencias técnicas y no técnicas para desenvolverse en sociedad, lo que indica que en tales circunstancias se necesita un apoyo a la educación básica, vocacional y superior.

### **Necesidades educativas**

La educación, incluso en situaciones de fragilidad, incluye un conjunto variado de servicios y actividades que dependen del estado del sector educativo (esencialmente, de la capacidad de un Gobierno y sus asociados para financiar y gestionar un sistema nacional de educación). Las necesidades educativas en estas situaciones son considerables, pero los Gobiernos carecen de las instituciones y los sistemas sólidos necesarios para prestar servicios educativos. Las escuelas que logran funcionar en esos contextos enfrentan desafíos como el carácter inadecuado de las instalaciones educativas, la falta de capacitación docente y un suministro de recursos deficiente, lo que destaca la necesidad de mejorar la calidad educativa y expandir la matrícula (es decir, ampliar el acceso para que la educación esté al alcance de todos los niños y niñas).

<sup>4</sup> Según esta perspectiva, la educación no es solo un componente central del desarrollo, también es un "dividendo de la paz". Véase Peter Buckland (2005): *Reshaping the Future: Education and Postconflict Reconstruction*, Banco Mundial.

Los donantes realizan una evaluación inicial de las necesidades para determinar las clases de actividades educativas y gastos relacionados necesarios en un país o situación de fragilidad determinados. A medida que cambian las condiciones (por ejemplo, a medida que un país lleva a cabo la transición de la ayuda humanitaria a la asistencia para el desarrollo, o de las actividades de escolarización no formal a las actividades de escolarización formal), también es necesario que cambie la educación. Las revisiones periódicas (realizadas con mayor frecuencia en crisis que cambian rápidamente) son necesarias para evaluar el cambio en las condiciones y determinar cómo integrar nuevos servicios en los programas existentes.

Las necesidades educativas pueden diferir en una crisis aguda y en una situación inmediatamente posterior a un conflicto. En esas situaciones, es necesario focalizarse en los problemas inmediatos generados por la crisis, el desplazamiento y el conflicto, y, si es necesario, crear oportunidades de escolarización transitoria. También es posible que se necesiten planes de estudio complementarios para enfrentar los desafíos del estrés postraumático, la separación y el desplazamiento<sup>5</sup>.

Entre las actividades educativas que suelen exigir algún tipo de financiamiento externo se cuentan:

- la educación formal primaria y secundaria;
- actividades recreativas destinadas a proteger el bienestar de los niños (es decir, ámbitos en los que los estudiantes puedan iniciar sus propias actividades, además de participar en actividades estructuradas con el apoyo de adultos);
- planes de estudio complementarios para promover el apoyo y la protección psicosociales o suministrar capacitación en competencias prácticas para la vida a los estudiantes (por ejemplo, concientización sobre minas terrestres, salud reproductiva, educación sobre la paz);
- servicios de desarrollo en la primera infancia, que suelen ofrecerse mediante centros comunitarios, como nutrición, salud y estímulos cognitivos y motores, para promover el desarrollo saludable de los niños y su transición hacia la escuela primaria;
- programas de alimentación escolar que ofrecen comidas en las escuelas, fortificación de alimentos con micronutrientes, raciones de desparasitación o para llevar al hogar (esas raciones también tienen beneficios nutricionales y pueden mejorar la asistencia escolar y los logros en términos de aprendizaje);
- actividades para jóvenes diseñadas para ayudar a que los estudiantes lleven a cabo la transición de la escuela primaria a la secundaria y las oportunidades de empleo (por ejemplo, capacitación vocacional y en oficios, clases de alfabetización y desarrollo de liderazgo);
- programas de educación alternativos, como programas de aprendizaje acelerado (que condensan los planes de estudio tradicionales en períodos más cortos); programas integradores (que reincorporan a los estudiantes al sistema de educación formal); programas de aprendizaje a distancia y centros de extensión escolar (que permiten que los estudiantes sigan educándose en caso de desplazamiento o de problemas de seguridad);

<sup>5</sup> Tras una emergencia repentina, el Grupo Temático sobre Educación del Comité Permanente entre Organismos realizará una evaluación rápida de necesidades (véase la página 31, donde se describe dicho grupo temático).

- programas de alfabetización para adultos, que permiten a los miembros de la comunidad participar en actividades de aprendizaje a lo largo de la vida;
- comités de gestión escolar y asociaciones de padres y maestros, que promueven que la comunidad se haga cargo de la educación y que los residentes locales participen en la toma de decisiones en las escuelas locales;
- actividades de reducción de riesgo de desastres, destinadas a capacitar a los maestros y los estudiantes en casos de emergencias, lo que implica comprender los riesgos y procedimientos de seguridad locales.

El gasto ordinario y las inversiones en un sistema nacional de educación (véase el recuadro 3) difieren entre regiones y países, en función de la eficiencia con la que los países utilicen sus recursos educativos, de las reglas nacionales respecto del tamaño de las clases y los salarios de los docentes, y del costo de los materiales de construcción y la mano de obra para la construcción de aulas. Las necesidades específicas en países de ingreso bajo incluyen llegar a los estudiantes más marginales en edad de asistir a la escuela primaria, contratar y capacitar a una cantidad suficiente de docentes, construir una cantidad suficiente de aulas y ampliar el acceso a la primera etapa de la escuela secundaria para todos los graduados de escuela primaria.

Para obtener más información sobre actividades y necesidades educativas en situaciones de emergencia y de conflicto de larga data, los lectores pueden acceder a las INEE Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery [Normas mínimas de la INEE para educación: Preparación, Respuesta, Recuperación] (véanse el recuadro 5 y el sitio web de la INEE: [www.ineesite.org](http://www.ineesite.org)).

### RECUADRO 3.

## Ejemplos de costos del sistema educativo en situaciones de fragilidad

#### COSTOS RELACIONADOS CON INVERSIONES

- La rehabilitación y (re)construcción de escuelas implica construir y reparar estructuras tanto transitorias como permanentes, lo que incluye el mobiliario, las letrinas y el suministro de agua.
- La reforma o el desarrollo de los planes de estudio pueden ser necesarios en casos en los que el sistema educativo no esté actualizado o no resulte adecuado para la población estudiantil.
- El suministro de material de enseñanza y aprendizaje para las aulas, como libros de texto, guías de enseñanza, pizarras, lápices y papel. Es posible que exista escasez de esos materiales, por lo que el suministro debe renovarse a menudo a fin de que los niños sigan en la escuela.
- La contratación y capacitación de maestros suele representar un costo de capital considerable. Es posible que sea necesario identificar y capacitar a los docentes nuevos y los existentes a fin de adaptar la enseñanza a contextos en situaciones de emergencia.

#### COSTOS ORDINARIOS

- Los programas de transferencia de efectivo pueden mejorar la capacidad de los niños de asistir a la escuela, mediante la reducción de la carga financiera sobre las familias.
- Los salarios docentes suelen ser el mayor componente de cualquier presupuesto educativo y son fundamentales para motivar a los maestros. Los incentivos adicionales para los maestros pueden lograr que los docentes trabajen en áreas remotas y postergadas.
- La gestión y el mantenimiento de las instalaciones prolonga la vida de las escuelas y los espacios educativos y puede reducir la necesidad de rehabilitaciones más costosas.

**RECUADRO 4.****Cómo eligen los donantes un mecanismo de financiamiento**

Cualesquiera sean las circunstancias del país, el donante debe decidir: 1) hacia dónde orientará su apoyo (por ejemplo, un proyecto, un programa, un presupuesto sectorial o uno nacional); 2) de qué forma prestará ese apoyo (es decir, financiamiento o bienes y servicios en especie); 3) el mecanismo de financiamiento específico por utilizar (por ejemplo, apoyo de proyectos, apoyo de programas, apoyo presupuestario), y 4) cómo coordinará el apoyo con el de otros donantes (por ejemplo, mediante mecanismos adicionales, como los acuerdos de financiamiento común, que incluyen los fondos fiduciarios multidonantes).

En general, al momento de elegir mecanismos de financiamiento para respaldar la educación en un país determinado, un donante tiene en cuenta un rango de temas, que incluye:

**NECESIDADES EDUCATIVAS**

- el estado de capacitación y la formación profesional continua de los docentes;
- los problemas de contratación, remuneración y retención de docentes;
- la disponibilidad de materiales de enseñanza y de aprendizaje, incluidos los libros de texto y las guías de enseñanza;
- la posible necesidad de corregir el formato o el plan de estudios del sistema educativo.

**CAPACIDAD DEL GOBIERNO**

- capacidad del Gobierno para prestar un servicio o conjunto de servicios, garantizar el uso adecuado de los fondos e informar sobre ese uso;
- necesidades de desarrollo de capacidades dentro de los ministerios gubernamentales (por ejemplo, capacidad de formular políticas, capacidad de diseñar y supervisar programas), lo que incluye los recursos necesarios para que el ministerio de Educación desarrolle un plan y un programa de estudios para el sector educativo nacional;
- disponibilidad de infraestructura escolar (es decir, aulas, mobiliario escolar, instalaciones de agua y saneamiento), lo que incluye la posible necesidad de construir, reconstruir o mejorar esas infraestructuras.

**CAPACIDAD COMUNITARIA**

- recursos y capacidades relativos de las comunidades escolares (es decir, el nivel de actividad de grupos orientados a ampliar las facultades de la comunidad y las asociaciones de padres y docentes);
- experiencia comunitaria con los aranceles escolares.

**ORIENTACIÓN**

- garantizar que los fondos designados lleguen al nivel de la escuela;
- determinar si existen grupos con necesidades educativas especiales (por ejemplo, niñas, ex combatientes, jóvenes desempleados, minorías, niños de regiones remotas, etc.).

**EFICACIA DE LA AYUDA**

- coordinación con otros donantes;
- alineamiento con las políticas y los sistemas gubernamentales, incluso si esos sistemas se desarrollarán en el futuro (por ejemplo, respaldar a las escuelas administradas por prestadores no estatales, pero garantizando que las escuelas, los planes de estudio y las normas se ajusten a los estándares gubernamentales o estén preparados para aceptar en el futuro la autoridad del ministerio de Educación nacional).

## B. ¿CÓMO TOMAN DECISIONES LOS DONANTES RESPECTO DEL FINANCIAMIENTO PARA LA EDUCACIÓN?

### Objetivos de los donantes en el sector de la educación

---

En muchos países de ingreso bajo, incluidos aquellos en situaciones de fragilidad, los donantes se encuentran frente a dos objetivos primarios al momento de financiar intervenciones en el sector de la educación:

1. garantizar la continuidad de los servicios educativos;
2. fortalecer la capacidad del Gobierno para prestar esos servicios.

El siguiente es un tercer objetivo educativo importante para los donantes:

3. respaldar el desarrollo de políticas educativas; en países en los que este proceso es prácticamente inexistente, es posible que se necesite un período prolongado de fortalecimiento de las capacidades, incluida la asistencia en el desarrollo de las competencias y el conocimiento del personal del ministerio de Educación para elaborar una versión preliminar de una ley y una política educativa nacional.

A fin de apoyar esos objetivos, los donantes suelen ofrecer financiamiento para actividades como las siguientes:

- los salarios de los docentes (una estrategia a corto plazo para que las escuelas empiecen a funcionar);
- la contratación y el respaldo de los docentes;
- el fortalecimiento de la capacidad en el sector de la educación;
- el trabajo con prestadores no estatales que hayan creado redes escolares en un país o una región determinados.

### Estrategia de los donantes: Diversificación del riesgo

---

Desde la perspectiva de los donantes, la incertidumbre es la principal inquietud en muchos países de ingreso bajo, lo que significa que no se conoce a ciencia cierta:

- si el Gobierno tiene la voluntad política de lograr metas de educación específicas;
- si el Gobierno tiene el personal capacitado y los sistemas administrativos necesarios para desarrollar políticas educativas; fijar estándares; entregar fondos a los ministerios, los Gobiernos provinciales y las escuelas, y administrar y controlar tanto los fondos públicos como los suministrados por donantes;
- si los prestadores no estatales, es decir, las ONG internacionales y locales, las empresas privadas y las fundaciones, cuentan con el personal y los sistemas necesarios para prestar servicios educativos en el terreno;
- si existe riesgo de inestabilidad, es decir, si es posible que la situación política desemboque en un conflicto.

Dadas esas incertidumbres, los donantes tienden a respaldar la educación en los países de ingreso bajo, incluyendo a aquellos en situaciones de fragilidad, mediante diversos mecanismos de financiamiento y organismos de ejecución. Esa estrategia permite diversificar el riesgo de que los proyectos educativos de los donantes no logren sus objetivos. El aspecto negativo de la estrategia es que puede aumentar los costos de la intervención, ya que es preciso gestionar mayor cantidad de mecanismos diversos entre sí. Otra razón por la que los donantes combinan mecanismos radica en que a menudo intentan prestar servicios educativos a los pobres y vulnerables y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades del Gobierno, mediante distintos mecanismos para respaldar cada objetivo.

Los mecanismos de financiamiento básicos que usan los donantes para respaldar la educación son:

- fondos comunes humanitarios;
- llamamientos humanitarios;
- apoyo de proyectos;
- apoyo de programas/fondos comunes;
- fondos fiduciarios multidonantes;
- apoyo presupuestario sectorial;
- apoyo presupuestario general;
- alivio de la deuda.

Estos mecanismos se resumen a continuación en el cuadro 1; en la tercera parte se ofrecen descripciones detalladas de cada mecanismo.

**Cuadro 1. Mecanismos de financiamiento de donantes que respaldan la educación**

TIPO DE FINANCIAMIENTO	MECANISMO DE FINANCIAMIENTO
<p><b>Asistencia humanitaria</b></p>	<p><b>Fondos comunes humanitarios:</b> La asistencia humanitaria para un país o una región determinados suministrada por varios donantes bilaterales y multilaterales (y posiblemente personas y empresas privadas) para respaldar actividades actuales de emergencia, prevención y recuperación temprana, además de zanjar brechas de financiamiento. Con este mecanismo se presta financiamiento a los organismos de la ONU y a las ONG internacionales y locales; en algunos casos, el financiamiento pasa por los organismos de la ONU antes de llegar a las ONG. Se utiliza para prestar asistencia humanitaria a corto plazo.</p> <hr/> <p><b>Llamamiento humanitario:</b> Mecanismo de recaudación diseñado para atraer contribuciones de varios donantes bilaterales y multilaterales para brindar asistencia humanitaria de emergencia en un país o región determinados. Los llamamientos se utilizan para respaldar las actividades humanitarias en el momento inmediatamente posterior a una emergencia o durante una crisis de larga duración. Los fondos se asignan directamente a los organismos de ejecución (organismos de la ONU y ONG internacionales y locales) para respaldar planes de trabajo o proyectos concertados previamente. Los llamamientos son utilizados por los donantes para planificar, ejecutar y hacer el seguimiento de actividades conjuntas de asistencia humanitaria a más largo plazo.</p>

**Cuadro 1. Mecanismos de financiamiento de donantes que respaldan la educación** (continuado)

TIPO DE FINANCIAMIENTO	MECANISMO DE FINANCIAMIENTO
<b>Asistencia humanitaria</b> (continuado)	<b>Apoyo de proyectos:</b> Financiamiento de proyectos específicos en un país o una región determinados suministrado mediante un llamamiento humanitario o un fondo común humanitario. Durante una crisis humanitaria, el financiamiento de proyectos también suele ser suministrado directamente por donantes bilaterales, donantes multilaterales o actores no estatales (por ejemplo, ONG, fundaciones privadas, organizaciones religiosas, empresas, personas físicas y diásporas). Esos donantes administran los desembolsos y supervisan el seguimiento y la evaluación de los fondos directamente, mediante las unidades de ejecución del proyecto o a través de organismos de ejecución de terceros (por ejemplo, ONG).
<b>Asistencia para el desarrollo</b>	<b>Apoyo de proyectos:</b> Asistencia para el desarrollo suministrada para proyectos específicos en un país o una región determinados por actores bilaterales, multilaterales o no estatales (por ejemplo, ONG, fundaciones privadas, organizaciones religiosas, empresas, personas físicas y diásporas). El apoyo a proyectos es la forma más habitual de asistencia externa a países de ingreso bajo, en especial entre donantes bilaterales. <b>Apoyo de programas:</b> Financiamiento de donantes que respalda un programa sectorial específico y suele verse como un paso previo al apoyo presupuestario sectorial. El apoyo de programas puede funcionar dentro o fuera de un marco dirigido por el Gobierno; también puede incluir participantes de la sociedad civil. <b>Fondos comunes:</b> Financiamiento suministrado por varios donantes, que puede utilizarse para respaldar un plan de acción humanitario, un proyecto, un programa o un presupuesto gubernamental sectorial o general.  La Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR EPT), un tipo de acuerdo de fondos comunes, es una asociación educativa mundial de donantes multilaterales y bilaterales que se gestiona a nivel de cada país. Ofrece apoyo a países de ingreso bajo que buscan alcanzar el objetivo de la universalización de la escuela primaria antes de 2015, basándose en el desarrollo de un plan del sector educativo aprobado por un grupo de donantes locales. La IVR EPT administra dos mecanismos de financiamiento: el Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación y el Fondo Catalizador. A fines de 2010, ambos fondos se combinarán en un fondo único de EPT, que cubrirá el apoyo a los países asociados en relación con el desarrollo de capacidades, las políticas y los análisis, y la ejecución de planes sectoriales. <b>Fondos fiduciarios multidonantes:</b> Los fondos fiduciarios multidonantes, un tipo de fondo común, reúnen dinero de varios donantes y lo desembolsan a través de distintos canales, que incluyen el apoyo presupuestario y el financiamiento de proyectos. Estos fondos suelen ser administrados por el Banco Mundial, pero también pueden ser administrados por una organización de la ONU, un donante bilateral o una fundación privada. Los fondos trabajan directamente con el Gobierno asociado; los desembolsos están condicionados por estándares fiduciarios e indicadores de desempeño.

**Cuadro 1. Mecanismos de financiamiento de donantes que respaldan la educación** (continuado)

TIPO DE FINANCIAMIENTO	MECANISMO DE FINANCIAMIENTO
<b>Asistencia para el desarrollo</b> (continuado)	<p>Apoyo presupuestario sectorial: Los donantes bilaterales y multilaterales brindan financiamiento al presupuesto de un Gobierno, por separado o de manera conjunta, desembolsando fondos a través del tesoro nacional, en función de una estrategia del sector educativo elaborada por el Gobierno y aceptada por los donantes. Los recursos son administrados por el sistema de gestión de las finanzas públicas del país asociado.</p> <hr/> <p>Apoyo presupuestario general: Los donantes bilaterales o multilaterales, por separado o de manera conjunta, brindan financiamiento para el presupuesto de un Gobierno a través del tesoro nacional a fin de apoyar una política nacional de desarrollo o de reforma. Los recursos son administrados por el sistema de gestión de las finanzas públicas del país asociado. Los desembolsos suelen estar basados en condiciones concertadas descritas en un marco de evaluación del desempeño o en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del país. El apoyo presupuestario general promueve que los donantes usen los sistemas del Gobierno y respalden las prioridades definidas por el Gobierno (“alineamiento”). Si el apoyo presupuestario general es cofinanciado por donantes múltiples, promueve que esos donantes coordinen sus respectivas actividades.</p> <hr/> <p>Alivio de la deuda: El alivio de la deuda apunta a liberar los recursos del país deudor con fines de desarrollo. Los donantes usan el alivio de la deuda para reasignar recursos gubernamentales en áreas que consideran prioritarias, como el cumplimiento de los objetivos de EPT y de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) relacionados con la educación.</p> <hr/>

## C. ¿QUÉ CONSTITUYE UNA “BUENA PRÁCTICA POR PARTE DE LOS DONANTES” EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN?

Los Gobiernos, a nivel central, provincial o de distrito, son la clave para la elaboración de un sistema educativo sólido. Más allá de la prestación de servicios, las autoridades nacionales están a cargo de desarrollar y ejecutar las políticas educativas, elaborar normas y planes de estudio, desarrollar instituciones educativas, fijar prioridades y objetivos, y monitorear el progreso de esos objetivos.

Incluso si no enfrentan situaciones de crisis o problemas de capacidad, muchos Gobiernos de países de ingreso bajo deben trabajar con prestadores no estatales, el sector privado, las comunidades locales y hasta los hogares para cumplir con los ambiciosos objetivos de EPT y los ODM relacionados con la educación. Esto implica que, en muchos países de ingreso bajo, la función del Gobierno en el sector educativo incluye la fijación de normas, la definición de requisitos y la gestión de diversos prestadores estatales y no estatales de servicios educativos.

A fin de que la asistencia internacional para educación sea tanto eficiente como eficaz, los donantes deben, en última instancia, suministrar una asistencia que responda a las prioridades del país asociado y suministrarla a través de los ministerios y organismos del Gobierno asociado. Al mismo tiempo, los donantes deben coordinar sus respectivos trabajos a fin de evitar que se repitan las iniciativas y el Gobierno asociado se vea abrumado por los requisitos de elaboración de informes. Los donantes suelen referirse a esos dos procesos como “alineamiento” y “armonización”. El alineamiento y la armonización son dos principios clave de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005 y del Programa de Acción de Accra de 2008 (véase el recuadro 6).

Los objetivos y la función de un Gobierno en el sector educativo variarán de acuerdo con su voluntad política y su capacidad para prestar servicios. En circunstancias ideales, los donantes y los Gobiernos socios llegan a un acuerdo respecto de las prioridades del sector educativo, y la asistencia externa se canaliza a través del ministerio de Educación, oficinas gubernamentales de educación de menor nivel e instituciones educativas, incluidos los institutos de capacitación docente y las escuelas.

Aun así, en muchos países de ingreso bajo, en especial aquellos en situaciones de fragilidad, es posible que un Gobierno no pueda prestar servicios educativos a partes del país o a la mayoría de la población. En esas circunstancias, para que la ayuda sea eficaz, es preciso que los donantes coordinen sus iniciativas de prestación de servicios educativos y, además, desarrollen gradualmente la capacidad del Gobierno asociado para prestar esos servicios. A menudo es necesario secuenciar ambos objetivos, en especial en situaciones inmediatamente posteriores a una crisis, en las que los donantes suelen prestar los servicios clave directamente o a través de organismos multilaterales de desarrollo y ONG internacionales. Las Normas mínimas de la INEE para educación pueden orientar el financiamiento de la educación que realizan los donantes en situaciones de fragilidad (véase el recuadro 5). Los principios de buenas prácticas en el contexto de donaciones humanitarias se describen en el recuadro 7.

En general, cuanto más compleja sea la arquitectura de la ayuda en un país, más difícil será para un Gobierno (que debería estar ubicado en la cima de todo mecanismo de coordinación) no perder de vista la totalidad de la ayuda que llega a un sector determinado, tarea que se vuelve mucho más difícil cuando la ayuda está orientada a la totalidad del país. Eso puede ser especialmente cierto en el caso de situaciones posteriores a las crisis complejas, en las que la escala de la asistencia externa necesaria es extremadamente grande, tanto a corto como a mediano plazo. El Gobierno asociado enfrenta desafíos enormes al momento de reconstruir su autoridad y sus oficinas administrativas, y las condiciones de seguridad se mantienen precarias<sup>6</sup>.

Para que un Gobierno asociado acceda a un financiamiento externo a más largo plazo y de manera integral para la educación, debe fortalecer sus capacidades. Es decir, debe desarrollar las competencias, la infraestructura y los procesos para recaudar impuestos, gestionar desembolsos financieros y supervisar los gastos (es decir, un sistema de gestión de las finanzas); desarrollar una política y un plan nacionales de educación, lo que incluye la adopción de normas y regulaciones; financiar y dotar de personal a los ministerios de Educación y de Hacienda; crear canales de comunicación regulares entre las autoridades de Educación centrales y de distrito, y financiar y administrar escuelas que funcionen correctamente. En última instancia, para que la ayuda sea eficaz, es necesario que los donantes utilicen mecanismos de financiamiento que fortalezcan las instituciones, el personal y la infraestructura de un Gobierno asociado para que desarrolle y ejecute la política y los servicios nacionales de educación. La posibilidad de que esos mecanismos se usen eficazmente varía según el país y la situación.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en Afganistán, a causa de la gran cantidad de donantes que trabajan en el país, la escala de la asistencia suministrada y la necesidad de prestar servicios tan rápido como sea posible impidieron que el Gobierno realizara un seguimiento completo de toda la asistencia externa. A raíz de eso, no es claro el destino de casi un tercio de la ayuda suministrada desde 2001. (Waldman, Matt. 2008. *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*. ACBAR Advocacy Series).

## RECUADRO 5.

### Buenas prácticas de los donantes en el sector de la educación

Las INEE Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery (Normas mínimas de la INEE para educación: Preparación, Respuesta, Recuperación) ofrecen orientación sobre las buenas prácticas para la prestación de servicios educativos y pueden ser utilizadas por los donantes y los Gobiernos socios como base para las políticas, la planificación y el financiamiento. Estas normas se organizan en cinco puntos esenciales:

#### NORMAS FUNDACIONALES

##### > PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

**Participación:** Los miembros de la comunidad participan de manera activa, transparente y no discriminatoria en el análisis, la planificación, el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las respuestas educativas.

**Recursos:** Los recursos comunitarios se identifican, se movilizan y se utilizan para ejecutar oportunidades de aprendizaje adecuadas en términos etarios.

##### > COORDINACIÓN

**Coordinación:** Existen mecanismos de coordinación educativa en respaldo de las partes interesadas que trabajan para garantizar el acceso a la educación de calidad y la continuidad de dicha educación.

##### > ANÁLISIS

**Evaluación inicial:** Se realizan evaluaciones oportunas de la educación en la situación de emergencia de manera holística, transparente y participativa.

**Estrategia de respuesta:** Se desarrollan estrategias de respuesta educativa inclusivas, que incluyen una descripción clara del contexto, los obstáculos que enfrenta el derecho a la educación, y las estrategias para superar esos obstáculos.

**Seguimiento:** Se realiza un seguimiento periódico de las actividades de respuesta educativa y las necesidades de aprendizaje cambiantes de la población afectada.

**Evaluación:** Las evaluaciones sistemáticas e imparciales mejoran las respuestas a las actividades educativas y la rendición de cuentas.

#### ACCESO Y ENTORNO DE APRENDIZAJE

**Acceso equitativo:** Todos tienen acceso a oportunidades educativas de calidad y pertinentes.

**Protección y bienestar:** Los entornos de aprendizaje están protegidos, son seguros, y promueven la protección y el bienestar psicosocial de los estudiantes, los docentes y demás personal educativo.

**Instalaciones y servicios:** Las instalaciones educativas promueven la seguridad y el bienestar de los estudiantes, los docentes y demás personal educativo, y están vinculadas con los servicios psicosociales y de salud, nutrición y protección.

#### ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE

**Planes de estudio:** Se utilizan planes de estudio pertinentes desde el punto de vista cultural, social y lingüístico para ofrecer educación formal y no formal adecuada al contexto específico y las necesidades de los estudiantes.

**Capacitación, desarrollo profesional y apoyo:** Los docentes y demás personal educativo reciben capacitación periódica, pertinente y estructurada, según las necesidades y las circunstancias.

**Instrucción:** La instrucción es participativa, inclusiva y está centrada en el estudiante.

**Evaluación de resultados de aprendizaje:** Se usan métodos adecuados para evaluar y validar los resultados de aprendizaje.

#### DOCENTES Y DEMÁS PERSONAL EDUCATIVO

**Reclutamiento y selección:** Se recluta una cantidad suficiente de docentes y demás personal educativo con calificaciones adecuadas, mediante un proceso participativo y transparente, basado en criterios de selección que reflejen diversidad e igualdad.

**Condiciones de trabajo:** Los docentes y demás personal educativo tienen condiciones de trabajo claramente definidas y reciben una remuneración adecuada.

**Apoyo y supervisión:** Los mecanismos de apoyo y supervisión para docentes y demás personal educativo tienen un funcionamiento eficaz.

#### POLÍTICA EDUCATIVA

**Formulación de leyes y políticas:** Las autoridades educativas priorizan la continuidad y la recuperación de una educación de calidad que incluya el acceso gratuito e inclusivo a la escolarización.

**Planificación y ejecución:** Las actividades educativas respetan los derechos humanos pertinentes y tienen en cuenta políticas, leyes y planes educativos internacionales y nacionales, y las necesidades de aprendizaje de las poblaciones afectadas.

Fuente: INEE, 2010, "INEE Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery."

**RECUADRO 6.****Eficacia de la ayuda: La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra**

Desde el año 2000, algunos sucesos significativos en la arquitectura de la ayuda internacional afectaron la forma en que la asistencia para el desarrollo fluye hacia los países de ingreso bajo y el contexto en el que se ofrece y se recibe. El CAD de la OCDE estuvo a la vanguardia de un diálogo para mejorar la eficacia de los flujos de ayuda, que tuvo como resultado la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005 y el Programa de Acción de Accra de 2008.

En la Declaración de París se identificaron cinco principios que los asociados para el desarrollo y los países receptores deben tratar de incorporar a las intervenciones para el desarrollo financiado por donantes:

- **Apropiación por parte del país:** El Gobierno asociado debe participar del diseño, la administración y el seguimiento de cualquier proyecto o programa financiado por donantes.
- **Alineamiento con las prioridades y los sistemas del Gobierno:** Los proyectos financiados por donantes deben, tanto como sea posible, respaldar las prioridades del Gobierno asociado; usar sus sistemas administrativos, como sus ministerios y sistemas de gestión fiscal, y, en el sector de la educación, adherirse a las normas y prácticas educativas nacionales.
- **Armonización de las iniciativas de los donantes:** Los donantes deben evitar la duplicación, trabajar juntos en pos de una estrategia conjunta y desarrollar requisitos comunes de presentación de informes para el Gobierno asociado.
- **Gestión orientada a los resultados:** Los donantes y los Gobiernos socios deben hacer un seguimiento del progreso de los proyectos financiados, a fin de garantizar que cumplan con los objetivos planteados.
- **Rendición de cuentas mutua:** Las funciones de los donantes y el Gobierno asociado deben estar claramente definidas, y ambas partes deben rendir cuentas de sus respectivas responsabilidades.

Tres años después, en el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en Accra, Ghana, se reafirmó la Declaración de París y se prometió profundizar la participación de los donantes. Por medio del Programa de Acción de Accra de 2008, los donantes se comprometieron a lograr los siguientes objetivos al momento de ofrecer asistencia para el desarrollo:

- **Previsibilidad:** Los donantes deben garantizar que la ayuda prometida para un sector o programa específico seguirá suministrándose con el correr del tiempo.
- **Uso de sistemas del país:** Los donantes deben hacer todo lo posible para canalizar el financiamiento y la ejecución a través de los ministerios del Gobierno asociado, y para adherirse a las normas y prácticas del sistema educativo nacional.

- **Condicionalidad basada en los objetivos de desarrollo del país:** Las condiciones para liberar fondos del donante deben estar basadas en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y de reducción de la pobreza del Gobierno asociado, según se hayan acordado con los donantes.
- **Desvinculación de la ayuda:** Los donantes deben eliminar el requisito de que el financiamiento se invierta en bienes, asistencia técnica y servicios provenientes del país del donante.

En el Programa de Acción de Accra también se reconoció la diversidad de los asociados en la tarea del desarrollo que trabajan actualmente en países de ingreso bajo y la necesidad de trabajar con ellos en estrecha colaboración. El programa también recurre a los "Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y situaciones de fragilidad", del CAD de la OCDE, en los que se recomienda a los donantes:

- **Tomar el contexto como punto de partida para las intervenciones en situaciones de fragilidad:** diseñar intervenciones en función de un análisis político sólido de las condiciones de fragilidad específica en un país determinado.
- **Garantizar que las actividades del donante "no hagan daño":** no financiar intervenciones susceptibles de tener consecuencias negativas, como crear divisiones dentro de una sociedad o incrementar la corrupción.
- **Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal:** los donantes deben apuntar a que el Gobierno rinda cuentas ante la sociedad y, al mismo tiempo, a fortalecer las competencias del personal, las organizaciones y las instituciones necesarias para que el Gobierno sea eficaz.
- **Priorizar la prevención:** Los donantes deben tomar medidas rápidamente para reducir el riesgo de conflicto y deterioro de las condiciones sociales y de seguridad, y evitar las "soluciones rápidas", concentrándose en las causas fundamentales de la fragilidad.
- **Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo:** Los donantes deben reconocer los desafíos multidimensionales que presentan las situaciones de fragilidad y estar preparados para las relaciones de compensación entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo a corto plazo.
- **Promover la no discriminación como fundamento de las sociedades estables e inclusivas:** Los donantes deben incluir medidas para promover la participación de mujeres, jóvenes y minorías en la prestación de los servicios necesarios.
- **Estar en concordancia con las prioridades locales de forma diferente en contextos diversos:** los donantes deben lograr la participación del Gobierno asociado en los proyectos de donantes en todos los niveles que puedan, sin dejar de fortalecer la capacidad del Gobierno para gobernar; en casos de ausencia de un Gobierno en funciones, los donantes deben consultar con un espectro amplio de comunidades, organizaciones y grupos sociales y económicos al momento de diseñar los proyectos.
- **Acordar los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales:** Los donantes deben trabajar juntos y con los actores nacionales para desarrollar análisis compartidos de los desafíos y las prioridades.
- **Actuar rápido... pero permanecer lo suficientemente comprometido para tener posibilidades de éxito:** Los donantes deben ser suficientemente flexibles para aprovechar las ventanas abiertas a las oportunidades y responder a las situaciones cambiantes, pero el compromiso debe ser lo suficientemente prolongando como para fortalecer las capacidades.
- **Evitar las bolsas de exclusión:** No crear una situación en la que grupos o regiones específicos se ven excluidos de los servicios estatales o financiados por los donantes.

**RECUADRO 7.****Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria**

En una reunión realizada en Estocolmo en junio de 2003, países donantes, organismos de la ONU, ONG y el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se reunieron para aprobar los siguientes principios y buenas prácticas de donación humanitaria. Puede obtener más información en el sitio web de Good Humanitarian Donorship, en <http://www.goodhumanitariandonorship.org/background.asp>.

**OBJETIVOS Y DEFINICIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA**

1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis (provocadas por el hombre o por desastres naturales), así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La acción humanitaria debería guiarse por los principios humanitarios de: humanidad, que transmite la importancia de salvar vidas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; imparcialidad, que significa emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de ellas; neutralidad, entendida como que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; independencia, como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando.
3. La acción humanitaria incluye la protección de civiles y de aquellos que ya no tomen parte en las hostilidades, y la provisión de agua, comida y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de asistencia, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a su medio de sustento.

**PRINCIPIOS GENERALES**

4. Respetar y promover la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación sobre refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus propias fronteras, procurar asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con un análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones humanitarias ejecutoras garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén lo mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus asociados humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.
10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas de liderazgo y coordinación de la acción humanitaria internacional, la especial función del Comité Internacional de Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja y de las organizaciones no gubernamentales en la implementación de la acción humanitaria.

## **BUENAS PRÁCTICAS PARA LA FINANCIACIÓN, GESTIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LOS DONANTES**

### **(a) Financiación**

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades de crisis en curso.
12. Reconociendo la necesidad de proporcionar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación a agencias de las Naciones Unidas, fondos y programas y otras organizaciones humanitarias clave.
13. Al tiempo que se insiste en la importancia de establecer una planificación financiera y una definición de prioridades transparentes y estratégicas por parte de las organizaciones ejecutoras, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir acuerdos de financiación a largo plazo.
14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Inter-agencias Consolidados de las Naciones Unidas y a los Llamamientos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP, en inglés) como instrumento primordial de planificación estratégica y de coordinación de emergencias complejas.

### **(b) Promoción de normas básicas y mejora de la ejecución**

15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran a las buenas prácticas y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia en el desempeño de la acción humanitaria.
16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente Interagencias en las actividades humanitarias, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el Código de Conducta de 1994 para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna y las organizaciones no gubernamentales en actividades de socorro.
17. Estar preparados para ofrecer apoyo en la ejecución de acciones humanitarias, incluido el facilitar acceso seguro.
18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos para fortalecer la capacidad de respuesta.
19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que ese uso es conforme al derecho internacional humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil en el socorro ante desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

### **(c) Aprendizaje y responsabilidad**

21. Apoyar las iniciativas de aprendizaje y rendición de cuentas para un eficiente y eficaz desempeño de la acción humanitaria.
22. Promover evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a crisis humanitarias, incluyendo las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.
23. Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y animar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

## D. ¿QUÉ DIFICULTA EL CUMPLIMIENTO DE LAS BUENAS PRÁCTICAS POR PARTE DE LOS DONANTES?

Aunque los donantes tratan de cumplir con los estándares de las buenas prácticas descritas en la sección anterior, enfrentan desafíos en ambos lados de la ecuación de financiamiento: el lado de los donantes y el del Gobierno asociado.

### Desafíos del Gobierno asociado

**Cuestiones sobre las capacidades.** Los desafíos, por el lado de los Gobiernos socios, en general están relacionados con lo que los donantes denominan “capacidad”, es decir, la habilidad de un Gobierno para administrar eficazmente su propio sistema educativo. Muchos Gobiernos de países de ingreso bajo, incluidos aquellos en situaciones de fragilidad, carecen de ministerios en funciones y personal capacitado (en especial, personal educativo y del ministerio de Hacienda) que puedan desarrollar políticas educativas, gestionar y supervisar el uso de fondos del Gobierno y de los donantes, y gestionar las ONG que ofrecen servicios educativos. También es habitual que los Gobiernos carezcan de los ingresos suficientes para cubrir el presupuesto estatal (en especial, los salarios de los funcionarios públicos), incluido el del sector educativo, suficiente para alcanzar los ODM relacionados con la educación.

El enorme desafío de prestar servicios fundamentales en un contexto en el que la infraestructura y las instituciones gubernamentales ya no existen o están seriamente dañadas puede hacer que sea imposible canalizar la asistencia mediante sistemas gubernamentales a corto plazo. Eso implica que es posible que la totalidad del financiamiento para la educación fluya por fuera de las estructuras gubernamentales mientras estas estén desorganizadas. Por ejemplo, el financiamiento puede llegar directamente a una ONG que administre escuelas no estatales en zonas frágiles de un país determinado.

Es posible que los donantes limiten la capacidad de un Gobierno asociado para hacerse cargo de su propia política y sistema educativos ignorando la necesidad de consolidar el Estado y canalizando la asistencia para educación hacia las ONG durante un período prolongado<sup>7</sup>. Es posible evitar algunas de las consecuencias negativas de utilizar prestadores no estatales garantizando que respeten, en la medida de lo posible, las normas y prácticas del sistema educativo durante la crisis y después de ella. Entre los donantes, este proceso se denomina “alineamiento progresivo”. Ese requisito facilita muchísimo la transición del uso de escuelas no estatales al período posterior de autoridad y normas estatales.

<sup>7</sup> A fines de 2009, el CAD de la OCDE trabajó sobre estos temas e hizo recomendaciones a los donantes respecto de los procedimientos y mecanismos de financiamiento en situaciones frágiles. Véase Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad (2009): RD4: OECD-DAC Framing Paper on Transition Financing Procedures and Mechanisms. Versión preliminar (diciembre). Reunión del Grupo de Trabajo sobre Financiamiento y Arquitectura de la Ayuda (15 y 16 de diciembre de 2009). OCDE, París. Páginas 4, 5 y 9.

## Desafíos que enfrentan los donantes

**Limitaciones de los mecanismos de financiamiento disponibles.** Es posible que los donantes se vean obligados a elegir entre una cantidad limitada de mecanismos de financiamiento, ya sea por sus mandatos o por la legislación nacional pertinente.

**Factores políticos.** Las relaciones diplomáticas pueden afectar la forma en que se suministra la ayuda y hacer que el volumen de ayuda proveniente de donantes sea bastante impredecible, en especial en el caso de la ayuda vinculada con el envío de bienes, asistencia técnica y servicios desde el propio país del donante. Es posible que el mecanismo preferido para la entrega de ayuda cambie, por ejemplo, a causa de sucesos políticos. En algunos casos, es posible que los donantes no estén de acuerdo con las políticas específicas de un Gobierno determinado o que busquen cumplir con una meta que el Gobierno no considera prioritaria, como la prestación de servicios educativos a minorías y niñas.

También es posible que los donantes eviten ciertos mecanismos a fin de que no se considere que respaldan a un Gobierno que carece de legitimidad o que no puede garantizar la utilización correcta de los fondos, o porque no están de acuerdo con la forma en que el Gobierno prioriza sus programas de educación (por ejemplo, si enfatizan la inversión en educación superior en perjuicio de la matriculación y la finalización de la escuela primaria). De manera alternativa, los donantes suelen elegir la entrega de ayuda bilateral, como el apoyo presupuestario sectorial, a fin de respaldar visiblemente la forma en que un Gobierno prioriza y gestiona su sistema educativo.

**Rendición de cuentas sobre la utilización de fondos.** Los donantes de asistencia humanitaria y para el desarrollo también consideran limitadas sus opciones por el hecho de que deben rendir cuentas ante sus propias partes interesadas (ciudadanos o, en el caso del sector privado, accionistas) respecto del uso de los fondos. Por esa razón, a menudo prefieren canalizar el financiamiento a través de organismos de ejecución (como organismos de ejecución de proyectos u ONG internacionales) que puedan, por lo menos, llevar registros y rendir cuentas respecto de la asistencia financiera, y que también estén dispuestos a recibir evaluadores independientes. Otra razón por la que los donantes sienten interés por los fondos fiduciarios multidonantes es el control estricto que esos tipos de mecanismos de financiamiento ejercen sobre los recursos financieros.

Si los proyectos y programas se aplican utilizando los sistemas gubernamentales, los donantes se preocupan por la facilidad de los procesos de adquisiciones (por ejemplo, de asistencia técnica), los mecanismos de presentación de informes y el uso adecuado de los fondos.

**Requisitos de información de múltiples donantes.** Desafortunadamente, en muchos países, los ministerios tienen que presentar informes ante cada donante por separado y utilizar distintos formatos, lo cual crea “costos de transacción” elevados para los ministerios que carecen de la capacidad necesaria.

**Dificultades en el suministro de financiamiento de transición.** Durante la transición posterior a las iniciativas de ayuda humanitaria, el Gobierno asociado empieza a hacerse cargo de la supervisión o gestión de las actividades educativas que antes se realizaban por fuera de los canales gubernamentales. Durante ese período, los Gobiernos socios y los donantes deben trabajar sobre, por ejemplo, los siguientes desafíos:

- incorporar las escuelas no estatales al sistema estatal sin prescindir de los docentes y demás prestadores de servicios (por ejemplo, suelen surgir problemas cuando los docentes registran un deterioro en el salario y en las condiciones de empleo al pasar al régimen estatal)<sup>8</sup>;
- garantizar que los planes de estudio y los estándares de las escuelas no estatales sean similares a los de las estatales;
- mantener la regularidad del financiamiento de todas las escuelas.

Sin embargo, los donantes suelen tener dificultades al momento de coordinar el financiamiento para educación durante la transición entre la situación posterior a una crisis (o una situación en la que el Gobierno tiene una capacidad limitada para gestionar su sistema educativo) y una situación en la que el Gobierno haya recuperado un nivel suficiente de sus sistemas y recursos para asumir la responsabilidad sobre el sistema educativo. En el caso de los donantes, algunos de los desafíos clave de esta transición son:

- compartimentos estancos para la ayuda “humanitaria” y la ayuda “para el desarrollo”, regidos por distintas reglas y a menudo administrados por distintos departamentos del mismo organismo donante;
- falta de claridad en la responsabilidad y la rendición de cuentas respecto del financiamiento en situaciones de transición;
- incapacidad para suministrar el tipo de asistencia que corresponde a la realidad concreta durante una transición, en la que se necesita financiamiento simultáneo y coordinado para actividades humanitarias, de transición (lo que incluye la seguridad) y de desarrollo;
- la tendencia de la asistencia humanitaria a pasar por alto las estructuras gubernamentales, mientras que la ayuda para el desarrollo suele basarse en el trabajo con los Gobiernos y a través de ellos;
- la tendencia de los donantes a financiar actividades idénticas con ambos tipos de financiamiento por razones políticas, por ejemplo, suministrar ayuda humanitaria “neutral” en lugar de ofrecer asistencia para el desarrollo a los fines de evitar el respaldo a un régimen “inaceptable”<sup>9</sup>.

Cuando las estructuras y los procesos para financiar y gestionar un sistema nacional educativo cobran fuerza, los donantes suelen preferir los mecanismos de financiamiento a más largo plazo, como el financiamiento común o el apoyo presupuestario sectorial o general. Como quedará en claro mediante esta herramienta, no hay reglas claras respecto de cuándo se utiliza el apoyo presupuestario sectorial y cuándo se utiliza el general. Esos mecanismos fueron utilizados, por ejemplo, en situaciones de fragilidad, según las prioridades y capacidades de los distintos donantes y las partes interesadas del sector educativo de un país determinado, como en Rwanda y Sierra Leona. No obstante, tanto en contextos estables como en contextos de fragilidad, el uso de cualquiera de los mecanismos exige sistemas de gestión de las finanzas sólidos y confiables.

8 Véase Notas de orientación de la INEE sobre la remuneración de docentes, en <http://www.ineesite.org/index.php/post/teachercomp/> (consultado en abril de 2010).

9 Red Internacional sobre Conflicto y Fragilidad. 2009. “RD4: OECD-DAC Framing Paper”. Páginas 4, 5 y 9.

**RECUADRO 8.****Asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades en educación**

---

La asistencia técnica es el suministro de conocimiento especializado y servicios a un Gobierno por parte de un donante bilateral o multilateral, a menudo realizado a través de una unidad de ejecución de proyectos o un asociado de ejecución, como una ONG internacional o una consultora privada. La asistencia técnica se financia prácticamente con todos los tipos de mecanismos de financiamiento.

En el sector educativo, la asistencia técnica suele utilizarse para el fortalecimiento de capacidades: fortalecimiento de las instituciones administrativas del sistema educativo de un país (es decir, el ministerio de Educación, las oficinas educativas provinciales y distritales); desarrollo de las capacidades de los especialistas en Educación del Gobierno (por ejemplo, en las áreas de políticas, planificación, gestión fiscal, seguimiento y evaluación, y gestión basada en la escuela), y mejora de la capacitación y las aptitudes pedagógicas de los docentes. La asistencia técnica puede adoptar distintas formas: personal que suministra asesoramiento técnico y sobre políticas, capacitación y oportunidades de aprendizaje para trabajadores gubernamentales y docentes, o servicios directos (por ejemplo, desarrollo de un sistema computarizado de información sobre gestión educativa ).

Uno de los dilemas del suministro de asistencia técnica radica en evitar las soluciones rápidas: satisfacer una necesidad inmediata sin fortalecer la capacidad del Gobierno asociado. Un ejemplo sería el uso de consultores externos para diseñar un proyecto de educación en lugar de desarrollar las aptitudes del personal del ministerio de Educación para esa tarea. En una publicación reciente de ETF/INEE/GTZ se recomienda que el fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de educación en situaciones frágiles se concentre en desarrollar los aspectos organizativos e institucionales del sistema educativo en un país, a fin de generar cohesión y confianza en el sistema a nivel general. Así, la asistencia técnica se destinaría a desarrollar un mayor nivel de regulación y eficiencia en los ministerios de Educación y culturas institucionales que promuevan sistemas de educación eficientes, y a capacitar al personal del ministerio en competencias genéricas, como la elaboración de informes, el uso de computadoras, la contabilidad y la gestión financiera, y los métodos para aplicar sistemas descentralizados.<sup>a</sup>

a Davies, L. 2009. "Capacity Development for Education Systems in Fragile Contexts." ETF/INEE/GTZ.

**RECUADRO 9.**

## El espectro entre ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo

---

Muchos profesionales del área de la cooperación internacional proponen eliminar la distinción entre asistencia “humanitaria” y asistencia “para el desarrollo”, ya que el objetivo de desarrollar un Estado que funcione es una prioridad general, independiente de las condiciones de un país determinado. Sin embargo, esas dos categorías amplias siguen determinando cómo la mayoría de los donantes externos presta asistencia a los países de ingreso bajo.

Los casos de crisis agudas, ya sean causadas por desastres naturales o por el comienzo repentino de un conflicto, suelen exigir asistencia humanitaria o alivio a corto plazo, que en general tiene una duración de entre tres meses y un año. No obstante, la asistencia humanitaria a más largo plazo ya no constituye un hecho extraordinario; la ayuda de ese tipo se entrega en ocasiones durante varios años, como ocurre en Afganistán y Gaza y Cisjordania. El financiamiento para la educación en situaciones de crisis agudas suele provenir de la asistencia humanitaria. En ese momento de una situación de crisis, la reactivación de la educación devuelve una sensación de rutina y estabilidad a la comunidad. Además, minimiza las interrupciones en la educación de los niños y ofrece un lugar (escuelas y sedes de aprendizaje transitorias) en el que los niños pueden beneficiarse a partir de otros servicios importantes, como refugio, alimento, agua, instalaciones sanitarias y distribución de suministros.

Históricamente, el desafío de los mecanismos de asistencia humanitaria radica en que no priorizaron la educación como una actividad capaz de salvar vidas. Sin embargo, esa tendencia está cambiando: es cada vez más habitual que la educación se tome como prioridad en las evaluaciones sobre las necesidades esenciales realizadas para llamamientos humanitarios y fondos comunes (véase la página 31 donde se incluye información del Grupo Temático sobre Educación del Comité Permanente entre Organismos, IASC Education Cluster). En el caso de países en los que existían mecanismos de financiamiento a más largo plazo antes de que se produjera la crisis, podría ser posible convocar a los grupos de donantes existentes y buscar maneras de usar esos mecanismos para asistir temporalmente al sector educativo. Sin embargo, lo más probable es que, tras el comienzo de un shock repentino, esos mecanismos de financiamiento se vean temporalmente congelados.

En muchos casos, durante una fase de recuperación, es posible que un Gobierno asociado no cuente con los recursos necesarios para respaldar financieramente a las escuelas que antes recibían financiamiento directo de fuentes externas. Ese desafío también se registra en muchos países de ingreso bajo en los que los prestadores no estatales de servicios educativos, como iglesias y prestadores privados, cuentan con una presencia significativa. Además, en períodos de reconstrucción, los donantes suelen buscar oportunidades para reconstruir mejores escuelas, usando buenos sistemas y prácticas existentes y complementándolos con las buenas prácticas de la experiencia internacional, como la gestión basada en la escuela. En esos casos, las autoridades educativas también deben supervisar o administrar distintos tipos de escuelas.

Independientemente de que los organismos donantes y los países se concentren en la ayuda humanitaria o en el desarrollo a largo plazo, es cada vez más evidente que es preciso adoptar una perspectiva de financiamiento de mediano a largo plazo, sin perder la flexibilidad necesaria para tratar cambios que se produzcan entre el corto y el mediano plazo. Se necesitan acuerdos de financiamiento con elementos de contingencia significativos, a fin de que los donantes puedan reasignar recursos para tratar las necesidades que cambian a medida que las situaciones de fragilidad avanzan, a menudo en zigzag, hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo. Algunos donantes han desarrollado enfoques especiales para gestionar de mejor manera la transición, como las “Vínculos entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo” de la CE. Sin embargo, en el sector educativo, la práctica más habitual consiste en usar una combinación de mecanismos de asistencia humanitaria y desarrollo a más largo plazo en el primer período de recuperación.

## PARTE II

# ¿Qué organizaciones financian y prestan servicios educativos?

### Introducción

- A. Donantes bilaterales
- B. Donantes multilaterales
- C. Iniciativas educativas mundiales
- D. Donantes del sector privado
- E. Las ONG internacionales y locales
- F. Cómo trabajan juntos los donantes





## INTRODUCCIÓN

Un amplio espectro de organizaciones financian y prestan servicios educativos en países de ingreso bajo, incluidos aquellos en situaciones de fragilidad. Algunos son solo donantes que suministran financiamiento, otros son donantes y prestadores de servicios, que suministran financiamiento y prestan servicios en el país. Otros son solo prestadores de servicios. Los de este último grupo en ocasiones se denominan “asociados” o “agentes de ejecución”. Las organizaciones pueden cumplir distintas funciones en distintos contextos.

En el siguiente texto se describen esas organizaciones desde la perspectiva de un donante. El espectro de instituciones incluye:

- en primer lugar, los Gobiernos nacional y locales de un país determinado (véase la sección C de la primera parte, en la cual se describe el papel de los Gobiernos socios);
- donantes bilaterales (es decir, los países individuales o sus organismos de desarrollo internacional);
- donantes multilaterales, entre los que se incluyen organismos multilaterales de desarrollo como la ONU y sus organismos relacionados, en especial, Unicef y Unesco; la Unión Europea (UE), y los bancos de desarrollo como el Banco Mundial;
- iniciativas educativas mundiales, como la IVR EPT y el Grupo Temático sobre Educación del Comité Permanente entre Organismos (IASC);
- donantes del sector privado, entre los que se incluyen fundaciones mundiales, organizaciones religiosas, empresas y personas locales, y diásporas;
- ONG internacionales, que incluyen aquellas especializadas en la asistencia humanitaria;
- ONG locales u otras organizaciones de la sociedad civil comunitarias.

Véase el anexo 3, donde se presenta una lista ilustrativa de estas partes interesadas.

### A. DONANTES BILATERALES

Un donante bilateral es un país que suministra financiamiento mediante un ministerio, una embajada, un organismo bilateral de desarrollo, o uno o más organismos de ejecución autorizados. Esos donantes suministran financiamiento directamente a los Gobiernos socios, que luego administran los programas y proyectos pertinentes, o indirectamente, mediante agentes de gestión o ejecución (por ejemplo, unidades de gestión de proyectos, organismos multilaterales, empresas del sector privado o sin fines de lucro, ONG). Durante el período inmediatamente posterior a una emergencia, la mayoría de los donantes bilaterales brindan asistencia humanitaria mediante un mecanismo internacional conocido: en general, campañas de organismos de la ONU o una ONG internacional con prestigio.

En situaciones que no representan una emergencia, los donantes bilaterales suelen tener un papel más directo en la gestión de los fondos y, en algunos casos, en la prestación de asistencia técnica. Si los donantes cuentan con una embajada o una oficina de un organismo para el desarrollo en el país, es probable que se asigne un gerente de proyecto a cada proyecto, y cada gerente deberá asegurar que se presenten informes según los requisitos planteados en los acuerdos pertinentes; el gerente de proyecto también puede tener una función de refuerzo técnico (es decir, como fuente de asistencia técnica para los participantes del proyecto). En otros casos, el apoyo técnico puede ser suministrado por una oficina central. El personal dedicado a las tareas de cooperación en las embajadas del país donante suele cumplir una función activa al momento de formular la asistencia y la programación en el país y en la realización de evaluaciones. Si los donantes entregan financiamiento directamente a los Gobiernos, ese personal puede colaborar de manera estrecha con sus pares en los ministerios gubernamentales.

Además de la eficacia de la ayuda, las prioridades de los donantes bilaterales suelen estar orientadas por cuestiones, prioridades y estrategias específicas de política exterior, como el apoyo a iniciativas mundiales como los ODM y la IVR EPT. Los donantes bilaterales también suelen destinar su ayuda a áreas definidas específicamente (por ejemplo, la alfabetización de niñas o los programas de fortalecimiento de competencias para trabajadores jóvenes desempleados). Esas áreas que reciben ayuda, junto con los requisitos pertinentes para el beneficiario, pueden ser definidas por el donante bilateral, su organismo de ejecución designado o el área del Gobierno financiadas por el organismo.

## B. DONANTES MULTILATERALES

Los donantes multilaterales son creados y financiados por varios países a fin de respaldar colectivamente objetivos humanitarios o de desarrollo. Sus juntas directivas incluyen representantes de los Gobiernos que ofrecen financiamiento o los Estados “miembros” en los que financian actividades de desarrollo. Esos organismos cuentan con un nivel de experiencia considerable a nivel internacional y nacional, sólidas oficinas en el país, una gestión fiduciaria transparente y extensa experiencia de trabajo con países y regiones individuales.

Las organizaciones de las Naciones Unidas, la Comisión Europea y los bancos de desarrollo<sup>10</sup> son los organismos multilaterales que cumplen una función predominante en los países de ingreso bajo (incluidos los que están en situaciones de fragilidad).

La ONU y, en menor medida, la Unión Europea son los principales actores en las operaciones de ayuda humanitaria. En esas situaciones, suelen prestar servicios por fuera del Gobierno asociado, tanto directamente como a través de ONG y OSC. El órgano ejecutivo de la UE, la Comisión Europea, es donante en actividades de desarrollo y también coordina la entrega de ayuda a nivel de los países. A través de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), la CE ofrece asistencia humanitaria a países extremadamente vulnerables y países que experimentaron crisis humanitarias<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Esos bancos incluyen el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Islámico de Desarrollo.

<sup>11</sup> Véase la Comunicación de la Comisión Europea: “Hacia una respuesta de la UE ante las situaciones de fragilidad. Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz”. COM2007/643. CE, Bruselas.

**RECUADRO 10.****Las funciones de la ONU y el Banco Mundial**

La **ONU** tiene un mandato más amplio y una función política más importante que el Banco Mundial en los países de ingreso bajo. Puede respaldar intervenciones en todo el espectro de situaciones posibles: prevención de conflictos, situaciones de conflicto, consolidación de la paz, situaciones de fragilidad, situaciones estables y desarrollo a largo plazo. En lugar de concentrarse únicamente en una situación de emergencia, los programas de la ONU en los países adoptan una visión estratégica de la forma en que debe crecer un sector tras una crisis.

En general, la ONU gestiona los llamamientos humanitarios en situaciones de crisis a través del proceso de llamamientos unificados de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que suele financiarse mediante el Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF)<sup>a</sup>. En una crisis, el sistema de la ONU a menudo coordina respuestas en el país y designa a un coordinador del Socorro de Emergencia de la ONU. A nivel de los países, las actividades de la ONU son dirigidas por un coordinador residente, financiado y gestionado por el PNUD, que trabaja en proyectos de desarrollo en todo el mundo, en múltiples sectores.

El **Banco Mundial** cumple una importante función de política estratégica en su trabajo en países de ingreso bajo, concentrado en la asistencia para el desarrollo. El Banco Mundial comprende dos instituciones pertenecientes a 186 países miembros: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)<sup>b</sup>. El BIRF se creó para trabajar en los períodos de reconstrucción inmediata y entregar préstamos y créditos a los Gobiernos socios. Apunta a reducir la pobreza en los países de ingreso mediano y los países más pobres con capacidad crediticia, con énfasis en un amplio espectro de actividades en materia de desarrollo en todos los sectores. Por contraste, la AIF brinda asistencia para el desarrollo a los países más pobres del mundo.

<sup>a</sup> La ONU también gestiona el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos, financiado por el Gobierno de Japón, que respalda un espectro de proyectos para mejorar la seguridad y las opciones de las personas en situaciones vulnerables.

<sup>b</sup> El Grupo del Banco Mundial también incluye el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, que ofrece seguros contra el riesgo político a fin de promover la inversión extranjera directa en países de ingreso bajo, y la Corporación Financiera Internacional, que ofrece servicios de inversión y asesoramiento para desarrollar el sector privado de los países de ingreso bajo.

Los bancos de desarrollo, en especial el Banco Mundial, pero también los bancos regionales, están a la vanguardia del suministro de asistencia para el desarrollo y trabajan directamente con los Gobiernos socios; en general no financian a las ONG ni al sector privado directamente.

La división que muestran los organismos multilaterales en función de diferentes especializaciones referidas a la asistencia humanitaria y el desarrollo no es sencilla. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrece un nivel importante de asistencia para el desarrollo a países de ingreso bajo en todo el mundo, y el Banco Mundial tiene un papel muy activo en situaciones precrisis, de crisis y poscrisis en sus países miembros.

Dentro de la ONU, Unicef suele ser el socio elegido en materia de educación en los países que carecen de un Gobierno central en funcionamiento, dada la experiencia de la organización en situaciones anteriores de precrisis y poscrisis. Unicef se concentra especialmente en aumentar el acceso de los niños y niñas a una educación de calidad y la igualdad de género en materia de educación. Está comprometida con el objetivo de brindar respaldo a la educación en situaciones de emergencia y ha desarrollado una estrategia especial para la educación en períodos de reconstrucción posteriores a una crisis o un desastre natural. Algunas de sus actividades en situaciones de fragilidad son el fortalecimiento de las capacidades en los ministerios de Educación, el apoyo al desarrollo de políticas educativas y la coordinación del sector educativo. Unesco también respalda la educación en situaciones posteriores a conflictos, concentrándose en la coordinación del sector educativo y el respaldo a los ministerios de Educación. El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEPE) de la Unesco apoya las iniciativas de planificación educativa en países de ingreso bajo, incluidos los países en situaciones de fragilidad.

En relación con las situaciones de fragilidad, el Banco Mundial en particular cumple un papel importante en la gestión de fondos fiduciarios multidonantes<sup>12</sup>. La ONU también ha administrado fondos de ese tipo en situaciones de fragilidad, lo que le permite mantener sus funciones relacionadas con el mantenimiento de la paz y con el desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los fondos fiduciarios multidonantes son gestionados por el Banco Mundial, en parte por la reputación del Banco en la gestión financiera y de riesgos. A diferencia de los fondos fiduciarios multidonantes administrados por el Banco Mundial, los fondos administrados por el PNUD no suelen incluirse en los presupuestos de los Gobiernos socios y contemplan la posibilidad de trabajar con OSC.

<sup>12</sup> En una evaluación de los fondos fiduciarios multidonantes realizada por Scanteam se concluyó que el Banco Mundial cuenta con una buena capacidad para respaldar la formulación de políticas y el desarrollo de sistemas por parte de los Gobiernos, aunque puede tener dificultades para asignar personal experimentado. El Banco Mundial también cuenta con un Fondo para la Consolidación del Estado y la Paz específico, que es la combinación de dos fondos anteriores que se están eliminando gradualmente: el Fondo para situaciones posteriores a conflictos y Fondo fiduciario para países de ingreso bajo en dificultades. Se trata de un instrumento útil para asistir a los países atrasados en el pago de los servicios de préstamos del Banco Mundial a causa de conflictos y situaciones de fragilidad.

## C. INICIATIVAS EDUCATIVAS MUNDIALES

**Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR EPT).** La IVR EPT se desarrolló como una asociación flexible y cambiante para ayudar a los países de ingreso bajo a lograr el objetivo de la universalización de la escuela primaria antes de 2015. Basada en los principios de apropiación por parte del país y cooperación entre donantes, la IVR EPT se creó en 2002 y cuenta actualmente con la participación de 20 donantes, 40 países asociados (o beneficiarios) y varios organismos de la ONU, el Banco Mundial, la UE, ONG internacionales y OSC, y el sector privado.

Mientras que la mayoría de las iniciativas mundiales funcionan sobre una base internacional, la IVR EPT se focaliza en el nivel nacional. La iniciativa promueve los aumentos del apoyo interno, bilateral y multilateral en el país para el desarrollo de un plan del sector educativo integral y con una buena estimación de costos, aprobado por el grupo de donantes locales. Cabe señalar que en el plan deben identificarse las brechas de financiamiento de los compromisos actuales de los donantes y los recursos públicos. Ese requisito es más laxo en contextos de fragilidad, donde es difícil acceder a información actualizada y precisa, y es menos probable que las iniciativas de los donantes estén coordinadas. En contextos en los que no es posible desarrollar un plan integral para el sector educativo a causa de una escasa capacidad institucional, los países pueden desarrollar un plan educativo provisorio. Los países con un plan educativo provisorio aprobado también tienen la oportunidad de solicitar y obtener financiamiento de la IVR EPT.

La IVR EPT maneja dos mecanismos de financiamiento: el Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación y el Fondo Catalizador. El primero ayuda a que los países desarrollen la capacidad de formular un plan para el sector educativo o un plan educativo interino; el segundo respalda la ejecución de esos planes. El grupo local de educación debe llegar a un acuerdo respecto de los mecanismos de financiamiento por utilizar para respaldar el plan sectorial, integral o interino, y también respecto del organismo que supervisará las donaciones del Fondo Catalizador. El financiamiento del Fondo Catalizador suele durar tres años, con la posibilidad de que el país solicite una prórroga de tres años, basándose en el progreso logrado y en la necesidad documentada de mantener el apoyo.

La arquitectura del fondo de la IVR EPT se está optimizando actualmente a raíz de una evaluación de mitad del período. Hacia fines de 2010, ambos fondos se combinarán para formar un fondo único de EPT, que ofrecerá apoyo a los países asociados en las áreas de desarrollo de capacidades, políticas y análisis, y ejecución de planes sectoriales.

El Banco Mundial actúa como depositario o administrador de ambos fondos y es sede de la Secretaría de la IVR EPT. Sin embargo, con el tiempo, la Secretaría tomó medidas para distanciarse estructural y conceptualmente del Banco Mundial, que ya no es la entidad supervisora por defecto de las donaciones del Fondo Catalizador a nivel de los países. Actualmente se están aplicando modelos alternativos en Zambia y Madagascar, donde el Gobierno de los Países Bajos y Unicef, respectivamente, están trabajando en calidad de entidades supervisoras de las donaciones entregadas por el Fondo Catalizador.

Un indicio importante del compromiso de un Gobierno asociado con un plan del sector educativo es la voluntad y capacidad de financiar el plan de manera adecuada. Además

de la aprobación de los donantes a nivel nacional, el plan debe contar con todo el apoyo del Gobierno, incluidos la presidencia y el ministerio de Finanzas. El Fondo Catalizador suele utilizarse para ayudar a que los países amplíen el acceso de los estudiantes a una educación de calidad, mediante aumentos en la matrícula de la escuela primaria, las tasas de finalización y los resultados en términos de aprendizaje. Todos los países de ingreso bajo, con unas pocas excepciones, tienen la posibilidad de acceder a los fondos de la IVR EPT.

### **Grupo Temático sobre Educación del Comité Permanente entre Organismos (IASC).<sup>13</sup>**

La ONU se puso al frente de la creación del Comité Permanente entre Organismos para coordinar mejor las operaciones de ayuda humanitaria. El comité, foro único que cuenta con la participación de asociados en la tarea de la asistencia humanitaria clave de la ONU y no vinculados con la ONU (que incluyen organismos multilaterales y ONG internacionales), ha creado 11 “grupos temáticos” en sectores específicos: agricultura; coordinación y gestión de campamentos; recuperación temprana; educación; refugios de emergencia, telecomunicaciones de emergencia; salud; logística; nutrición; protección, y agua, saneamiento e higiene<sup>14</sup>. A nivel de los países, los grupos temáticos designan un organismo o varios para que coordinen todas las actividades y acciones de asistencia humanitaria en un sector determinado.

La meta del Grupo Temático sobre Educación del Comité Permanente entre Organismos, gestionado de manera conjunta por Save the Children (ONG internacional) y Unicef, es fortalecer las respuestas humanitarias en el sector educativo de todos los donantes y organismos de ejecución, a nivel mundial y en situaciones específicas de emergencia y recuperación temprana. El Grupo Temático sobre Educación identifica las brechas y capacidades a nivel mundial y nacional; capacita al personal dedicado a la ayuda humanitaria y a las autoridades del Gobierno para planificar y gestionar programas de educación de calidad en situaciones de emergencia, y documenta y evalúa las respuestas educativas en los países seleccionados. A nivel nacional, el director de Save the Children y el representante de la ONU comparten la responsabilidad de garantizar que todas las actividades de educación pertinente sean llevadas a cabo con eficacia por todos los donantes y asociados en la ejecución.

## **D. DONANTES DEL SECTOR PRIVADO**

Los donantes del sector privado son organizaciones de la sociedad civil (incluidas las empresas privadas) y personas que financian directamente actividades en países de ingreso bajo, incluidos aquellos que están en situaciones de fragilidad. Esas partes interesadas incluyen fundaciones filantrópicas privadas internacionales y nacionales; organizaciones religiosas, como las iglesias; corporaciones con fines de lucro, y miembros de las diásporas.

Aunque las ONG internacionales y locales son técnicamente donantes del sector privado, se las describe en una sección aparte a continuación, por el importante papel que cumplen en la asistencia para el desarrollo. Muchas empresas multinacionales grandes, como CitiBank,

<sup>13</sup> Véase el sitio web del Grupo Temático de Educación en <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=115>.

<sup>14</sup> Véase Comité Permanente entre Organismos (2007): Operational Guidance on Designating Sector/Cluster Leads in Major New Emergencies. Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos sobre Enfoque de Grupos Temáticos. Ginebra. El sitio web sobre grupos temáticos del comité, que incluye vínculos a los 11 grupos temáticos en materia de desarrollo, es <http://www.humanitarianreform.org/>.

también financian ONG en el contexto de sus programas de responsabilidad corporativa. Las empresas privadas (nacionales y locales), al igual que las personas y miembros de las diásporas, tienden a financiar proyectos comunitarios que benefician directamente a los sectores de la población con los que están familiarizados.

Los donantes del sector privado suelen tratar de financiar actividades coherentes con sus inquietudes individuales o sus valores corporativos; también es posible que a menudo traten de recibir cierto grado de reconocimiento público por esas actividades<sup>15</sup>. Las fundaciones de alcance mundial, como la Red de Desarrollo Aga Khan y la Fundación Clinton, suelen tener un marcado enfoque basado en los resultados. Tienden a financiar proyectos que se prolongan entre el corto y el mediano plazo, con una estrategia de salida posible, en lugar de encerrarse en proyectos de fortalecimiento de las capacidades a más largo plazo. Esa preferencia puede cambiar a medida que los sistemas de seguimiento que utilizan se vuelven más sofisticados al momento de identificar resultados positivos. Las fundaciones privadas también suelen evitar el trabajo con Gobiernos, a favor de financiar las actividades de las ONG regionales o internacionales mediante llamados abiertos para recibir propuestas. Una excepción relevante es el Open Society Institute, que colabora de manera estrecha con los Gobiernos socios de países como Liberia y Zimbabwe.

<sup>15</sup> Ese objetivo es más probable en el caso de subsidiarias locales de multinacionales grandes que en el caso de ciertas fundaciones privadas con un perfil más internacional.

#### RECUADRO 11.

### Las ONG y la prestación de servicios educativos

Si un donante canaliza el financiamiento para la educación a través de las ONG internacionales y locales, y también mediante el apoyo presupuestario sectorial, es posible que esa estrategia afecte negativamente la capacidad de un Gobierno asociado y su ministerio de Educación para planificar las actividades y el financiamiento del sector. Como las ONG internacionales y locales se financian por fuera del presupuesto gubernamental, es posible que el Gobierno no esté al tanto de las actividades de las ONG en el sector, a menos que cuente con un proceso formal para hacer un seguimiento de esas organizaciones. Las ONG locales también suelen lanzar proyectos educativos dispares que funcionan independientemente de las autoridades educativas locales y nacionales. La situación se ve complicada por el hecho de que los Gobiernos suelen desconfiar de las ONG locales, ya que perciben intenciones políticas en ellas.

Los Gobiernos socios pueden contrarrestar la tendencia de las ONG a respaldar distintas intervenciones educativas creando un marco nacional en el que se registren las ONG internacionales y locales, se fijen reglas de conducta y se asignen áreas regionales de responsabilidad específicas a cada ONG. Con una política como esa se garantizaría que las ONG trabajen en todo el país y no solo en áreas específicas, y que coordinen sus actividades con los sistemas gubernamentales. En casos en los que las ONG ofrecen servicios educativos en áreas fuera del alcance del Gobierno, es posible definir parámetros de calidad y cronogramas de progreso estrictos, además de acuerdos claros que permitan devolver la responsabilidad sobre la programación educativa al Gobierno no bien sea viable.

## E. LAS ONG INTERNACIONALES Y LOCALES

Las ONG internacionales y locales son OSC sin fines de lucro que respaldan diversos proyectos y programas (incluso proyectos en materia de desarrollo) en países de todo el mundo. Ambos tipos de organización inician los proyectos con sus propias fuentes de financiamiento, pero también ejecutan proyectos en representación de asociados en la tarea del desarrollo, como entidades bilaterales, multilaterales e incluso del sector privado. La mayor parte del financiamiento de las ONG proviene de otros asociados en la tarea de desarrollo, que a menudo las utilizan como agentes de ejecución para entregar ayuda.

Es habitual que las ONG internacionales precedan a otros donantes “en el terreno” en situaciones de crisis, ya que a menudo trabajan cuando todavía no hay otros donantes presentes. Estas organizaciones suelen tener relaciones sólidas y de larga data con los Gobiernos o las ONG locales asociadas. Suelen estar activas al nivel de las políticas, es habitual que copresidan grupos temáticos y de donantes, y es posible que coordinen las actividades de los donantes cuando los organismos de la ONU están ausentes o no son capaces de coordinarlas. Las ONG internacionales, en especial, son la opción preferida de los donantes externos cuando se necesita prestar un servicio adicional respecto de los canales del Gobierno o por fuera de los canales del Gobierno.

Las ONG internacionales suelen tener una imagen apolítica entre los donantes, pero no entre los Gobiernos, ya que defienden casos y políticas específicos. Son valoradas por su habilidad para forjar asociaciones en el terreno con las ONG locales y otras OSC, desplegar fondos y personal rápidamente en situaciones de fragilidad emergentes, y respaldar el fortalecimiento de las capacidades del sector de las ONG locales. Estas organizaciones tienden a contar con procedimientos operativos profesionales (incluida la capacidad de aplicar sistemas adecuados de seguimiento y evaluación), que los donantes prefieren. A menudo, la estrategia a largo plazo de las ONG internacionales es fortalecer la capacidad de las ONG locales o del Gobierno para hacerse cargo de los programas educativos iniciados por las ONG internacionales, a fin de garantizar que sus intervenciones sean sostenibles.

Las ONG locales suelen prestar servicios en la “primera línea de batalla”, en especial en zonas en las que la capacidad o el control gubernamentales son bajos o nulos. Por esa razón, son socios atractivos en situaciones de crisis. Esas ONG tienen una ventaja especial al momento de trabajar a nivel comunitario, ya que suelen contratar a residentes locales para llevar a cabo las operaciones, por lo que logran que las intervenciones sean aceptables en condiciones en las que cualquier asociación con el Gobierno podría resultar sospechosa. Además, las ONG locales suelen colaborar de manera estrecha con las ONG internacionales y otras OSC locales, ocasionalmente financiando a las segundas directamente, de manera de respaldar a la sociedad civil cuando existe una mala relación entre esta y el Estado. No obstante, las ONG locales pueden estar altamente politizadas, lo que suele hacer que los Gobiernos las contemplen con desconfianza.

## F. CÓMO TRABAJAN JUNTOS LOS DONANTES

Los donantes colaboran mediante mecanismos estratégicos, operativos y de financiamiento. Idealmente, esos mecanismos respaldan directamente los planes y las estrategias de desarrollo de un país determinado (es decir, el "alineamiento"). Estratégicamente, la coordinación de los donantes se enmarca en una política nacional común y en marcos institucionales comunes. Operativamente, es posible que los donantes acuerden realizar una división sistemática del trabajo basada en sus respectivas ventajas y tipos de ayuda, y también en el marco de seguimiento definido a partir de los objetivos educativos nacionales. Financieramente, los donantes pueden armonizar recursos mediante los distintos mecanismos de financiamiento tratados en este informe, como los fondos comunes, los fondos fiduciarios multidonantes, el apoyo presupuestario sectorial y el apoyo presupuestario general.

A nivel de los países, los donantes usan mecanismos específicos para la coordinación, como consejos o comités locales de donantes o varios organismos, convenciones que describen los procedimientos de coordinación, planes y sistemas de seguimiento en común, y mecanismos de fondos comunes, entre otros. A nivel internacional, se crean organismos de coordinación de asistencia, como la IVR EPT, que enfatizan temas de desarrollo educativo específicos. Los donantes también se reúnen ocasionalmente para acordar declaraciones específicas, como la Conferencia Mundial sobre la EPT, en Jomtien, Tailandia (1990); el Foro Mundial sobre la Educación, en Dakar, Senegal (2000), o la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005).

Para que la coordinación de donantes sea eficaz, se necesita un liderazgo nacional sólido. Son importantes los mecanismos propios de un Gobierno para coordinar la ayuda externa, incluidos la planificación del gasto público, las estrategias para gestionar el financiamiento externo e instrumentos específicos, como el relevamiento de los donantes, módulos de ayuda dentro de los sistemas de información de gestión y marcos de seguimiento y evaluación comunes. A fin de mejorar la armonización de la ayuda de los donantes y alinear esa ayuda con las prioridades de un país, los donantes se comprometen a aumentar la capacidad gubernamental para la planificación de desarrollo a mediano y largo plazo, los sistemas de gestión de las finanzas públicas, de las adquisiciones y de contratos, y el monitoreo y la evaluación.

Por ejemplo, los enfoques sectoriales amplios para canalizar ayuda internacional exigen cimientos institucionales sólidos basados en planes sectoriales nacionales y estratégicos, marcos de resultados y sistemas fiduciarios. Los enfoques sectoriales amplios no apuntan a canalizar la ayuda común hacia un proyecto o programa específico, sino a lograr objetivos sectoriales amplios identificados claramente en un plan estratégico a mediano o largo plazo, descritos en planes de inversión plurianuales y supervisados a partir de objetivos e indicadores claros. Los enfoques sectoriales amplios también recurren a la capacidad del Gobierno asociado para gestionar eficazmente los procesos financieros y de adquisiciones del sector.



## PARTE III

# Mecanismos de financiamiento para el apoyo a la educación

Introducción: Definición de los mecanismos de financiamiento

Gráfico 1. Panorama general de los mecanismos de  
financiamiento externo

- A. Asistencia humanitaria: Fondos comunes
- B. Asistencia humanitaria: Llamamientos de la ONU
- C. Apoyo a los proyectos
- D. Apoyo a los programas, fondos comunes
- E. Fondos fiduciarios multidonantes
- F. Apoyo presupuestario sectorial
- G. Apoyo presupuestario general
- H. Alivio de la deuda





## INTRODUCCIÓN: DEFINICIÓN DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Esta parte de la Guía de referencia ofrece descripciones de los mecanismos de financiamiento más utilizados por los donantes para apoyar las actividades educativas en países de ingreso bajo. Cabe reiterar que la tercera parte no se propone comparar las ventajas y desventajas de los distintos mecanismos de financiamiento, sino que busca una mejor comprensión de cada mecanismo tal como se lo diseñó y se lo pensó para que lo utilicen los donantes. La información refleja los aportes diversos del Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE y de muchos revisores de versiones preliminares anteriores de esta guía. La información presentada es correcta al leer y entender del Grupo de Trabajo sobre Educación y Fragilidad de la INEE pero, por supuesto, está sujeta a modificaciones.

Dado el modo en que se orienta y se brinda la asistencia internacional, puede ser muy difícil clasificar la asistencia de manera tal que no se mezclen la función, la organización y el proceso de los diversos mecanismos. Por ejemplo, no es sencillo separar: 1) el proceso mediante el cual se moviliza la asistencia externa, 2) el instrumento financiero mediante el cual se proporciona la asistencia, 3) el agente de entrega (por ejemplo, un Gobierno asociado, un organismo bilateral, una unidad de ejecución de proyectos, un organismo de la ONU, una ONG), 4) el tipo de “modalidad” de financiamiento (por ejemplo, asistencia financiera, técnica, en especie) y 5) las maneras en las que cooperan los donantes para financiar y gestionar conjuntamente la asistencia (por ejemplo, fondos comunes, fondos fiduciarios multidonantes, etc.).

Los llamamientos humanitarios, en rigor, son procesos de planificación y movilización de recursos, y no constituyen verdaderos mecanismos de financiamiento.

La asistencia humanitaria, por ejemplo, se relaciona más que nada con la movilización de recursos en respuesta a una crisis. Ese tipo de asistencia tiene un tiempo de respuesta más corto y más flexibilidad en comparación con la asistencia para el desarrollo. Mientras que la primera es a corto plazo (o a muy corto plazo) y se encausa principalmente a través de organismos multilaterales y ONG, la segunda se orienta principalmente hacia los Gobiernos, supone plazos más largos y requiere un tiempo considerablemente más prolongado para su formulación y diseño (por ejemplo, tanto el apoyo presupuestario sectorial como el general implican largas negociaciones y acuerdos detallados sobre cómo supervisar el uso de la asistencia).

Los llamamientos humanitarios, en rigor, son procesos de planificación y movilización de recursos, y no constituyen verdaderos mecanismos de financiamiento. No obstante,

los llamamientos son el mecanismo que se utiliza para brindar asistencia humanitaria a organizaciones que están en el terreno en situaciones de emergencia. La asistencia externa efectiva que se entrega por medio de llamamientos es asistencia que prometen donantes individuales de acuerdo con un plan de trabajo acordado; los fondos van directamente a organismos de la ONU y, con frecuencia por medio de esos organismos, a ONG internacionales y locales para contribuir a las actividades específicas de un plan de trabajo. En algunos casos, sin embargo, las ONG internacionales realizan sus propios llamamientos de recaudación de fondos para un desastre humanitario específico; también pueden recibir fondos movilizados a través de un llamamiento impulsado por la ONU. El mismo mecanismo suele financiar distintos tipos de actividades (por ejemplo, prestación de servicios, fortalecimiento de las capacidades, asistencia técnica).

Para mencionar otra dificultad, los fondos comunes y los fondos fiduciarios multidonantes describen modos que eligen los donantes para trabajar de manera conjunta, más que mecanismos específicos. Los fondos comunes multidonantes, por ejemplo, pueden utilizarse para asistir un proyecto o un programa gubernamental específicos, o adoptar la forma de apoyo presupuestario sectorial o general. Sin embargo, un donante bilateral también puede brindar apoyo presupuestario sectorial o general directamente a un Gobierno.

También cabe destacar que los límites de las dos categorías de “ayuda humanitaria” y “asistencia para el desarrollo” son difusos. Los fondos fiduciarios multidonantes y el apoyo presupuestario, por ejemplo, suelen emplearse durante un período de recuperación y reconstrucción. No obstante, estos fondos también se han utilizado en situaciones conflictivas tras una crisis, en las que los donantes optan por ese mecanismo para ayudar a coordinar sus actividades y, al mismo tiempo, para dar respuesta a las prioridades específicas de reconstrucción (por ejemplo, en Afganistán). Del mismo modo, se ha utilizado el apoyo presupuestario general en el período de reconstrucción que siguió a crisis difíciles en Etiopía y Sierra Leona, con la intención específica de consolidar el Estado.

Los cuadros de la tercera parte proporcionan datos específicos acerca de cada mecanismo de financiamiento, como se muestra a continuación.

También cabe destacar que los límites de las dos categorías de “ayuda humanitaria” y “asistencia para el desarrollo” son difusos.

## Título del mecanismo de financiamiento

DEFINICIÓN	Explica someramente qué es y cómo funciona el mecanismo de financiamiento.
OBJETIVO	Describe la necesidad de financiamiento que se busca satisfacer por medio del mecanismo.
CONTEXTO	Repasa el entorno en el que suele emplearse el mecanismo de financiamiento.
IMPLICACIONES PARA LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LOS DONANTES	Indica si el mecanismo de financiamiento contribuye a la cooperación eficaz entre donantes y evita la duplicación de esfuerzos (“coordinación entre donantes”), y si reduce la carga de elaboración de informes del Gobierno asociado (“armonización entre donantes”). Además, esta sección indica en qué medida el mecanismo contribuye a fortalecer las capacidades del Gobierno asociado, respalda sus prioridades y utiliza sus sistemas administrativos (“alineamiento”).
CAPACIDAD PARA DEFINIR BENEFICIARIOS	Determina si puede utilizarse el mecanismo para orientar fondos a regiones o grupos de personas específicos, como zonas rurales, niñas o poblaciones minoritarias.
GESTIÓN DE GOBIERNO	Describe cómo los donantes y, si de ser pertinente, los Gobiernos socios administran el mecanismo.
COSTOS DE TRANSACCIÓN Y DIFICULTADES	Detalla los costos y las dificultades principales del mecanismo de financiamiento para los donantes y el Gobierno asociado en términos del dinero, el tiempo, los recursos y las capacidades necesarias para administrar o acceder al financiamiento.
RESULTADOS PREVISTOS	Define los resultados que el donante espera alcanzar utilizando el mecanismo.

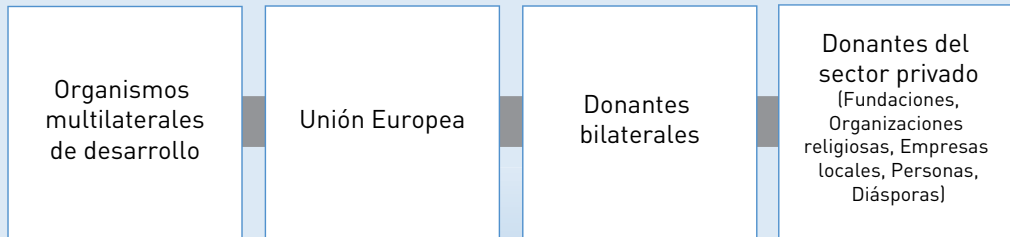
**Nota:** En los cuadros que se presentan a continuación, se utilizan los términos “consignado” y “consignar”. El concepto *consignar* es importante en presupuestación y significa que el dinero se garantiza para un sector o un conjunto de actividades determinados. Otro concepto, el de *fungibilidad*, significa lo opuesto: que un Gobierno puede dar cualquier uso a los fondos recibidos, siempre y cuando se logren ciertos indicadores de progreso a nivel nacional o sectorial.

Gráfico 1

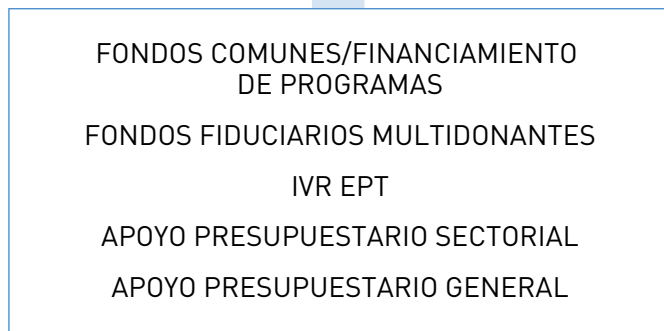
# Panorama general de los mecanismos de financiamiento externo

## FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

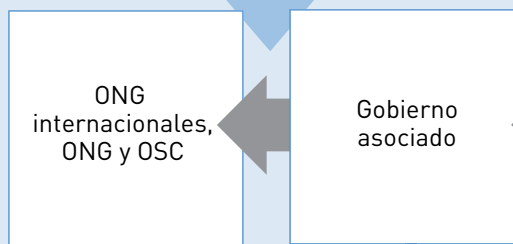
Tipos de donantes



Acuerdos de financiamiento o movilización de recursos

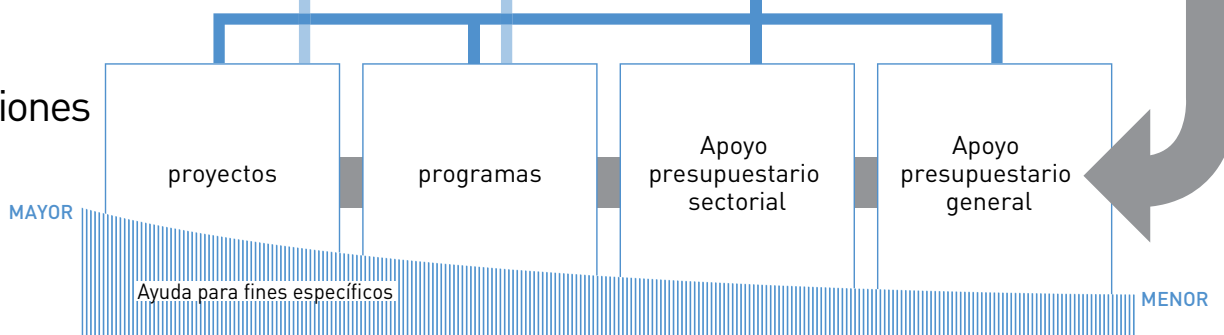


Asociados para la ejecución



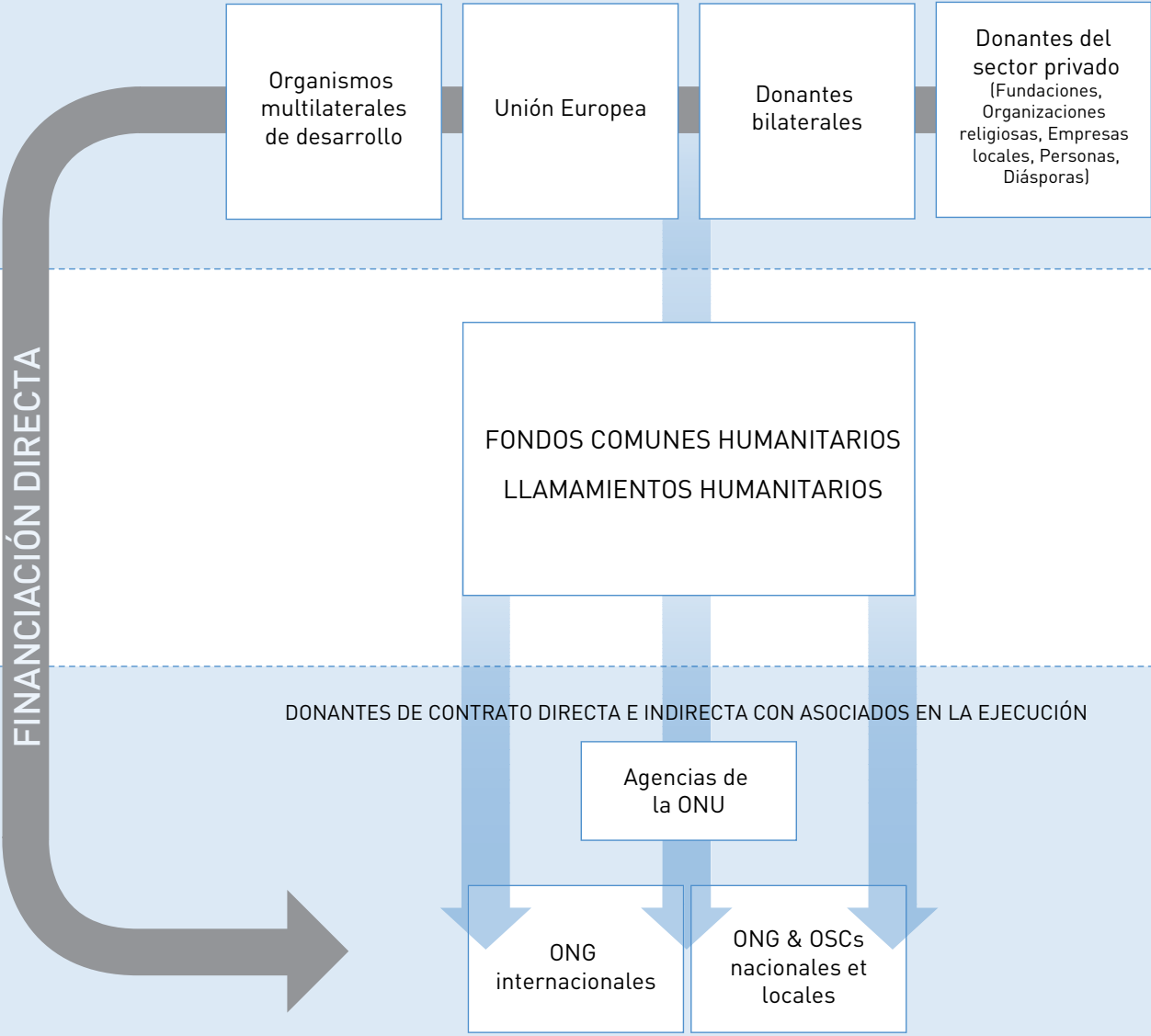
DONANTE FINANCIACIÓN COMPARTIDA

Intervenciones



FINANCIACIÓN DIRECTA

# FINANCIACIÓN HUMANITARIA



## A. ASISTENCIA HUMANITARIA: FONDOS COMUNES

---

**Definición:** Los fondos comunes son asistencia humanitaria que se proporciona a un país o una región determinados, proveniente de varios donantes bilaterales y multilaterales, que administra la ONU. Los fondos comunes también pueden aceptar aportes de donantes no tradicionales, como personas físicas y empresas privadas. En cuanto a su función, los fondos comunes implican tanto un mecanismo de coordinación de donantes como un proceso de movilización de fondos.

Existen tres tipos de fondos comunes: el CERF, los fondos para la acción en caso de emergencia (ERF) y los fondos humanitarios comunes (CHF). La duración del financiamiento depende del tipo de fondos: algunos fondos se utilizan para brindar asistencia durante crisis humanitarias prolongadas; otros están diseñados para zanjear brechas de financiamiento y, por lo tanto, están pensados para un contexto específico. Por lo general, los fondos comunes no cubren los costos ordinarios, como los salarios docentes.

---

**Objetivo:** Brindar ayuda humanitaria para satisfacer necesidades críticas. Los fondos comunes suelen ser más pequeños que los llamamientos humanitarios y se crean para contribuir en situaciones de emergencia, financiar actividades de prevención y recuperación temprana, y zanjear brechas de financiamiento. Este tipo de mecanismo alienta a los donantes a hacer aportes con prontitud. En general, puede accederse a través de los organismos de la ONU y, por medio de ellos (en el caso del CERF), las ONG internacionales y locales (los ERF y los CHF proporcionan financiamiento directo a estas). Se financia la educación cuando se le da prioridad dentro de un plan de acción o se la incluye en actividades de protección de la niñez.

---

**Contexto:** La base de la mayor parte del financiamiento mancomunado de la ONU (pero no todo) es un plan de acción o de trabajo que describe el plan estratégico y operativo de la ONU y sus asociados para la ejecución. El plan de acción suele formularse en consulta con autoridades nacionales, provinciales y locales. Consta de planes sectoriales con objetivos, prioridades, estrategias, proyectos e indicadores de seguimiento y evaluación. Las ONG internacionales y locales deben tener la capacidad de brindar asistencia para emergencias de manera oportuna y contar con las disposiciones fiduciarias necesarias para administrar los fondos. (Cabe destacar que las ONG internacionales y locales no son elegibles para recibir financiamiento directo del CERF, que canaliza fondos a esas organizaciones por medio de los organismos de la ONU).

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** La alineación de la asistencia con prioridades nacionales y la coordinación entre todas las partes interesadas es parte integral de los fondos humanitarios comunes y sigue los principios de la Iniciativa de Buenas Prácticas en Materia de Donaciones Humanitarias (véase el recuadro 7).

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** Dado que los ERF y los CHF están disponibles para los asociados en la ejecución, tales como las ONG internacionales y locales, los fondos pueden dirigirse a satisfacer las necesidades más críticas y a responder con rapidez a necesidades imprevistas. La canalización de los fondos por medio de un organismo de la ONU, como por ejemplo el CERF, puede hacer que la reacción sea más lenta.

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** Dado que los ERF y los CHF están disponibles para los asociados en la ejecución, tales como las ONG internacionales y locales, los fondos pueden dirigirse a satisfacer las necesidades más críticas y a responder con rapidez a necesidades imprevistas. La canalización de los fondos por medio de un organismo de la ONU, como por ejemplo el CERF, puede hacer que la reacción sea más lenta.

---

**Gestión de gobierno:** El coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU es responsable de la gestión y la supervisión general de los fondos humanitarios comunes. La encargada de la gestión cotidiana es la OCHA. La administración financiera es tarea de organismos específicos que dependen de cada tipo de fondo. Por ejemplo, el PNUD suele hacerse cargo de la administración financiera de los CHF. Todos los fondos comunes para asistencia humanitaria tienen una gran flexibilidad y suelen ser asignados a un país o a un contexto, lo cual garantiza que se pueda acceder a los fondos con rapidez para responder a circunstancias imprevistas. Cada fondo tiene una estructura ligeramente distinta.

**Costos de transacción y dificultades:**

*Costos de transacción:* En algunos casos, se reducen los costos de transacción para los donantes bilaterales y multilaterales porque los organismos de la ONU administran los fondos comunes por medio de acuerdos fiduciarios conocidos y transparentes. Los requisitos de presentación de informes corresponden a las organizaciones receptoras y pueden consolidarse. De acuerdo con los principios de la Iniciativa de Buenas Prácticas en Materia de Donaciones Humanitarias, es posible reducir los costos de transacción si se armonizan la presentación de informes, la planificación y otras actividades conjuntas.

*Dificultades:* Si bien suele consultárseles en cuanto a los planes de acción, en algunos casos, los Gobiernos no aportan mucho a las actividades de ejecución en el terreno.

**Resultados previstos:** Prestación de servicios humanitarios para cubrir las necesidades más urgentes o imprevistas, o provisión de financiamiento para cubrir las brechas que existen en los llamamientos humanitarios actuales para emergencias en curso y actividades de recuperación temprana.

**Capacidad para definir beneficiarios:** Dado que los ERF y los CHF están disponibles para los asociados en la ejecución, tales como las ONG internacionales y locales, los fondos pueden dirigirse a satisfacer las necesidades más críticas y a responder con rapidez a necesidades imprevistas. La canalización de los fondos por medio de un organismo de la ONU, como por ejemplo el CERF, puede hacer que la reacción sea más lenta.

## RECUADRO 12.

### Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF)

La ONU creó el CERF para brindar asistencia humanitaria a países afectados por desastres naturales o conflictos armados. El fondo se ha utilizado para incrementar el acceso a la educación y la equidad del financiamiento para educación en situaciones de emergencia subfinanciadas. Los donantes bilaterales, las organizaciones privadas y las personas pueden contribuir al fondo. El CERF financia directamente a organismos de la ONU; las ONG internacionales y locales deben solicitar financiamiento por medio de esos organismos. El CERF es gestionado por el coordinador del Socorro de Emergencia de la ONU, que dirige la OCHA. El coordinador cuenta con la apoyo de la Secretaría del CERF. También existe una Junta Asesora del CERF; entre sus miembros hay funcionarios gubernamentales de países que aportaron o recibieron fondos del CERF, representantes de ONG humanitarias internacionales y locales, y especialistas académicos.

El CERF suele brindar el financiamiento inicial para los proyectos más urgentes dedicados a salvar vidas por medio de un llamamiento urgente (véase la tercera parte, sección B), que salda la brecha temporal que se abre entre la emisión del llamamiento y la recepción de los compromisos y los fondos de los donantes. Se generan donaciones con dos fines generales:

1) como respuesta rápida a una emergencia repentina o al deterioro acelerado de las condiciones de una emergencia en curso, o 2) para respaldar una respuesta humanitaria en curso a una emergencia en la que escasea el financiamiento. Además, el fondo tiene un componente de crédito. Los fondos del CERF deben comprometerse en el plazo de tres meses. No se cubren los costos ordinarios (como los salarios y el mantenimiento). La mayor parte del financiamiento para actividades específicas se canaliza directamente desde los donantes bilaterales, no por medio del CERF.

En el sector educativo, el CERF financia intervenciones que apuntan a restaurar las actividades educativas y recreativas para niños y adolescentes. Específicamente, proporciona fondos para carpas donde funcionan escuelas y para otros materiales educativos, reparaciones urgentes de instalaciones educativas primarias, capacitación docente inicial y capacitación en prácticas para preservar la vida (como información sobre violencia sexual y de género, riesgos de minas antipersonales, VIH/sida, salud e higiene).

Para más información, véase la página web del CERF: <http://cerf.un.org>.

**RECUADRO 13.****Fondos para la acción en caso de emergencia (ERF)**

---

Los ERF, a veces llamados fondos de respuesta humanitaria, suelen ser creados por la ONU para satisfacer necesidades imprevistas en un país o una región determinados que no estaban incluidos en un proceso de llamamientos unificados (véase la tercera parte, sección B) ni en otro mecanismo similar de coordinación. Los ERF suelen extenderse después del período que sigue inmediatamente a una crisis. Los donantes bilaterales, las fundaciones privadas, las empresas privadas y las personas pueden aportar a los ERF. Suelen estar administrados por la OCHA, con la colaboración de una junta revisora técnica, para la revisión de propuestas, y de una junta asesora, para las cuestiones de políticas y para la determinación de la dirección estratégica del ERF. Por lo general, los miembros de esas juntas se eligen entre las comunidades en el terreno de la ONU y las ONG.

Los ERF brindan financiamiento a corto plazo, rápido y flexible a participantes del país (principalmente ONG) para que cubran necesidades humanitarias imprevistas, en particular en zonas donde las limitaciones políticas o de seguridad crean dificultades para el acceso. Las necesidades de los ERF deben ser congruentes con los objetivos y las prioridades establecidas por el plan común de acción humanitaria correspondiente.

Los ERF operan en Afganistán, Angola, Colombia, Etiopía, Haití, Indonesia, Irak, Kenya, Myanmar, Nepal, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán, el territorio palestino ocupado, Uganda, Zimbabwe y Yemen. La educación es una actividad financiada en dos de esos países: Angola y la República Democrática del Congo. Las evaluaciones han demostrado que los ERF son eficaces en la etapa media de una crisis humanitaria. Sin embargo, en algunas situaciones, se ha creado más de un fondo, lo cual puede provocar confusión.

Para más información, véase una hoja informativa titulada “Basic Facts about Country Based Humanitarian Pooled Funds” en <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1161988>”.

Véase también “Review of OCHA Emergency Response Funds (ERFs)” en [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/EGUA-6Y7TH8/\\$file/ocha-erf-jan07.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/EGUA-6Y7TH8/$file/ocha-erf-jan07.pdf?openelement).

**RECUADRO 14.****Fondos humanitarios comunes (CHF)**

---

Un CHF es un fondo de asistencia humanitaria creado por la ONU para financiar un plan de trabajo exhaustivo, formulado en coordinación con todas las potenciales partes interesadas que trabajan en un país o una región determinados. UN CHF apunta a zanjar las brechas de financiamiento que surgen en los procesos de llamamiento de la ONU. Le confiere al coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU una mayor capacidad de direccionar los fondos a las necesidades humanitarias más críticas en una situación determinada, alienta los aportes tempranos de los donantes y permite dar una respuesta rápida a circunstancias imprevistas. Los CHF suelen emplearse en situaciones de emergencia complejas y desembolsarse dos veces por año. Se los ha utilizado para financiar proyectos en procesos de llamamientos unificados y, en ciertos casos (por ejemplo, en la República Centroafricana), fueron creados a partir de un ERF.

La mayor parte del financiamiento canalizado por CHF se destina a proyectos prioritarios del plan de trabajo que no cuentan con financiamiento suficiente. La elaboración del plan y, luego, la solicitud del CHF constituyen un proceso extenso, que puede llevar casi un año. El PNUD es administrativamente responsable de la gestión financiera de los CHF, pero el coordinador de Asuntos Humanitarios tiene la última palabra en cuanto al modo en que se distribuyen los fondos. El complejo proceso mediante el cual se asignan fondos a organismos de la ONU y ONG incluye asignaciones regionales, sectoriales y temáticas, propuestas de los grupos sectoriales y la decisión final del coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU, según recomienda la Junta Asesora de los CHF. Hasta la fecha, son pocos los CHF que se han creado: en la República Democrática del Congo, Sudán, la República Centroafricana y Somalia.

Para más información, véase una hoja informativa titulada "Basic Facts about Country Based Humanitarian Pooled Funds" en <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1161988>.

Véase también "Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan" en [http://www.unsudanig.org/workplan/chf/management/docs/2007\\_Sudan\\_DRC\\_CHF%20evaluation\\_report.pdf](http://www.unsudanig.org/workplan/chf/management/docs/2007_Sudan_DRC_CHF%20evaluation_report.pdf).

## B. ASISTENCIA HUMANITARIA: LLAMAMIENTOS DE LA ONU

---

**Definición:** Los llamamientos son mecanismos de recaudación de fondos diseñados para atraer aportes de varios donantes bilaterales y multilaterales para la asistencia humanitaria de emergencia en un país o región determinados. Si bien son organizados por la ONU, los llamamientos involucran a numerosos socios en la tarea del desarrollo. Sin embargo, los procesos de llamamiento son mucho más que una mera solicitud de fondos. Son una herramienta que utilizan las organizaciones de ayuda para planificar, ejecutar y supervisar actividades conjuntas. Los fondos recaudados por un llamamiento son directamente asignados a organismos de ejecución para respaldar planes de trabajo o proyectos formulados en el terreno e incluidos en el llamamiento.

*Los llamamientos urgentes* se utilizan en la gestión de crisis agudas y respaldan las actividades coordinadas de respuesta humanitaria inmediatamente después de una emergencia. Esos llamamientos se realizan en los primeros siete días luego del comienzo de una crisis aguda y, en general, tienen una duración de entre tres y seis meses, aunque se espera que duren más tiempo cuando se trata de desastres a gran escala como el terremoto en Haití.

*Los procesos de llamamientos unificados* respaldan las actividades humanitarias cuando las crisis son prolongadas y a más largo plazo (los fondos humanitarios comunes zanján brechas de financiamiento en esas crisis a más largo plazo). Los procesos de llamamientos unificados se efectúan una vez por año y pueden revisarse si surge una coyuntura crítica.

Tanto los llamamientos unificados como los llamamientos urgentes son herramientas de planificación y priorización coordinadas por la ONU pero que también incluyen a las ONG.

---

**Objetivo:** Prestación de servicios y reconstrucción.

---

### **Contexto:**

*Llamamientos urgentes:* intensificación o deterioro de una emergencia en curso o aparición repentina de un conflicto armado o un desastre natural.

*Procesos de llamamientos unificados:* 1) existencia de necesidades humanitarias provocadas por un conflicto o un desastre natural a largo plazo; 2) el Gobierno no puede o no está dispuesto a resolver las necesidades de su población, y 3) un único organismo de ayuda no puede cubrir esa necesidad o necesidades.

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** La mayoría de los donantes bilaterales se adhieren a los principios de la Iniciativa de Buenas Prácticas en Materia de Donaciones Humanitarias, que abogan por la coordinación, el alineamiento y el trabajo en base a las prioridades gubernamentales preexistentes. Los donantes utilizan los procesos de llamamientos para garantizar que los fondos se inviertan de manera estratégica, con eficacia y con una mayor rendición de cuentas.

---

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** Los llamamientos son flexibles y específicos de cada contexto, pues se basan en planes de trabajo formulados a nivel nacional. En las crisis humanitarias, se priorizan las necesidades críticas como alimento, agua, albergue y atención médica urgente. La educación siempre está incluida en los procesos de llamamientos unificados y casi siempre en los llamamientos urgentes.

---

**Gestión de gobierno:** La sección de procesos de llamamientos unificados de OCHA supervisa los procesos de llamamientos unificados y los llamamientos urgentes, y se esfuerza por garantizar que se realice un seguimiento de los fondos y que se presente un panorama preciso de las necesidades que deben cubrirse. Los donantes financian directamente a los asociados/organismos de ejecución en un llamamiento. Los organismos de ejecución (en general, organismos de la ONU y ONG locales) son responsables de cumplir con requisitos de presentación de informes (descriptivos y financieros), que estén estipulados en sus contratos con los donantes. Tanto en el caso de los procesos de llamamientos unificados como en el de los llamamientos urgentes, los beneficiarios informan directamente a los donantes. Además, en los procesos de llamamientos unificados se lleva a cabo un proceso de revisión a mitad de año que compara los avances realizados con los objetivos planteados y que puede realinear las prioridades para satisfacer las necesidades pendientes.

---

**Costos de transacción y dificultades:**

*Costos de transacción:* Los Gobiernos no pueden solicitar procesos de llamamientos unificados ni llamamientos urgentes, de modo que no tienen la obligación de presentar informes.

*Dificultades:* Las situaciones inestables pueden modificar las prioridades y provocar incoherencias en la prestación del programa. Por lo general, los Gobiernos locales no supervisan los llamamientos, aunque eso depende de la situación. En el sector educativo, es necesario garantizar la coordinación entre los organismos de ejecución y el ministerio de Educación desde el principio, en particular con respecto a las cuestiones relativas a los planes de estudio, la reconstrucción de escuelas, y la capacitación y gestión docente.

---

**Resultados previstos:** Uno de los resultados principales de los procesos de llamamientos unificados y los llamamientos urgentes ha sido que se eleva el perfil de la educación en una intervención de emergencia. Si los llamamientos se financian adecuadamente para la educación, pueden mejorar la continuidad de la educación durante emergencias mediante la reconstrucción de escuelas y la provisión de actividades escolares transitorias. Con frecuencia, los llamamientos por crisis menos conocidas o a largo plazo no reciben todo el financiamiento que necesitan a causa de la fatiga de los donantes o de otras cuestiones. A medida que disminuye la crisis humanitaria, se va dando paso a los mecanismos de financiamiento para el desarrollo.

---

**RECUADRO 15.****Llamamientos urgentes**

---

Los llamamientos urgentes son una herramienta para estructurar una respuesta humanitaria coordinada durante los primeros tres a seis meses de una emergencia. Sin embargo, se espera que esos llamamientos duren mucho más cuando se trata de acontecimientos de una escala como la del terremoto de Haití. Los llamamientos urgentes se efectúan en la primera semana transcurrida desde el comienzo de una emergencia y se prolongan entre la segunda semana y el sexto mes (cuando termina el período de duración de un llamamiento urgente, puede efectuarse un llamamiento unificado). Los llamamientos urgentes proporcionan fondos para la prestación inmediata de servicios para salvar vidas y pueden incluir proyectos de recuperación que se instauren dentro del período de duración del llamamiento. Los llamamientos incluyen una evaluación de necesidades, un plan común de acción humanitaria, y planes y proyectos específicos de respuesta sectorial.

El coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU realiza un llamamiento urgente en consulta con todos los donantes y los socios para la ejecución. Los donantes financian directamente a los organismos de ejecución en respuesta a proyectos del llamamiento; el llamamiento no administra los fondos. El llamamiento urgente permite que las organizaciones eviten los problemas de fragmentación y de multiplicidad de propuestas rivales. Al unir las propuestas en un llamamiento, el desempeño de los donantes se vuelve más claro, se potencian las organizaciones humanitarias y se incrementa la armonización de la ayuda.

Los llamamientos urgentes pueden asegurar el acceso a servicios e insumos educativos transitorios, y a fondos para la reconstrucción de escuelas (o, por lo menos, para coordinar y planificar la reconstrucción), la asistencia psicosocial para docentes y estudiantes, y la asistencia técnica inmediata para el ministerio de Educación, así como para la evaluación y el análisis de las necesidades a fin de contribuir con la planificación a mediano y largo plazo.

## RECUADRO 16.

### El proceso de llamamientos unificados

---

Los procesos de llamamientos unificados son una herramienta que utilizan las organizaciones de ayuda para planificar, coordinar, financiar, ejecutar y supervisar las acciones humanitarias sostenidas y a gran escala en un país o una región determinados. Los llamamientos unificados son anuales y comprenden un plan común de acción humanitaria y un conjunto de proyectos necesarios para ejecutar el plan; el plan común de acción humanitaria constituye tanto el marco como el plan detallado de trabajo para el llamamiento. Los Gobiernos socios utilizan los procesos de llamamientos para garantizar que los fondos humanitarios se reciban oportunamente y para que los asistan en la respuesta a una crisis o un desastre natural.

El coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU dirige un proceso de llamamientos unificados a nivel nacional; el coordinador del Socorro de Emergencia de la ONU es responsable de los llamamientos unificados a nivel de la sede central. Cada año, la sede central realiza un llamamiento entre organismos y dirige un proceso en colaboración con el Equipo de País del Comité Permanente entre Organismos u otro mecanismo pertinente de coordinación. Los “grupos temáticos sectoriales” del Comité Permanente entre Organismos y sus respectivas organizaciones en los países son responsables de trabajar con todos los donantes y los asociados de ejecución en un sector determinado para evaluar las necesidades, determinar las prioridades y formular un plan estratégico (véase la descripción de los grupos temáticos de Comité Permanente entre Organismos en la página. 31).

Los donantes giran fondos directamente a los organismos de ejecución para los proyectos incluidos en los llamamientos; estos no recaudan ni distribuyen los fondos. Si bien los proyectos incluidos en un plan común de acción humanitaria especifican quién (es decir, qué organismo de ejecución) hace qué y dónde, se prefiere que los donantes proporcionen un financiamiento flexible, que no esté atado a un único proyecto (en ocasiones, se crea un fondo común para generar financiamiento más rápido y equilibrado). Los fondos de los procesos de llamamientos unificados suelen entregarse en los primeros seis meses que transcurren desde el comienzo de una emergencia; el financiamiento dura tanto como sea necesario.

Cuando se los financia adecuadamente, los llamamientos unificados pueden mejorar la continuidad de la educación durante una emergencia mediante la reconstrucción de escuelas y la realización de actividades escolares transitorias. Los fondos de los llamamientos unificados suelen utilizarse para actividades tales como los proyectos de alimentos por trabajo (por ejemplo, por construcción de escuelas o actividad docente), la construcción de escuelas, el suministro de materiales, la capacitación y asistencia docente, las instalaciones temporarias para el aprendizaje y la educación para la paz.

Para más información sobre los llamamientos de la ONU, véase la página web de la OCHA, en <http://ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL/webpage.asp?Site=2010&Lang=en>.

Para una lista de los llamamientos actuales (generados por donantes privados o institucionales), véase la página de ReliefWeb Financial Tracking Services, en <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx>.

## C. APOYO A LOS PROYECTOS

---

**Definición:** El financiamiento consignado para un proyecto específico en un país o una región determinados. El apoyo a los proyectos es la forma más común de asistencia externa en países de ingreso bajo, incluso en el sector educativo. Puede ser a corto o largo plazo y la mejor manera de coordinarlo es mediante un plan y un presupuesto sectoriales gubernamentales.

El apoyo a los proyectos es usual tanto en el contexto humanitario como en el de desarrollo. Los donantes bilaterales y multilaterales pueden proporcionar financiamiento para proyectos de manera unilateral o como parte de un mecanismo de coordinación de donantes (por ejemplo, un llamamiento humanitario, un fondo humanitario común, un fondo fiduciario multidonante o apoyo a los programas).

Los participantes no estatales también proporcionan financiamiento directo para los proyectos. Esas organizaciones incluyen ONG internacionales y locales, otras OSC, fundaciones privadas, organizaciones religiosas, empresas, personas y miembros de diásporas. Los participantes no estatales también pueden ser organismos terceros de ejecución de financiamiento bilateral y multilateral para proyectos.

Los donantes bilaterales y multilaterales pueden administrar los desembolsos para proyectos y supervisar directamente el seguimiento y la evaluación mediante unidades de ejecución de proyectos o un organismo del Gobierno asociado. En muchas situaciones, esos donantes canalizan el apoyo a los proyectos mediante ONG internacionales y locales (las ONG locales pueden trabajar directamente con las comunidades para hacer intervenciones que sean aceptables en condiciones en las que cualquier cosa relacionada con el Gobierno puede recibirse con suspicacia).

---

**Objetivo:** Principalmente, la prestación de servicios; pero también puede ser el desarrollo de capacidades. Los donantes pueden utilizar el financiamiento de proyectos para lo siguiente:

- asegurar la prestación de servicios en áreas y situaciones de alto riesgo, con frecuencia áreas no controladas por un Gobierno asociado;
- evitar el apoyo directo a un Gobierno que tiene capacidades deficientes o que no puede asegurar el uso apropiado de los fondos;
- eludir limitaciones de los sistemas gubernamentales;
- financiar áreas o grupos que el Gobierno margina o no considera prioritarios;
- diversificar el financiamiento en situaciones de alto riesgo;
- poner a prueba enfoques innovadores;
- proporcionar bienes, asistencia técnica y otros servicios de su propio país (ayuda “vinculada”).

---

**Contexto:** Es el mecanismo de financiamiento más utilizado por los donantes de todo el mundo, sea cual sea la situación del país. Algunos organismos bilaterales solo pueden brindar apoyo a los proyectos; su mandato político no les permite emplear otros mecanismos de financiamiento. Suele ser utilizado en situaciones en las que el Gobierno tiene capacidades deficientes de organización y gestión.

---

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** En principio, el apoyo a los proyectos puede acelerar la entrega y la definición de beneficiarios del financiamiento externo. Sin embargo, puede ser menos flexible en la asignación de fondos (a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con el apoyo a los programas), lo que puede ir en desmedro de una prestación eficaz. Las revisiones del presupuesto gubernamental suelen concluir que el gasto asignado a los compromisos de los donantes en términos de proyectos es mucho más bajo que el gasto utilizado para los compromisos de apoyo presupuestario por parte de los donantes.

El apoyo a los proyectos puede fragmentar la ayuda externa y dificultar el alineamiento del financiamiento y las actividades de los donantes con las prioridades gubernamentales. Sin embargo, esos problemas pueden minimizarse mediante el uso de mecanismos de coordinación de donantes o de consultas con los Gobiernos socios.

El apoyo a los proyectos también puede generar brechas en la cobertura del sector educativo. Por ejemplo, si ayuda a crear escuelas gestionadas por prestadores no estatales, puede haber problemas cuando, más tarde, esas escuelas se integren en el sistema educativo y los docentes se conviertan en empleados estatales y sufran el deterioro en sus condiciones de empleo. Además, el Gobierno puede no disponer de suficientes recursos para financiar esas escuelas, ya que no estaban incluidas en el presupuesto estatal ni en su marco fiscal a mediano plazo.

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** Es eficaz para proveer ayuda en áreas específicas o grupos marginados.

---

**Gestión de gobierno:** Cuando los proyectos no se financian dentro del sistema gubernamental, se gestión es realizada por un donante bilateral o multilateral, una unidad de ejecución de proyectos o una ONG, y se rinden cuentas de los resultados al donante (no al Gobierno asociado).

**Costos de transacción y dificultades:**

Costos de transacción: Costos de transacción elevados para cada donante, que pueden tener que realizar un seguimiento de numerosos proyectos por separado; es posible reducir los costos si se subcontrata la gestión de los proyectos y se establecen unidades de ejecución de proyectos. Si los fondos se consignan a proyectos específicos, es posible que no se los utilice del modo más eficiente. Si el Gobierno es la parte ejecutora, el apoyo a los proyectos puede alentar a los distintos donantes a emplear distintos formatos de presentación de informes.

---

---

*Dificultades:* Para el Gobierno, el riesgo principal es la retracción de sus facultades, ya que el apoyo a los proyectos suele funcionar por fuera del presupuesto gubernamental y debilitar (y duplicar) la autoridad y los programas del Gobierno. Otros riesgos para el Gobierno son la incertidumbre del financiamiento, ya que los donantes pueden no cumplir con sus compromisos y no hay garantías de que la ayuda se mantenga; así como la dependencia que se genera tarde o temprano en la prestación de servicios externos en áreas de alto riesgo donde son activas las ONG internacionales y locales, y la correspondiente pérdida de interés por parte del Gobierno en la asignación de fondos para la educación en esas áreas.

Cuando los proyectos financian inversiones de capital, como la construcción de escuelas, también existe el riesgo de que las obligaciones futuras resultantes no cuenten con financiamiento (por ejemplo, los presupuestos gubernamentales futuros pueden tener que financiar los costos ordinarios de las nuevas escuelas). Por último, el apoyo a los proyectos puede obstaculizar la consolidación del Estado al buscar personal más calificado fuera del Gobierno y atraer al personal más talentoso del Gobierno a las ONG internacionales, que pagan salarios más altos. Por lo demás, los proyectos de asistencia técnica integrados en instituciones gubernamentales pueden fortalecer la capacidad del Estado.

Para los donantes privados, incluidas las fundaciones y empresas, el riesgo es que el apoyo a los proyectos en general no tiene efecto alguno en el desarrollo de parámetros nacionales (incluidos componentes tales como los planes de estudio, los exámenes y la capacitación docente). Para las ONG internacionales y locales, las operaciones que se llevan a cabo en áreas de alto riesgo pueden poner en peligro la vida de su personal.

Para los donantes, el riesgo es que la ayuda sea ineficaz, en especial en el fortalecimiento de la capacidad sectorial, y la incapacidad del Gobierno de sostener la prestación de servicios. Si la coordinación es limitada entre las ONG internacionales y las locales en un país determinado, el apoyo a los proyectos también puede hacer mermar la eficiencia a causa de la “captación de rentas” (es decir, procurar la captación de ganancias financieras mediante manipulación o explotación) por parte de las organizaciones beneficiarias.

---

**Resultados previstos:** El apoyo a los proyectos puede ser útil para cubrir necesidades inmediatas, generar resultados rápidos y poner a prueba programas piloto innovadores. Gracias a sus vínculos afianzados con las comunidades locales, con frecuencia, las ONG que funcionan como agentes de ejecución de apoyo a los proyectos están bien posicionadas para incrementar la matrícula y mejorar la calidad de la educación en áreas de conflicto y regiones rurales y remotas. También están en condiciones de incrementar la matrícula de grupos específicos, como minorías étnicas y niñas, y pueden dar respuestas innovadoras y eficaces a las necesidades educativas. El apoyo a los proyectos también puede contribuir a la reconstrucción de infraestructura educativa esencial.

---

## D. APOYO A LOS PROGRAMAS, FONDOS COMUNES

---

**Definición:** “Apoyo a los programas” y “fondos comunes” son dos nombres distintos para una misma herramienta que combina el financiamiento de donantes múltiples para asistir un programa del sector educativo. Sin embargo, el apoyo a los programas puede consistir en fondos comunes, o puede brindarlo directamente un donante bilateral individual o multilateral. El apoyo a los programas, frecuente tanto en contextos humanitarios como de desarrollo, suele considerarse un paso hacia el apoyo presupuestario sectorial. Permite la participación de donantes que no pueden o no quieren dar apoyo presupuestario pero desean contribuir con un plan sectorial determinado por medio de alguna forma de financiamiento consignado. Los desembolsos se efectúan de acuerdo con planes de trabajo acordados, el cumplimiento de acciones acordadas o estímulos acordados (por ejemplo, la creación de becas para niñas). El financiamiento suele durar entre tres y cinco años.

---

**Objetivo:** Prestación de servicios y fortalecimiento de las capacidades.

---

**Contexto:** El apoyo a los programas y los fondos comunes puede funcionar dentro o fuera de un marco dirigido por el Gobierno; también pueden incluir a miembros de la sociedad civil. Por ejemplo, al principio, la gestión y la dirección del Fondo Social para el Desarrollo de Yemen estaba a cargo de los donantes, responsabilidad que luego asumió el Gobierno. Con frecuencia, los donantes bilaterales y multilaterales utilizan el apoyo a los programas para evitar brindar asistencia directamente a un Gobierno (por ejemplo, por su falta de políticas en favor de sectores socio-económicos desfavorecidos o por su incapacidad de garantizar el uso apropiado de los fondos); responder a situaciones de emergencia; financiar áreas que no constituyen prioridades para el Gobierno, o responder con rapidez y flexibilidad a necesidades de desarrollo de las capacidades.

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** Estos mecanismos pueden financiar actividades alineadas con las prioridades del Gobierno asociado, o no. Por ejemplo, la ayuda basada en programas de un donante bilateral puede no estar coordinada con otros donantes ni alineada con las prioridades del Gobierno asociado. Según cuál sea el papel del Gobierno, los fondos comunes pueden financiar actividades que sean difíciles de alinear posteriormente con los procesos del Gobierno asociado.

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** Son útiles para grupos o regiones que no constituyen prioridades gubernamentales.

---

**Gestión de gobierno:** Por lo general, un donante principal administra el apoyo a los programas y los fondos comunes, con frecuencia en diálogo estrecho con el ministerio de Educación nacional. Sin embargo, recientemente se han utilizado fondos comunes en situaciones de fragilidad para ayudar a fortalecer la capacidad del Gobierno en el sector educativo. La flexibilidad depende de los donantes involucrados y del conjunto de procedimientos comunes que estos acuerden seguir. Cuando se gestionan fondos comunes por fuera del Gobierno, el organismo encargado de la gestión puede, de todas maneras, estar encabezado o presidido por una autoridad del Gobierno.

---

---

**Costos de transacción y dificultades:**

*Costos de transacción:* Variables, pues una combinación de mecanismos de financiamiento puede incrementar los costos al principio. Todos los fondos comunes tienen un costo de inicio elevado. Si una ONG internacional administra el apoyo a los programas, cabe esperar que los costos sean más bajos. No obstante, el apoyo a los programas y los fondos comunes que tienen un foco sectorial más amplio puede imponer al Gobierno una carga pesada de presentación de informes, pues la diversidad de instrumentos de financiamiento puede requerir una diversidad de formatos de presentación de informes.

*Dificultades:* Los donantes pueden utilizar el apoyo a los programas de acuerdo con sus propios intereses, fuera del Gobierno, y puede haber un grado elevado de ayuda consignado.

---

**Resultados previstos:** Pueden fortalecer la capacidad de los sistemas educativos, en particular las habilidades fiduciarias y de gestión de las autoridades educativas a nivel central, provincial y de distrito.

---

## E. FONDOS FIDUCIARIOS MULTIDONANTES

---

**Definición:** Tipo de herramienta mancomunada que agrupa el financiamiento de donantes múltiples y lo transfiere por medio de distintos canales, incluido el apoyo presupuestario y el financiamiento para proyectos. Los fondos fiduciarios multidonantes pueden establecerse con un Gobierno asociado o por fuera de él. Los desembolsos están condicionados según criterios fiduciarios y medidas de desempeño. Por lo general, proporcionan financiamiento a largo plazo y suelen incrementar la movilización de recursos en todas las alternativas.

---

**Objetivo:** Prestación de servicios y consolidación del Estado. Si se los utiliza para proporcionar apoyo presupuestario directo, los fondos fiduciarios multidonantes pueden mejorar la capacidad estatal y promover la asignación eficiente de recursos con costos bajos de transacción para el Gobierno. Si se los gestiona por fuera del Gobierno, tienen un impacto muy limitado en la consolidación del Estado.

---

**Contexto:** Situaciones posteriores a crisis en las que el Gobierno tiene poca capacidad de administrar grandes volúmenes de financiamiento de donantes. Los fondos fiduciarios multidonantes funcionan mejor cuando el Gobierno tiene la voluntad de formular las políticas, participar en la gestión del fondo y realizar el seguimiento de los desembolsos. Para los donantes, es preferible contar con capacidad técnica en el país a fin de participar con eficacia en la administración del fondo.

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** Dado que coordinan los fondos mediante un mecanismo de financiamiento y no muchos, aun si la contribución de los donantes tiende a estar consignada, los fondos fiduciarios multidonantes promueven la coordinación entre los donantes. Idealmente, reducen la cantidad de intervenciones de los donantes en el país y el riesgo de fragmentación de la ayuda o la duplicación de la iniciativa.

Los fondos fiduciarios multidonantes pueden alinearse con las prioridades del Gobierno, en particular si este toma la iniciativa de formular las políticas. De ese modo, estos fondos funcionan como una fuente de información para que el Gobierno realice el seguimiento de los aportes de donantes múltiples, en lugar de seguir el aporte de cada donante. No obstante, puede ser difícil para el Gobierno asociado realizar el seguimiento del fondo fiduciario multidonante.

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** La mayoría de los fondos fiduciarios multidonantes apoyan un programa sistemático con un mecanismo de desembolso. En situaciones complejas posteriores a una crisis como la de Afganistán, estos fondos pueden utilizar diversos canales de desembolso para llegar a áreas afectadas por distintos tipos de fragilidad en el mismo país, o para llegar a localidades, poblaciones u organizaciones comunitarias específicas.

---

---

**Gestión de gobierno:** La administración de los fondos fiduciarios multidonantes suele estar a cargo del Banco Mundial, pero también puede estar en manos de una organización de la ONU, un donante bilateral o una fundación privada. Una estructura única de gestión, como un comité de dirección u otro organismo rector, evalúa el progreso y toma decisiones críticas de gestión, como la aprobación de proyectos de inversión. También puede conformarse un comité directivo.

---

**Costos de transacción y dificultades:**

*Costos de transacción:* Costos elevados de puesta en marcha; idealmente, el mecanismo reduce la necesidad de coordinación de la información y los costos administrativos para cada donante. Los fondos fiduciarios multidonantes también deben presentar una ventaja comparativa para la reducción de los gastos de los programas de costo elevado a causa de su tamaño.

La administración de los fondos fiduciarios multidonantes requiere mucho tiempo, lo que puede ir en detrimento de su utilidad, en particular cuando se los destina a financiar actividades con rapidez. El cofinanciamiento paralelo, en el que los donantes siguen el mismo plan que el Gobierno pero no utilizan el mismo mecanismo de financiamiento, es una alternativa que puede dar buenos resultados, siempre y cuando exista buena comunicación y buena voluntad entre los donantes.

*Dificultades:* Los desembolsos dirigidos o consignados pueden perjudicar la planificación estratégica del Gobierno para el sector educativo y debilitar la eficacia del ministerio de Educación (por ejemplo, si se construyen escuelas para las que el ministerio no tiene docentes). Eso tiende a ocurrir sobre todo cuando el fondo fiduciario multidonante se convierte en la fuente principal de financiamiento para la educación y ese financiamiento es consignado para gastos específicos. Para los donantes, los fondos fiduciarios multidonantes implican un riesgo fiduciario bajo. Sin embargo, dado que no es un mecanismo de financiamiento exclusivo, en algunos contextos (por ejemplo, en Afganistán, donde dos tercios del financiamiento de donantes se otorgan por fuera del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán), el fondo puede ver reducida su capacidad de contribuir a la eficacia de la ayuda.

---

**Resultados previstos:** Cuando se canalizan grandes proporciones del financiamiento total de los donantes por medio de un fondo fiduciario multidonante, los aportes de los donantes no están consignados para gastos específicos y el fondo se administra utilizando sistemas gubernamentales, este mecanismo puede permitir que se regularice el pago a funcionarios públicos y contribuir con la asignación eficiente de los recursos. Además, los fondos fiduciarios multidonantes pueden facilitar la transición de las intervenciones financiadas por los donantes al control gubernamental cuando el Estado haya fortalecido su capacidad lo suficiente como para financiar, gestionar y coordinar el sistema educativo.

---

## F. APOYO PRESUPUESTARIO SECTORIAL

---

**Definición:** Los donantes bilaterales y multilaterales brindan financiamiento al presupuesto del Gobierno asociado transfiriendo fondos por medio del tesoro nacional, sobre la base de una estrategia o un plan sectorial educativo formulado por el Gobierno y aceptado por los donantes. Con frecuencia, los fondos se otorgan a lo largo de tres a cinco años, y los desembolsos están condicionados a los avances realizados en cuanto al cumplimiento de objetivos de desempeño acordados para el sector, que se describen en la estrategia. Los donantes pueden brindar apoyo presupuestario sectorial de forma individual, pero la coherencia es mayor cuando la participación es conjunta y existe un fondo común.

---

**Objetivo:** Prestación de servicios y fortalecimiento de las capacidades. Fortalece la capacidad estatal para la elaboración y ejecución de políticas, y contribuye con la prestación de servicios a nivel de las escuelas.

---

**Contexto:** La posibilidad general de que el país sea candidato a recibir apoyo presupuestario está relacionada con una evaluación de la situación macroeconómica del país y de los riesgos fiduciarios asociados con la administración de la asistencia por medio de los sistemas de gestión de las finanzas públicas del Gobierno asociado. También son requisitos la capacidad del Gobierno de formular, supervisar y evaluar una política y una estrategia para el sector educativo, y el hecho de que los donantes acepten esa política y esa estrategia. Se necesita capacidad técnica de los donantes en el país a fin de que estos puedan participar en los procesos de revisión.

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** Promueve una mayor cooperación entre los donantes y el otorgamiento de asistencia alineada con las prioridades gubernamentales en todo el sector, en particular el diálogo acerca de los procesos y resultados, incluso con donantes que no contribuyen al apoyo presupuestario sectorial. Pueden extenderse los mecanismos de revisión conjunta para que incluyan a las ONG y a la sociedad civil, a fin de ampliar el consenso de los planes del Gobierno. La ayuda se alinea con las prioridades del Gobierno asociado porque se basa en un plan o estrategia sectorial formulado por el Gobierno.

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** Dado que el apoyo presupuestario sectorial se combina con recursos nacionales del Gobierno asociado, la capacidad de consignar fondos se limita a las prioridades generales planteadas en el plan o la estrategia del sector educativo nacional. No obstante, puede condicionarse la liberación de fondos a gastos prioritarios específicos. El mecanismo puede ayudar al Gobierno a ejercer presión para obtener recursos adicionales e incrementar los recursos fiscales disponibles para la educación. Como mecanismo de financiamiento, también puede contribuir a detectar deficiencias en la administración y la rendición de cuentas.

---

---

**Gestión de gobierno:** El apoyo presupuestario sectorial tiene una estructura única de gestión para el financiamiento multilateral y bilateral. Promueve la apropiación de las políticas, las estrategias y los planes sectoriales por parte del Gobierno asociado. Sin embargo, si se percibe que los donantes son demasiado influyentes en el proceso de formulación de políticas o de planificación, el Gobierno asociado puede evadir la rendición de cuentas.

---

**Costos de transacción y dificultades:**

*Costos de transacción:* Cabe esperar que sean bajos para cada donante y para el Gobierno asociado a largo plazo, pero pueden ser elevados en las primeras etapas. Llegar a un acuerdo en cuanto a los disparadores o las condiciones para liberar fondos, debatir las salvaguardas después de una evaluación fiduciaria y definir metas de desempeño puede llevar mucho tiempo. Con frecuencia, se realiza una revisión conjunta anual.

La utilización de sistemas del Gobierno asociado puede ayudar a reducir los costos de transacción de los donantes y la carga de presentación de informes del Gobierno. Sin embargo, en algunos casos, el proceso conjunto de los donantes deriva en un acuerdo acerca de las condiciones que representa la suma de las preferencias de cada donante, más que un compromiso entre ellos en cuanto a algunas metas fundamentales, lo cual puede sobrecargar la capacidad de ejecución del Gobierno asociado.

*Dificultades:* Los donantes asumen un riesgo fiduciario si el Gobierno asociado tiene una capacidad deficiente de administrar los fondos. Además, el apoyo presupuestario sectorial puede distorsionar las prioridades del Gobierno asociado en general y las del sector educativo en particular. Por ejemplo, ciertas áreas pueden quedar "huérfanas" si la estrategia o el plan educativo no se ocupan de ellas especialmente o no las priorizan.

---

**Resultados previstos:** Asistencia considerable para la consolidación del Estado. Sin embargo, la falta de una coordinación eficaz de la asistencia técnica puede derivar en resultados dispares en el desarrollo de las capacidades.

---

## G. APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL

---

**Definición:** Donantes bilaterales y multilaterales otorgan financiamiento al presupuesto de un Gobierno asociado por medio del tesoro nacional para contribuir a una política nacional de desarrollo o reforma. Los recursos se administran por medio del sistema de gestión de las finanzas públicas del Gobierno asociado. En general, los desembolsos se basan en condiciones acordadas, descritas en un marco de evaluación del desempeño o un DELP del país; por ejemplo, el mejoramiento de la gestión de las finanzas públicas, una política macroeconómica orientada a la estabilidad o la existencia de una política nacional de desarrollo o reforma.

Por lo general, los fondos se desembolsan una vez por año de acuerdo con las metas del marco de evaluación del desempeño o el DELP. Los marcos de evaluación del desempeño son una matriz de pasos de un proceso que deben ejecutarse a lo largo del ejercicio, de metas que deben alcanzarse antes de que termine cada ejercicio, o disparadores de liberación de fondos. Las metas son objetivos acordados, mientras que los disparadores tienen consecuencias financieras (es decir, la liberación de tramos de financiamiento de acuerdo con el desempeño). La duración suele ser de tres a cinco años, aunque es posible asumir compromisos a más largo plazo.

La liberación de fondos de apoyo presupuestario general también puede vincularse con el desempeño de sectores específicos de conformidad con una estrategia nacional de desarrollo (no una estrategia sectorial). Si se lo vincula con el desempeño de un sector específico, el financiamiento suele denominarse “apoyo presupuestario sectorial”. En algunos países, el apoyo presupuestario general se vincula con el avance en diversos sectores (incluido el educativo), lo que influye en el nivel de los aportes futuros.

---

**Objetivo:** Prestación de servicios y consolidación del Estado. El apoyo presupuestario implica negociar un plan y un presupuesto en común y luego financiarlo y supervisarlo de manera conjunta. Si el país no depende demasiado de la ayuda externa, tal vez prefiera recibir apoyo a los proyectos, a fin de evitar las extensas negociaciones y los costos de transacción asociados con este tipo de financiamiento.

---

**Contexto:** En teoría, el apoyo presupuestario general está pensado para un Gobierno asociado que ha establecido sistemas y procesos confiables, tanto en los diversos sectores (incluido el sector educativo) como en la gestión financiera. Sin embargo, en los últimos años, este mecanismo de financiamiento se ha utilizado con frecuencia en situaciones de fragilidad. El apoyo presupuestario general es útil cuando el Gobierno asociado tiene la voluntad política e iniciativa de ejecutar su programa de políticas.

El apoyo presupuestario general exige que el Gobierno asociado tenga suficiente capacidad de gestión financiera (lo cual garantiza un nivel aceptable de riesgo fiduciario), capacidad de negociar y realizar un seguimiento del marco de evaluación del desempeño (las negociaciones pueden llevar mucho tiempo) y buenos sistemas de vigilancia. El mecanismo de financiamiento permite realizar desembolsos rápidos a fin de elevar el nivel de las finanzas públicas y cubrir gastos emergentes. Sin embargo, los donantes necesitan tiempo y capacidad de negociar entre sí y con el Gobierno el apoyo presupuestario de donantes múltiples. Es poco frecuente que los Gobiernos socios en situaciones de fragilidad tengan la capacidad de gestión financiera necesaria para asegurar un nivel aceptable de riesgo fiduciario.

---

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** Colabora con los principios de la eficacia de la ayuda, en particular el alineamiento con los sistemas y las políticas del Gobierno asociado. De hecho, el apoyo presupuestario general es el mecanismo de financiamiento más alineado al que pueden recurrir los donantes. Exige arduas negociaciones con el Gobierno asociado y entre los donantes.

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** La liberación de fondos de apoyo presupuestario general puede condicionarse al uso de subvenciones en bloque a las provincias o los distritos, que estos pueden utilizar a discreción. (En muchos países, como Etiopía, la educación primaria es responsabilidad del Gobierno local y puede no estar en manos del Gobierno central determinar el nivel ni la asignación del presupuesto educativo). Si se los desagrega por región, los indicadores pueden mostrar dónde se gasta la mayor parte del presupuesto.

---

**Gestión de gobierno:** El apoyo presupuestario general exige que se establezcan mecanismos de administración conjunta. Un marco extenso de evaluación del desempeño, aunque dependa de un DELP, puede percibirse como una imposición de los donantes y permitir al Gobierno asociado evadir la rendición de cuentas en cuanto a las prioridades educativas. Al utilizar los sistemas del Gobierno asociado, se fortalece la gestión de las finanzas públicas y se incrementan la rendición de cuentas del Gobierno y la flexibilidad en la asignación de recursos.

---

**Costos de transacción y dificultades:**

*Costos de transacción:* En teoría, este mecanismo reduce los costos incurridos por los donantes y la carga de seguimiento y presentación de informes a los donantes que recae sobre el Gobierno asociado. Sin embargo, en la práctica, los costos iniciales han sido elevados en ocasiones, a causa del proceso de revisión (tanto de las políticas como de sus resultados). Además, si la cantidad de criterios del marco de evaluación del desempeño crece en forma significativa, los costos administrativos pueden ser considerables.

*Dificultades:* Para los Gobiernos socios, el apoyo presupuestario general implica el riesgo constante de la discontinuación abrupta de todo o parte del financiamiento, en el caso de que no se alcancen las metas del marco de evaluación del desempeño. Si el apoyo presupuestario general constituye la fuente principal de financiamiento externo, puede ser de alto riesgo, pues, cuando no se dan algunos disparadores, pueden verse afectados los recursos para todos los sectores, incluso aquellos que cumplen con las condiciones del marco de evaluación del desempeño.

Antes de aceptar financiamiento externo para cubrir costos ordinarios, el Gobierno asociado debe evaluar cuántos años se necesitan para que el crecimiento del ingreso local pueda reemplazar el financiamiento de los donantes. Luego, deben garantizar que los donantes asociados mantengan el financiamiento durante un período suficiente. Por ejemplo, el Gobierno asociado debe evitar contratar docentes sobre la base de compromisos de financiamiento a cinco años si no hay perspectivas realistas de que el Gobierno pueda financiar con fondos propios la contratación de nuevos docentes en ese período.

Para los donantes, el apoyo presupuestario puede resultar fungible, es decir, el Gobierno asociado puede asignar el financiamiento a otros fines o no ejecutar los desembolsos con respecto a lo presupuestado. Además, el financiamiento de los donantes puede no llegar a las poblaciones o regiones que fueron originalmente definidas como beneficiarios. Por último, si el Gobierno asociado no controla el país entero, el financiamiento puede no llegar a áreas que atraviesen situaciones de fragilidad.

El riesgo fiduciario es una preocupación central para los donantes que puede gestionarse directamente (por ejemplo, fortaleciendo el cumplimiento de las regulaciones financieras por parte de las instituciones internas, como la regulación relacionada con la supervisión, la auditoría y el seguimiento, o reduciendo la discrecionalidad y favoreciendo la transparencia y la generación de reglas para las asignaciones) e indirectamente (por ejemplo, fortaleciendo la participación de los ciudadanos y la rendición de cuentas a la sociedad civil y las comunidades locales por parte del Gobierno, por caso, mediante subsidios monetarios condicionados otorgados a los padres para financiar la educación).

---

**Resultados previstos:** Apoyo considerable para la consolidación del Estado. El apoyo presupuestario general puede promover reformas en la gestión (financiera) del sector público, la descentralización fiscal y la priorización de asignaciones presupuestarias.

El apoyo presupuestario general da al Gobierno asociado una mayor discrecionalidad en el uso de los fondos brindados por los donantes y permite el pago regular a docentes, de modo que se incrementa el acceso de los estudiantes a la educación. Puede aportar recursos adicionales al presupuesto del Gobierno asociado, lo cual puede incrementar los recursos para gastos educativos ordinarios (como salarios docentes, contratación de docentes nuevos, mayor disponibilidad de recursos a nivel de las escuelas para gastos no salariales) y para gastos de capital (a fin de expandir la matrícula). Sin embargo, tarde o temprano se necesitará que el ingreso fiscal del Gobierno asociado sea suficiente para cubrir gastos ordinarios como los salarios.

El apoyo presupuestario general puede evitar interrupciones bruscas en el financiamiento para programas del Gobierno asociado: una reducción en la ayuda derivará en recortes presupuestarios en todo el presupuesto del Gobierno asociado pero no en la pérdida repentina y total del financiamiento para una parte del presupuesto (como en el caso del apoyo de los donantes a los proyectos).

---

## H. ALIVIO DE LA DEUDA

---

**Definición:** El alivio de la deuda es esencialmente un mecanismo de reasignación presupuestaria, que está pensado para liberar recursos del país deudor. Es condicionado, es decir, los fondos que “ahorra” el Gobierno por no pagar deuda se asignan a gastos orientados a la reducción de la pobreza, como la prestación de servicios educativos (en particular, para alcanzar los ODM). Puede proporcionarse alivio de la deuda en el marco de la iniciativa conjunta del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), o bien a través de donantes bilaterales.

---

**Objetivo:** Prestación de servicios. Alienta a los Gobiernos a asignar más fondos a la educación. El alivio de la deuda también puede estimular la reforma institucional gubernamental; los fondos “ahorrados” pueden destinarse a promover reformas de políticas.

---

**Contexto:** Cuando el alivio de la deuda se condiciona a la reforma, los donantes individuales deben estar dispuestos a negociar las condiciones y los disparadores del alivio. Los países admisibles para beneficiarse con la iniciativa para los PPME (actualmente abierta a 40 miembros de la AIF que tienen niveles elevados de pobreza y deuda) deben demostrar que cuentan con una gestión macroeconómica estable y una estrategia de lucha contra la pobreza. En el caso del alivio de la deuda cuyas condiciones están vinculadas a asignaciones presupuestarias del Gobierno asociado, los “ahorros” deben identificarse como una asignación adicional a sectores prioritarios como el de la educación pero, en realidad, se trata de algo difícil de evaluar.

---

**Implicaciones para las buenas prácticas de los donantes:** Las prioridades que los donantes le atribuyen a la reasignación de fondos pueden no coincidir con las del Gobierno asociado. Por lo general, la asignación del alivio de la deuda para gastos presupuestarios específicos es nominal. Con pocas excepciones, este tipo de ayuda es fungible, es decir, el Gobierno puede gastar exactamente lo que pensaba gastar en educación pero registrar parte de ese gasto como gasto de alivio de la deuda.

---

**Capacidad para definir beneficiarios:** Los donantes lo utilizan para promover una mayor asignación de recursos por parte del Gobierno asociado a áreas prioritarias, en particular para la prestación de servicios para grupos pobres y marginados.

---

**Gestión de gobierno:** El alivio de la deuda se negocia entre un donante bilateral y un Gobierno o como parte de un proceso multilateral de alivio de la deuda en el que participan varios países acreedores por medio de un proceso conjunto. El Banco Mundial, el FMI y el Gobierno asociado negocian el alivio multilateral de la deuda que se otorga por medio de la iniciativa para los PPME.

---

---

**Costos de transacción y dificultades:**

*Costos de transacción:* En general, los costos de transacción son bajos; sin embargo, el nivel de costos se relaciona con el nivel de reasignación que se impone a los ahorros logrados.

*Dificultades:* El Gobierno asociado puede no estar en condiciones de coordinar con facilidad el proceso de reasignación; en muchos casos, el Gobierno asociado puede no tener la capacidad suficiente para actualizar los planes de trabajo del sector educativo a fin de aprovechar al máximo los fondos adicionales.

---

**Resultados previstos:** Se reduce el costo del servicio de deuda que enfrenta el Gobierno asociado, mejoran sus indicadores macroeconómicos y puede incrementarse el financiamiento gubernamental para la educación. Los resultados dependen de las condiciones que deba cumplir el Gobierno asociado y la medida en que los ahorros generen más recursos fiscales y, en consecuencia, más gasto en el sector educativo a corto o mediano plazo.

---

a Esos países son elegibles para recibir asistencia especial del FMI y del Banco Mundial.

b El Club de París es un grupo informal de funcionarios financieros conformado por 19 de los países más ricos del mundo que brinda servicios financieros tales como reestructuración, alivio y cancelación de la deuda a países endeudados y sus acreedores. Con frecuencia, el FMI propone a los deudores después del fracaso de soluciones alternativas.



# Anexidades





## Ejemplos de países

### Fortalecimiento de las capacidades: Las limitaciones de los prestadores no estatales en Pakistán

En muchos países de ingreso bajo, como Pakistán, el Gobierno no puede por sí solo satisfacer la demanda de servicios educativos. El Programa de Reforma del Sector Educativo de Pakistán, de 2001, reconoció las alianzas público-privadas como un enfoque promisorio para reducir las disparidades en el nivel educativo generadas en función del ingreso, la región y la división entre zonas rurales y urbanas. El Ministerio de Educación prometió crear un entorno propicio para esas asociaciones, en particular para iniciativas escolares ejecutadas por ONG y el sector privado.

Se formularon varios modelos diferentes. Por ejemplo, la Fundación Educativa de Punjab se concentró en el trabajo con el sector privado, mientras que la Fundación Educativa de Sindh se concentró en el trabajo con las ONG. Un modelo establecido por la segunda es el programa Adoptar una Escuela, en el que una ONG o una organización sin fines de lucro se hace responsable de una escuela estatal durante un período determinado. La organización puede dedicarse a la infraestructura, incrementar la capacitación de los docentes o mejorar la gestión escolar.

Incluso en asociación con Gobiernos provinciales, los prestadores no estatales de Pakistán han demostrado que no pueden dar una respuesta plenamente satisfactoria a las limitaciones de capacidad que el Gobierno pretende resolver. Por ejemplo, la Fundación Educativa de Sindh es uno de los actores más importantes de ese ámbito, pero adoptó solo 165 de las 28 854 escuelas primarias de la provincia. Las ONG también dependen principalmente del financiamiento de donantes externos, lo que limita la

cantidad de escuelas que pueden adoptar y la sustentabilidad del programa. Además, preocupa la posibilidad de que las escuelas adoptadas o mejoradas sean las mejores, en especial en los casos en que el sector privado es el ejecutor principal.

Si bien el Gobierno entendió las alianzas público-privadas como un modo de incrementar los recursos que se asignan al sector educativo, no estableció procesos mediante los cuales las ONG y los prestadores del sector privado pudieran convertirse en asociados activos para mejorar la calidad de los servicios educativos que prestan.

*Fuente: Bano, M., 2008, "Pakistan Country Case Study," perfil de país elaborado para la Unesco; 2008, Informe de seguimiento de la EPT en el mundo.*

### Proporcionar asistencia técnica para la educación en Somalia

El desarrollo de las capacidades se ha convertido en un objetivo directo de la asistencia para el sector educativo en Somalia que brinda la CE. Después de años de asistencia basada en proyectos, el desarrollo de las capacidades pasó al centro del diseño de programas, gracias a que se reconoció la importancia del desarrollo impulsado por los asociados y a que se profundizó el alineamiento con las necesidades y prioridades del Gobierno. A nivel federal, el foco de la asistencia de la CE para el desarrollo de las capacidades proporciona a los ministerios de Somalia asistencia técnica, infraestructura básica, equipamiento, capacitación y sostén para costos operativos y capacitación de funcionarios públicos. Se han hecho esfuerzos por evitar la creación de unidades de ejecución de proyectos.

A nivel regional, la asistencia técnica y financiera de la CE se ha utilizado para desarrollar capacidades de supervisión en los niveles ejecutivo y legislativo. La asistencia para el Ministerio de Educación consiste en equipamiento y capacitación para mejorar los conocimientos sobre los principios modernos de elaboración de planes de estudios y la formulación de políticas educativas subsectoriales. Se complementan las medidas que apuntan al personal a nivel ministerial, regional y local con medidas de fortalecimiento de las capacidades en todos los subsectores educativos principales (es decir, la educación básica, secundaria, técnica y vocacional y, en cierta medida, la educación superior). También la capacitación docente es un componente esencial de la asistencia técnica de la CE, cuyo objetivo es mejorar la calidad educativa a distintos niveles. Por medio del programa Strengthening Capacity of Teacher Training (Fortalecimiento de la Capacidad de la Capacitación Docente), 3338 docentes se inscribieron en programas de capacitación en Somalilandia y Puntlandia; alrededor de 2767 de esos docentes completaron el curso de capacitación en 2008.

*Fuente:* CE, External Cooperation Programmes, n.d., "Reforming Technical Cooperation," CE, Bruselas, <http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/2029> (consultado en enero de 2010).

### **Dificultades de las buenas prácticas de los donantes: Camboya y la fragmentación del financiamiento externo para educación**

A causa de que Camboya no había establecido prioridades claras de reforma de la política educativa cuando comenzó a recibir asistencia para el desarrollo, el financiamiento para proyectos y el financiamiento para programas se convirtieron en los mecanismos principales de financiamiento en el sector. Por lo general, esos mecanismos exigen revisiones de desempeño, cronogramas e informes específicos, y emplean sistemas paralelos que no se corresponden con los sistemas y los procesos gubernamentales.

Después de reconocer el limitado impacto en el desarrollo del país de los US\$30 millones



a US\$40 millones anuales donados al sector educativo entre 1994 y 1999, el Gobierno intentó un enfoque sectorial amplio. En 2001, estableció un plan estratégico quinquenal, un programa de apoyo y un grupo de trabajo para el sector de la educación, que es el mecanismo formal para la coordinación de donantes. El Programa de Apoyo al Sector de la Educación integró el apoyo a los costos de capital y los ordinarios. Se formularon sistemas presupuestarios para costos ordinarios para la entrega rápida y segura de fondos a actividades y programas prioritarios (llamados "planes de acción prioritarios").

Se proyectaba que la primera etapa del Programa de Apoyo al Sector de la Educación (2002-06) costaría alrededor de US\$725 millones, con un aporte gubernamental previsto de dos tercios de esa suma y un aporte esperado de los donantes de un tercio. Con la colaboración intensiva del Grupo de Trabajo para el Sector de la Educación, Camboya recibió la aprobación de una donación del Fondo Catalizador de la IVR EPT. Sin embargo, debido a los considerables riesgos fiduciarios, la donación se asignó como financiamiento por proyecto.

Al comienzo del enfoque sectorial amplio, se esperaba una transición fácil para dar fin al financiamiento por proyecto en el sector de la educación, ya que muchos proyectos estaban cerca del final de sus ciclos de ejecución. Sin embargo, la transición nunca se materializó. La falta de una división concreta del trabajo entre los socios para el desarrollo por subsector o subcomponente del programa de apoyo al sector de la educación sigue debilitando los esfuerzos de programación conjunta. Como resultado,

el sector de la educación sigue siendo uno de los más fragmentados de Camboya. Se estima que actualmente se están ejecutando unos 250 proyectos educativos, con la asistencia de 80 ONG; 22 socios bilaterales y multilaterales colaboran con 91 proyectos y programas. Hasta la fecha, no se ejecutó en el sector de la educación ningún plan importante de cofinanciamiento, como un fondo común o un fondo fiduciario multidonante, en el sector de la educación.

*Fuente:* Hattori, H., 2009, "Enhancing Aid Effectiveness in Education through a Sector-wide Approach in Cambodia," Unesco, y Forsber, G. y M. Ratcliffe, 2003, "Education Sector wide Approach: Cambodia Education Case Study," documento presentado en la Conferencia sobre Enfoques Sectoriales Amplios de la Educación del IIPE de la Unesco (IIPE-Unesco), París.

### Las ONG y la prestación de servicios educativos en Afganistán

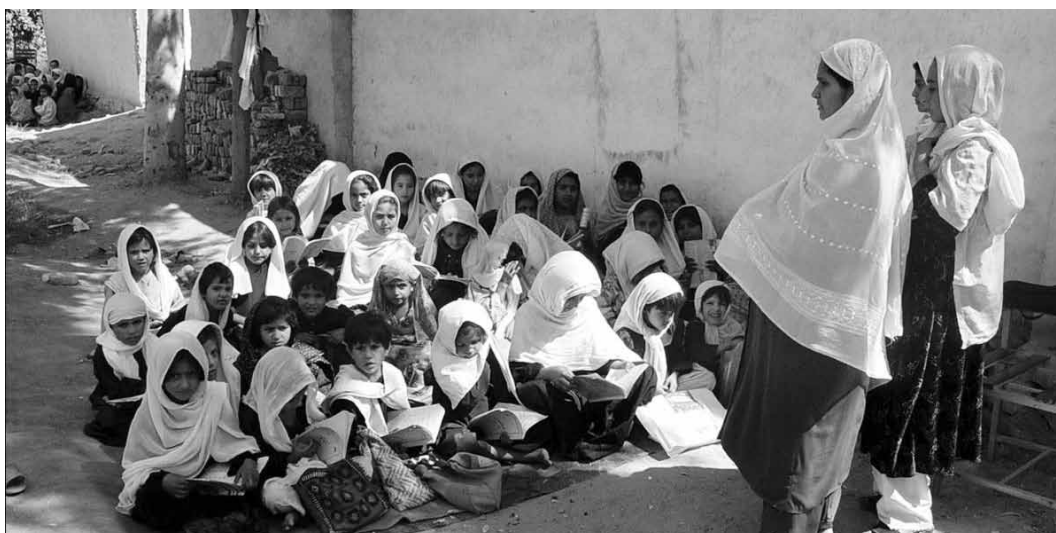
En grados diversos, las ONG han sido la vía principal de prestación de servicios en las áreas más inseguras de Afganistán, según su experiencia en una región y las normas internas que rigen la seguridad del personal. Las ONG han sido esenciales para incrementar la inscripción escolar, en especial entre las niñas de provincias remotas. Muchas ONG contratan a miembros de la comunidad local, que son menos visibles y menos proclives a ser blanco de ataques. En las regiones de muy baja seguridad, esa estrategia ha resultado una manera más eficaz de prestar servicios educativos, como lo demuestran los programas educativos de base comunitaria

de la Partnership for Advancing Community Education in Afghanistan (Asociación para la Promoción de la Educación Comunitaria en Afganistán, o PACE-A). Sin embargo, cuando hay una presencia muy grande de ONG en el sector educativo, puede ser difícil la coordinación y la armonización. Las ONG que componen la PACE-A son un ejemplo de coordinación exitosa; no obstante, son incontables las ONG que no participan de ese mecanismo. Hace poco, el Gobierno de Afganistán fundó un organismo para que coordine las ONG y su labor en el sector de la educación, y ahora las regula.

*Fuente:* Thomson, A. y N. Karachiwalla, 2009, "Appropriate and Effective Financing Modalities and Channels for Education in Fragile Situations," INEE, Banco Mundial y Oxford Policy Management.

### La experiencia de Sudán con un fondo humanitario común

Después del final de una guerra de 20 años entre el Gobierno y diversos grupos del sur, Sudán se convirtió en el primer país en beneficiarse de un CHF en 2005. El fondo se creó en gran medida por la insistencia de DFID como parte de una iniciativa mundial para mejorar la coordinación y la gestión de la ayuda humanitaria. El objetivo principal del fondo, cuya gestión estaba en manos de la ONU, era brindar financiamiento temprano y predecible, y colaborar con la asignación oportuna y el desembolso de recursos de los donantes para cubrir las necesidades humanitarias más críticas de Sudán.



En 2009, un programa de evaluación de país de DFID concluyó que el mecanismo de financiamiento no se centraba en las necesidades humanitarias esenciales; imponía costos de gestión altos; brindaba financiamiento impredecible, a corto plazo, con demasiada lentitud y, muchas veces, en fechas demasiado tardías del año, y padecía de un control de calidad deficiente y de procesos débiles de supervisión y evaluación. Uno de los muchos problemas planteados era que el CHF canalizaba recursos a corto plazo a los mismos prestadores de servicios año tras año, pero los sometía a procesos de asignación arduos e impredecibles dos veces al año. Dada su naturaleza compleja, era probable que la situación de emergencia se prolongara, lo que implicaba que el uso de compromisos plurianuales de financiamiento reduciría los costos de transacción y mejoraría la eficiencia de la asistencia. La evaluación concluyó que los objetivos del CHF seguían siendo pertinentes pero que debían reformarse sus procedimientos.

Para obtener más información, véase el plan de trabajo del sitio web de Sudán: <http://www.unsudanig.org/workplan/chf/index.php>.

Véase también Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan en [http://www.unsudanig.org/workplan/chf/management/docs/2007\\_Sudan\\_DRC\\_CHF%20evaluation\\_report.pdf](http://www.unsudanig.org/workplan/chf/management/docs/2007_Sudan_DRC_CHF%20evaluation_report.pdf).



### Asistencia del Banco Mundial al proyecto de Baluchistán, Pakistán

El Programa de Apoyo al Sector de la Educación de Baluchistán, financiado por el Banco Mundial, proporcionará US\$22 millones a lo largo de un período de cinco

años (2006-11) a escuelas comunitarias, y brindará respaldo al fortalecimiento de capacidades y del sector privado con la Fundación Educativa de Baluchistán. La Fundación Educativa de Baluchistán es un organismo autónomo que tiene la tarea de fortalecer la provisión de educación del sector privado en la provincia. El Banco Mundial decidió no trabajar con el Gobierno de Baluchistán después de encontrar limitaciones en la buena gestión y en las capacidades en proyectos anteriores.

### El apoyo de la diáspora a las ONG de Somalia En Somalia,

las finanzas públicas son débiles o nulas. Sin embargo, hay grupos de expatriados somalíes que envían remesas a su país y que se han asociado con las ONG locales para construir y rehabilitar escuelas, y mejorar los salarios docentes. Algunas de esas escuelas se transfirieron al Ministerio de Educación y ahora son gestionadas por el Gobierno.

Cuando las escuelas reciben asistencia de una diáspora somalí que hace donaciones en especie, el origen de la asistencia determina lo que aprenden los estudiantes. Por ejemplo, los miembros británicos de la diáspora somalí envían libros de texto británicos. Además, a diferencia de lo que ocurre en áreas menos conflictivas, donde la asistencia suele enviarse a zonas rurales, en Somalia, esas transferencias suelen concentrarse en centros urbanos y no cubren las necesidades de los pobres rurales.

### Fondos comunes para la educación en Sierra Leona

La guerra civil de 11 años de duración que tuvo lugar en Sierra Leona, que terminó oficialmente en 2002, tuvo un efecto devastador en el sistema educativo del país en todos los niveles. En septiembre de 2007, se creó el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes y se finalizó el Plan para el Sector de la Educación de Sierra Leona para 2007-15. El plan es un documento estratégico

basado en el informe de situación del país de 2006 del Gobierno y el DELP de diciembre de 2004.

El proceso de formulación del plan nacional para el sector de la educación fue dirigido y coordinado por Unicef, con la participación de un grupo del sector educativo compuesto por socios en la tarea del desarrollo dentro del país. El incentivo principal para formular el Plan para el Sector de la Educación era obtener financiamiento del Fondo Catalizador de la IVR EPTa. Después de que 16 socios en el desarrollo suscribieran el Plan para el Sector de la Educación, Sierra Leona recibió US\$13,9 millones del Fondo Catalizador de la IVR EPT en abril de 2007. De ese modo, el país se convirtió en uno de los primeros países de ingreso bajo en situación de fragilidad en recibir asistencia de la IVR EPT.

A causa de la debilidad de sus sistemas financieros nacionales, se seleccionó un fondo común para brindar financiamiento educativo a Sierra Leona, fondo que agrupaba la asignación de la IVR EPT y el financiamiento de otros donantes dispuestos a contribuir con el Plan para el Sector Educativo. El Fondo de Asistencia para el Sector de la Educación se lanzó en enero de 2008 para contribuir con el plan de acción de tres años del Plan para el Sector Educativo. El fondo es administrado por el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes, bajo la supervisión del Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico, supervisión que asiste el Banco Mundial.

Unicef y DFID fueron los primeros donantes que aportaron fondos por medio del Fondo de Asistencia para el Sector de la Educación, y los siguió el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (SIDA). Tanto Unicef como DFID prevén brindar recursos adicionales por medio del Fondo de Asistencia para el Sector de la Educación en 2010, cuando se hayan ejecutado las actividades que financiaron en primer lugar. Por desgracia, la finalización del subsidio de la IVR se pospuso hasta

septiembre de 2008, en gran medida a causa de la introducción de unas directrices de procesamiento revisadas para el Fondo Catalizador, y el primer tramo de la IVR (alrededor del 21% de la asignación total) se transfirió al Fondo de Asistencia para el Sector de la Educación apenas en el cuarto trimestre de 2009b.

---

a Banco Mundial. 2008. "Education For All Fast Track Initiative: Potentials and Challenges for Effective Aid to Basic Education in Sierra Leone." Informe de proceso de país de la IVR, 2005-08.

b Save the Children. 2010. "Report on Education Financing, Governance, and Accountability in Sierra Leone."

### Fondos comunes para la educación en Liberia

En el año 2003, el Acuerdo General de Paz puso fin a 14 años de conflicto intermitente en Liberia. Se estima que entre el 75% y el 80% de las escuelas del país fueron destruidas o dañadas durante el conflicto y que casi dos tercios de los docentes no estaban calificados para desempeñarse como tales. La firma del Acuerdo General de Paz, en 2003, marcó un punto de inflexión para muchos donantes, que volvieron al país para brindar ayuda humanitaria y apoyar el desarme, el retorno de los refugiados y las poblaciones desplazadas, y los esfuerzos de consolidación de la paz.

En respuesta al aval por parte de la IVR EPT de un fondo común para el sector educativo (y luego de que el país solicitara sin éxito al Fondo Catalizador de la IVR EPT), Unicef creó un fondo educativo común en 2008. Unicef se propuso utilizar ese fondo para fortalecer la capacidad del Gobierno de manejar una mayor afluencia de fondos hacia el sector educativo en un momento en el que se reducía el financiamiento humanitario y seguía siendo muy escaso el financiamiento ordinario para el desarrollo. El Fondo Educativo Común apunta a brindar financiamiento confiable, predecible y coordinado para el sector educativo de Liberia, y su meta última es brindar asistencia presupuestaria directa.

El Fondo Educativo Común se lanzó con un financiamiento inicial de US\$15 millones de Unicef (US\$ 12 millones de los cuales fueron aportados por el Gobierno holandés) y US\$5 millones del OSI. El fondo es administrado por la Unidad Financiera de Gestión de Proyectos del Gobierno, que abarca al Ministerio de Finanzas y al de Educación, y emplea procedimientos gubernamentales de gestión financiera y adquisición. Se espera que el uso de sistemas gubernamentales por parte del Fondo Educativo Común fortalezca los procesos de gestión de las finanzas públicas.

El Fondo Educativo Común se concentró en solventar componentes no financiados del Programa de Recuperación de la Educación Primaria de Liberia. Entre julio de 2008 y mayo de 2009, financió tres grandes intervenciones en las áreas de desarrollo docente, materiales educativos y elaboración de los planes de estudio, y expansión y mejora de la infraestructura. Estos programas absorbieron más del 75% de los fondos disponibles. La exitosa ejecución del Fondo Educativo Común ha suscitado esperanzas de que nuevos donantes hagan sus aportes y de que el fondo constituya un modelo exitoso de financiamiento de transición para otras situaciones de fragilidad.

*Nota:* La IVR EPT aprobó un subsidio del Fondo Catalizador de US\$40 millones para Liberia en mayo de 2010.

*Fuente:* Schmidt, C., 2009, "The Education Pooled Fund in the Republic of Liberia," Unicef Liberia; Brannelly, L., S. Ndaruhutse y C. Rigaud, 2009, "Donors' Engagement: Supporting Education in Fragile and Conflict-affected States," IIPE-Unesco y CfBT Education Trust.

### Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán

El mecanismo de financiamiento más prominente de Afganistán es el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, que comenzó en 2002 y que administra el Banco Mundial. Para marzo de 2008, el fondo había recibido US\$2400 millones y era la fuente más importante de financiamiento (un tercio)

del presupuesto ordinario del Gobierno. Los dos componentes principales del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán son la asistencia para costos ordinarios (para salarios, operaciones y gestión) y la asistencia para costos de inversión (para programas prioritarios del Gobierno). Si bien son 27 los donantes que aportan al fondo, 5 donantes (Estados Unidos, el Reino Unido, la CE, los Países Bajos y Canadá) proporcionan el 80% de los fondos. La mayor parte de los donantes del fondo también brindan una asistencia considerable por medio de otros canales, como la asistencia bilateral, el apoyo presupuestario sectorial y la ayuda a través de ONGa. El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán no permite el aporte de fondos para fines específicos, pero los donantes pueden expresar sus preferencias para la asignación de los fondos que aportan (para el 50% de sus aportes anuales, como máximo).

La asistencia recurrente se utiliza para financiar el presupuesto de operación del Gobierno, en particular, salarios de docentes y personal de la salud. El Ministerio de Educación es el ministerio que más fondos recibe del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán; aproximadamente el 30% al 40% del presupuesto ordinario financia los salarios docentes y otros gastos de operación del Ministerio de Educación cada año. El trabajo por medio del fondo incrementó la regularidad de los pagos salariales. La asistencia para inversión se utiliza para financiar inversiones de capital en educación básica. Sin embargo, el Programa de Mejora de la Calidad Educativa, que ofrece subsidios escolares para el mejoramiento de la calidad y el desarrollo de infraestructura, recibe apenas el 4% de los fondosb. El financiamiento del Fondo Fiduciario para la Recuperación del Afganistán solía otorgarse por fuera del presupuesto gubernamental, principalmente empleando procedimientos de los donantes, pero evolucionó para acercarse a la ayuda presupuestariac.

Los fondos llegan al nivel local por medio de distintos canales. Uno de ellos es el Programa Nacional de Solidaridad del fondo, que asiste y facilita la introducción de comités de desarrollo de la comunidad elegidos democráticamente. Otra vía para el financiamiento que otorga el fondo es el Programa de Mejora de la Calidad Educativa, que se instauró en 2005 y opera en las 34 provincias. Por último, el financiamiento del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán también se canaliza por medio de los equipos de reconstrucción provincial, que, en esencia, son equipos militares que operan en áreas aún controladas por los talibanes. Sin embargo, los equipos de reconstrucción provincial no cooperan con el Ministerio de Educación ni con otros mecanismos de prestación, y ha habido casos de escuelas que se construyeron sin que se dispusiera la contratación de docentes.

a M. Foster, 2008, "Aid Instruments in Fragile and Post-Conflict States: A Desk Review for DFID Nepal," Mick Foster Economics Ltd.

b Scanteam/Noruega, 2008, "Afghanistan Reconstruction Trust Fund: External Evaluation," informe encargado por el Banco Mundial.

c M. Foster, 2008, "Aid Instruments in Fragile and Post-Conflict States: A Desk Review for DFID Nepal," Mick Foster Economics Ltd.

d Scanteam/Noruega, 2008, "Afghanistan Reconstruction Trust Fund: External Evaluation," informe encargado por el Banco Mundial.

### Apoyo presupuestario sectorial en Rwanda

En Rwanda, el apoyo presupuestario sectorial educativo asiste a un enfoque sectorial amplio. Esa asistencia comenzó como el Programa Conjunto de Asistencia al Sector de la Educación, en 2006. El financiamiento otorgado en el marco de ese programa corresponde al período 2006-10 e incluye compromisos plurianuales por parte de donantes múltiples (como DFID, Bélgica, el Banco Africano de Desarrollo y los Países Bajos) a lo largo de cinco años. El Fondo Catalizador de la IVR EPT se canaliza por medio del mecanismo de apoyo presupuestario sectorial, pero solo durante un período de tres años. El Programa

Conjunto de Asistencia al Sector de la Educación se somete a una revisión anual conjunta del sector educativo.

El apoyo presupuestario sectorial ayuda a financiar el plan estratégico para el sector de la educación de Rwanda, en particular, salarios docentes, construcción, libros de texto y transferencias de capacitación para educación básica. DFID y Unicef financian un fondo común separado para el fortalecimiento de la capacidad en el sector educativo. Se prevé que ese fondo se integre al apoyo presupuestario sectorial después de un período de tres años. El Programa Conjunto de Asistencia al Sector de la Educación ha fortalecido la posición de los donantes en Rwanda, a causa de la inclusión de la IVR EPT, que exige la aprobación de los planes por parte de los donantes locales e informes como condición para que se realicen nuevas donaciones. Actualmente se pasó de hacer hincapié en los planes sectoriales de buen gobierno a subrayar más los resultados y el impacto.

*Fuente:* Uttersprot, I., 2008, "Financing Education in Developing Countries: New Modalities, New Approaches. Examples from Rwanda," documento presentado en el simposio: "Direcciones en planificación de la educación." El objetivo del simposio fue realizar un homenaje a Françoise Caillods y a su trabajo en el área de la planificación de la educación. 3 y 4 de julio de 2008, organizado por IIPE-Unesco, París.

### Apoyo presupuestario general en Sierra Leona

Los donantes llevan casi 10 años brindando apoyo presupuestario general a Sierra Leona. La CE comprometió apoyo presupuestario general en 1999, un acontecimiento inusual para un país que aún estaba en conflicto. DFID comprometió apoyo presupuestario general en 2001; el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo también brindaron asistencia en el marco de un crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza. Hasta 2006, el apoyo presupuestario general se otorgaba de manera bilateral; desde entonces, sin embargo, los donantes y el Gobierno negociaron un apoyo presupuestario

de diversos donantes y un marco de evaluación conjunta del desempeño. El apoyo presupuestario general proporcionó sistemáticamente más del 26% de los gastos discrecionales ordinarios y de inversiones: ese financiamiento ha sido importante para cubrir, por ejemplo, los salarios docentes. La falta de ingresos después de la guerra, más la necesidad de pagar a los trabajadores del sector público para que pudieran comenzar a brindar servicios básicos, fue un elemento de peso en la decisión de proporcionar apoyo presupuestario general.

Si bien el apoyo presupuestario general no está destinado específicamente a la educación, el marco de evaluación del desempeño de 2007 incluía siete acciones e indicadores acordados para el sector educativo, como indicadores de aprobación de exámenes, pruebas de que los fondos se destinaron a las escuelas y aumentos en la disponibilidad de libros de texto básicos. El desempeño razonable de dichos indicadores es condición necesaria para que se liberen tramos futuros de financiamiento. El marco de evaluación del desempeño está fuertemente ligado al DELP en Sierra Leona, que se considera el marco de políticas esencial en torno al que se brinda apoyo presupuestario general.

Existen riesgos para el Gobierno si no cumple con ciertos resultados de referencia; eso ocurrió en 2007, cuando se demoraron los desembolsos. Cuando hay demoras, el Gobierno debe demorar otros gastos a fin de cumplir con el pago de salarios en el sector público. Dichas interrupciones también pueden perjudicar la calidad de la prestación de servicios.

---

*Fuente:* Thomson, A. y N. Karachiwalla, 2009, "Appropriate and Effective Financing Modalities and Channels for Education in Fragile Situations," INEE, Banco Mundial y Oxford Policy Management.

### Alivio de la deuda en Pakistán

El alivio de la deuda benefició a Pakistán a nivel federal porque redujo el costo del servicio de la deuda, una carga constante para el presupuesto federal. Sin embargo, de acuerdo con la forma precisa que adopte un acuerdo de alivio o canje de deuda, el Gobierno puede tener que asignar una contrapartida parcial o total de los ahorros en financiamiento a nivel provincial, que es responsable de prestar los servicios. Un acuerdo alemán de alivio de la deuda con Pakistán exigía que la mitad de los ahorros se gastara en Punjab y en la Provincia de la Frontera Noroccidental, en proyectos de educación primaria aprobados por las autoridades alemanas. Un acuerdo posterior de alivio de la deuda se centró en la reconstrucción de escuelas y demás obras de infraestructura en la Provincia de la Frontera Noroccidental después del terremoto. En consecuencia, se creó una secretaría en el Ministerio de Finanzas, a fin de garantizar que las consignaciones apropiadas de créditos se realicen a nivel central y se transfieran a los departamentos de finanzas provinciales.

---

*Fuente:* Thomson, A. Y Karachiwalla, N., 2009, "Appropriate and Effective Financing Modalities and Channels for Education in Fragile Situations," INEE, Banco Mundial y Oxford Policy Management.

## Material de lectura y recursos sobre financiamiento externo para la educación

**Nota: Todas las páginas se visitaron en mayo de 2010.**

ActionAid e Internacional de la Educación.

2009. Toolkit on Education Financing. ActionAid, Johannesburgo, Sudáfrica, e Internacional de la Educación, Bruselas, Bélgica.

► Esta herramienta, destinada a las coaliciones nacionales, los sindicatos docentes, las ONG y otros, se concentra en ayudar a los organismos a desarrollar una campaña firme a favor del financiamiento para la educación, adaptada a cada contexto nacional.

[http://www.actionaid.org/docs/ei-aa-gce\\_toolkit.pdf](http://www.actionaid.org/docs/ei-aa-gce_toolkit.pdf)

Berry, C. 2009. "A Framework for Assessing the Effectiveness of the Delivery of Education Aid in Fragile States". *Journal of Education for International Development*. Vol. 4, n.o1.

► En este documento se analiza el efecto sobre los resultados del sector educativo de cuatro enfoques relativos a la entrega de ayuda para el sector de la educación (enfoques sectoriales amplios, fondos fiduciarios, fondos sociales y enfoques dirigidos por la ONU), en especial en el contexto de los Estados frágiles, y se identifica qué puede aprenderse sobre la entrega eficaz de ayuda para el sector de la educación a partir de cada uno de esos ejemplos.

<http://www.equip123.net/jeid/articles/8/Berry-FrameworkAssessingtheEffectivenessDeliveryEducationAidFragileStates.pdf>

Brannelly, L. y S. Ndaruhutse. 2008. "INEE Framing Paper: Education Finance in States Affected by Fragility". INEE y CfBT Education Trust.

► En este documento marco de la Mesa Redonda sobre Políticas de la INEE de 2008 se tratan preguntas acerca del nivel actual de financiamiento de donantes para educación en situaciones fragilidad, acerca de si los mecanismos de financiamiento actuales responden de manera adecuada a las necesidades en esos contextos y acerca de cómo los mecanismos de financiamiento contribuyen a la consolidación del Estado, la armonización y el alineamiento.

[http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE\\_Policy\\_Roundtable\\_Framing\\_Paper-1.pdf](http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE_Policy_Roundtable_Framing_Paper-1.pdf)

Brannelly, L., S. Ndaruhutse y C. Rigaud. 2009. Donors' Engagement: Supporting Education in Fragile and Conflict-affected States. IIPE-Unesco y CfBT Education Trust.

► En este libro se analiza el carácter cambiante de la forma en que los donantes apoyan la educación en los Estados frágiles y los Estados afectados por conflictos, y se describen las lecciones aprendidas y las buenas prácticas emergentes.

[http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Info\\_Services\\_Publications/pdf/2009/Donors\\_Engagement.pdf](http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2009/Donors_Engagement.pdf)

Brannelly, L., S. Ndaruhutse y C. Rigaud. 2009. Donors' Engagement: Supporting Education in Fragile and Conflict-affected States. Reseña de políticas. IIPE-Unesco y CfBT Education Trust.

► Nota breve sobre políticas basada en el libro citado precedentemente.

[http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/20.%20DonorsEngagement\\_FINAL.pdf](http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/20.%20DonorsEngagement_FINAL.pdf)

Browne, S. 2010. "Aid to Fragile States: Do Donors Help or Hinder?". En G. Mavrotas, comp., *Foreign Aid for Development: Issues, Challenges, and the New Agenda*. Oxford University Press, Oxford. Páginas 152-78.

En este documento se analizan las relaciones de ayuda en tres situaciones de fragilidad: Myanmar, Rwanda y Zambia.

► Puede accederse a una versión anterior (2007) de la publicación en esta dirección:

[http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2007/en\\_GB/dp2007-01/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2007/en_GB/dp2007-01/)

Cambridge Education, Mokoro Ltd. y Oxford Policy Management. 2009. "Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative". Versión preliminar del informe de síntesis (versión final por publicarse).

► En este informe de evaluación se analiza la eficacia de la IVR al momento de facilitar el progreso respecto del objetivo de la educación primaria universal y se hace una serie de recomendaciones para profundizar la mejora de la eficacia y la programación de asociaciones futuras.

[http://www.educationfasttrack.org/media/library/Evaluation-2009/02\\_SR\\_Draft\(v10z\)19Nov2009.pdf](http://www.educationfasttrack.org/media/library/Evaluation-2009/02_SR_Draft(v10z)19Nov2009.pdf)

Dom, C. 2009. "FTI and Fragile States and Fragile Partnerships: Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative". Documento de trabajo 6. Versión preliminar. Cambridge Education, Mokoro Ltd. y Oxford Policy Management.

► En este documento, parte de la evaluación de mitad del período de la IVR EPT, se evalúa el discurso sobre educación y fragilidad que se ha desarrollado y se analiza el trabajo de la IVR sobre esos temas.

[http://www.camb-ed.com/fasttrackinitiative/download/WP6-FTI\\_FragileStates\\_9Jan09.pdf](http://www.camb-ed.com/fasttrackinitiative/download/WP6-FTI_FragileStates_9Jan09.pdf)

IVR EPT. 2008. "The EFA-FTI Modality Guidelines".

► El propósito de esta guía es asistir a los grupos educativos locales al momento de decidir cómo elegir la modalidad de financiamiento más adecuada para apoyar los objetivos del plan del sector educativo en un país determinado. También asiste en el proceso de toma de decisiones relacionado con la elección de una entidad supervisora para el financiamiento.

[http://www.educationfasttrack.org/media/library/EFA-FTI\\_FINAL\\_Modality\\_Guide\\_November\\_2008.pdf](http://www.educationfasttrack.org/media/library/EFA-FTI_FINAL_Modality_Guide_November_2008.pdf)

IIPE-Unesco. 2006. "Budget and Financial Management". Capítulo 35, sección 6 ("Management Capacity"). *Guidebook for Planning Education in Emergencies and Reconstruction*. IIPE-Unesco, París.

► En el capítulo 35 del *Guidebook for Planning Education in Emergencies and Reconstruction* de la IIPE se ofrecen estrategias básicas para la gestión presupuestaria y financiera de la educación en situaciones de emergencias. (En 2010 se publicará una versión actualizada).

[http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Research\\_Highlights\\_Emergencies/Chapter35.pdf](http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Research_Highlights_Emergencies/Chapter35.pdf)

INEE. 2009. "INEE Guidance Notes on Teacher Compensation in Fragile States".

► Estas notas de orientación se desarrollaron para abordar el desafío crítico de la remuneración docente en una educación de calidad y para sugerir un marco para dicha remuneración.

[http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE\\_teachers\\_r3.pdf](http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/INEE_teachers_r3.pdf)

Harvey, P., K. Haver, J. Hoffmann y B. Murphy. 2010. "Delivering Money: Cash Transfer Mechanisms in Emergencies". Save the Children Reino Unido (para la Cash Learning Partnership).

► En este informe se documentan las lecciones aprendidas a partir de experiencias anteriores y se ofrece orientación para los directores de proyectos que deben tomar decisiones acerca de la mejor manera de asignar dinero a personas necesitadas.

[http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/Delivering\\_Money\\_low\\_res.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/Delivering_Money_low_res.pdf)

Kizilbash Agha, Z. y T. Williamson. 2008. "Common Funds for Sector Support".

Documento informativo 36 del Overseas Development Institute ODI).

► En este documento informativo se presentan datos empíricos sobre la eficacia de distintas modalidades de ayuda, con especial énfasis en el efecto de las modalidades de "transición" en los sistemas y las capacidades de un país.

<http://www.odi.org.uk/resources/download/403.pdf>

Leader, N. y P. Colenso. 2005. "Aid Instruments in Fragile States". Documento de trabajo n.o 5, Poverty Reduction in Difficult Environments. DFID.

► En este documento se describen las limitaciones del enfoque actual para la selección de instrumentos de ayuda para situaciones de fragilidad y la visión emergente acerca del uso de esos instrumentos en dichos contextos.

[http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc\\_1\\_Aid\\_Instruments\\_in\\_Fragile\\_States.pdf](http://ineesite.org/uploads/documents/store/doc_1_Aid_Instruments_in_Fragile_States.pdf)

Macrae, J. y A. Harmer. 2005. "Re-thinking Aid Policy in Protracted Crises". ODI Opinions, n.o 58.

► En este artículo breve se refleja el cambio de mentalidad registrado en la última década respecto de la relación entre la ayuda y el desarrollo.

<http://www.odi.org.uk/resources/download/462.pdf>

OCDE. 2009. "División del trabajo y complementariedad: Principios internacionales sobre buenas prácticas impulsadas por el país".

► Estos ocho principios de buenas prácticas corresponden a la división del trabajo dentro de un país entre los países asociados y los donantes, destinada a optimizar y coordinar la asistencia de los donantes de maneras eficaces, adaptadas y ajustadas a las necesidades del país.

<http://www.oecd.org/dataoecd/2/42/43490579.pdf>

OCDE. 2007. "Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad".

► Los principios pretenden ayudar a los actores internacionales a promover un compromiso constructivo entre los participantes nacionales e internacionales en aquellos países que tienen problemas ligados a una débil gestión de gobierno y al conflicto, y durante periodos de fragilidad temporal en los países más capacitados.

<http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/39465358.pdf>

OCDE. 2005. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

► La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda es un acuerdo para mejorar la calidad de la ayuda, firmado en 2005 por más de 100 donantes, países en desarrollo y ONG.

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

ODI. 2009. "Mutual Accountability at the Country Level: A Concept and Emerging Good Practice Paper".

► En este documento de antecedentes se analiza el tema de la rendición de cuentas mutua según se manifiesta en buenas prácticas emergentes en 19 países, con especial énfasis en Rwanda, Mozambique y Viet Nam.

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/32/43235053.pdf>

ODI. 2007. "Education Aid in Fragile States: Delivering it Effectively".

Documento informativo.

► En este documento se desarrolla un marco para evaluar la eficacia de la ayuda para la educación en Estados frágiles y se utiliza ese marco para evaluar ejemplos de apoyo al sector de la educación en un espectro de contextos de fragilidad.

<http://www.odi.org.uk/resources/download/4072.pdf>

Organización Panamericana de la Salud. 2009. "Be a Better Donor: Practical Recommendations for Humanitarian Aid".

► En esta guía se presenta un resumen de las recomendaciones para tres actores esenciales: donantes, organizaciones nacionales de respuesta a desastres y gestión de riesgos, y los medios de comunicación, con el objetivo de revelar comportamientos y mitos que dificultan o perjudican el proceso de donaciones y el uso eficiente de esas donaciones para aliviar las consecuencias de un desastre.

[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/MUMA-7V99W7/\\$file/PAHO-Jul2009.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/MUMA-7V99W7/$file/PAHO-Jul2009.pdf?openelement)

Save the Children. 2009. "El último de la fila, el último de la clase 2009: Tendencias de los donantes en el cumplimiento de las necesidades educativas en los países afectados por conflictos y emergencias".

► En el informe anual "El último de la fila, el último de la clase", de Save the Children, se identifican áreas clave de políticas y prácticas por reformar a fin de garantizar que los niños de los Estados frágiles y afectados por conflictos reciban educación.

<http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/219/ultimofila2009.pdf>

Save the Children. 2008. "El último de la fila, el último de la clase 2008: Cómo los países donantes pueden apoyar la educación de los niños afectados por conflictos armados y emergencias".

<http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/19/EUltimodelaFilaweb%5B1%5D.pdf>

Save the Children. 2007. "El último de la fila, el último de la clase 2007: Cómo los países donantes están fallando a los niños y niñas de países frágiles afectados por conflictos armados".

[http://www.savethechildren.org/publications/rewrite-the-future/RTF\\_Last\\_in\\_Line\\_Last\\_in\\_School\\_report\\_FINAL.pdf](http://www.savethechildren.org/publications/rewrite-the-future/RTF_Last_in_Line_Last_in_School_report_FINAL.pdf)

Steer, L. y G. Baudienville. Febrero de 2010. "What Drives Donor Financing of Basic Education?". ODI resumen de proyecto n.o 39.

► En este resumen de proyecto se concluye que pocos donantes cumplieron su promesa colectiva de respaldar los programas de educación nacionales con un apoyo financiero mayor y más eficaz.

<http://www.odi.org.uk/resources/download/4755.pdf>

Stoddard, A. 2008. "International Humanitarian Financing: Review and comparative assessment of instruments". Informe final. Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero.

► Este estudio fue solicitado por la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero, en el contexto de la Iniciativa de Buenas Prácticas en Materia de Donaciones Humanitarias. Ofrece un pantallazo general del panorama de financiamiento humanitario, comparando el espectro de mecanismos disponibles actualmente para los donantes, e identifica consideraciones importantes para los donantes y sus asociados al momento de desarrollar estrategias de financiamiento futuras. <http://www.humanitarianoutcomes.org/resources/HumanitarianFinancingReview2008.pdf>

Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. 2008. "Programa de Acción de Accra".

► El Programa de Acción de Accra fue aprobado por los donantes y los Gobiernos socios a fin de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005). <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>

Thomson, A. y N. Karachiwalla. 2009. Appropriate and Effective Financing Modalities and Channels for Education in Fragile Situations. INEE, Banco Mundial y Oxford Policy Management.

► En este documento, basado en seis estudios de caso de países (Afganistán, Etiopía, Nepal, Pakistán, Sierra Leona y Somalia), se analizan cómo responden las distintas modalidades de financiamiento a diversos aspectos de fragilidad, los objetivos de las distintas partes interesadas, las condiciones para acceder a diferentes tipos de modalidades de financiamiento y las consecuencias de la elección de una modalidad para los Gobiernos, los asociados en la tarea de desarrollo y los prestadores de servicios. [http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/Modalities\\_Report\\_publish\\_pdf1.pdf](http://www.ineesite.org/uploads/documents/store/Modalities_Report_publish_pdf1.pdf)

Unesco. 2010. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2010: Llegar a los marginados.

► En el Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2010 se analizan los factores que perpetúan la marginalización en la educación, junto con los éxitos (o fracasos) de las respuestas de políticas públicas, con énfasis en dos áreas centrales: i) el acceso a las oportunidades de aprendizaje y escolarización, y ii) la enseñanza, los procesos de aprendizaje y los logros. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187865s.pdf>

Wathne, C. y E. Hedger. 2010. "What Does an Effective Multilateral Donor Look Like?". ODI resumen de proyecto n.o 40.

► En este resumen de proyecto se sintetizan las conclusiones de la investigación sobre las percepciones de las partes interesadas beneficiarias respecto de la eficacia de los donantes multilaterales. [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SNAA-84A8WX/\\$file/ODI%20Project%20Briefing%2040.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SNAA-84A8WX/$file/ODI%20Project%20Briefing%2040.pdf?openelement)

Winthrop, R., S. Ndaruhutse, J. Dolan y A. Adams. 2010. "Education's Hardest Test: Scaling up Aid in Fragile and Conflict-Affected States". Policy Outlook. Center for Universal Education, Brookings Institution y CfBT Education Trust.

► En esta publicación se describen desafíos que deben tratarse y se ofrecen recomendaciones para que los donantes y la comunidad internacional respalden la educación en los Estados frágiles y afectados por conflictos. <http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/2010-01%20final.pdf>

Winthrop, R., S. Ndaruhutse, J. Dolan y A. Adams. 2010. "Financing for All: How to Include Fragile and Conflict-affected States in the Education FTI". Policy Outlook. Center for Universal Education, Brookings Institution y CfBT Education Trust.

► En esta publicación se describen siete formas en las que debe evolucionar la IVR EPT a fin de que pueda abordar de manera más eficaz y coherente las necesidades educativas de los Estados frágiles y afectados por conflictos. <http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/2010-02%20final.pdf>

# Financiamiento externo para la educación: Donantes y organismos de ejecución

## DONANTES BILATERALES

### Abu Dhabi

Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo  
<http://www.adfd.ae>

### Alemania

Ministerio Federal de Alemania para la Cooperación Económica y el Desarrollo  
<http://www.bmz.de>

Banco Alemán de Desarrollo  
<http://www.kfw.de>

Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ)  
<http://www.gtz.de>

### Australia

Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AusAID)  
<http://www.ausaid.gov.au>

### Austria

Cooperación Austríaca para el Desarrollo  
<http://www.ada.gv.at>

### Bélgica

Cooperación para el Desarrollo  
<http://www.dgdc.be>

Cooperación Técnica  
<http://www.btcctb.org>

### Canadá

Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA)  
<http://www.acdi-cida.gc.ca>

### Dinamarca

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://www.um.dk>

### España

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
<http://www.aecid.es>

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo  
<http://www.maec.es>

### Estados Unidos de América

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)  
<http://www.usaid.gov>

Corporación del Desafío del Milenio  
<http://www.mcc.gov>

### Finlandia

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://formin.finland.fi>

### Francia

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://www.diplomatie.gouv.fr>

Agencia Francesa de Desarrollo  
<http://www.afd.fr>

### Grecia

Ministerio de Asuntos Exteriores, Programa de Cooperación para el Desarrollo de la República Helénica  
<http://www.hellenicaid.gr>

### Irlanda

Cooperación Irlandesa  
<http://www.irishaid.gov.ie>

### Italia

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it>

**Japón**

Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón  
<http://www.mofa.go.jp>

Organismo Japonés de  
Cooperación Internacional  
<http://www.jica.go.jp>

**Luxemburgo**

Agencia Luxemburguesa para la Cooperación  
al Desarrollo  
<http://www.lux-development.lu>

**Noruega**

Organismo Noruego de Cooperación para el  
Desarrollo (NORAD)  
<http://www.norad.no>

**Nueva Zelandia**

Agencia Internacional de Asistencia y  
Desarrollo de Nueva Zelandia  
<http://www.nzaid.govt.nz>

**Países Bajos**

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://www.minbuza.nl>

**Portugal**

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://www.mne.gov.pt>  
Instituto Portugués de Apoyo al Desarrollo  
<http://www.ipad.mne.gov.pt>

**Qatar**

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://portal.www.gov.qa>

**Reino Unido de Gran Bretaña**

Departamento de Desarrollo Internacional del  
Reino Unido (DFID)  
<http://www.dfid.gov.uk>

**Rumania**

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://www.mae.ro>

**Rusia**

Ministerio de Asuntos Exteriores  
<http://www.mid.ru>

**Suecia**

Organismo Sueco de Desarrollo  
Internacional  
<http://www.sida.se>

**Suiza**

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación  
<http://www.deza.chSecretaría>

de Estado para Asuntos Económicos  
<http://www.seco.admin.ch>

**DONANTES MULTILATERALES****Banco Árabe para el Desarrollo Económico  
de África**

<http://www.badea.org/index.html>

**Banco Asiático de Desarrollo**

<http://www.adb.org>

**Banco Centroamericano de Integración  
Económica**

<http://www.bcie.org/english/index.php>

**Banco de Desarrollo del África Occidental**

<http://www.boad.org/>

**Banco de Desarrollo del África Oriental**

<http://www.eadb.org/>

**Banco de Desarrollo del Caribe**

<http://www.caribank.org/>

**Banco Europeo de Reconstrucción y  
Desarrollo**

<http://www.ebrd.com/>

**Banco Interamericano de Desarrollo**

<http://www.iadb.org>

**Banco Mundial**

<http://www.worldbank.org/>

**Comisión Europea/Europe Aid**

[http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm)

**Comisión Europea Oficina de Ayuda Humanitaria**

[http://ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm)

**Consejo Europeo y Banco de Desarrollo del Consejo de Europa**

<http://www.coe.int/>

**Corporación Andina de Fomento**

<http://www.caf.com>

**Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social**

<http://www.arabfund.org/>

**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)**

<http://www.unicef.org>

**Fondo Monetario Internacional (FMI)**

<http://www.imf.org>

**Grupo del Banco Africano de Desarrollo**

<http://www.afdb.org>

**Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)**

<http://www.unesco.org>

**Organización de los Estados Americanos**

<http://www.oas.org/en/default.asp>

**Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas**

<http://www.un.org/unrwa/>

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

<http://www.undp.org/>

**Secretaría del Commonwealth**

<http://www.thecommonwealth.org/>

## OTRAS ORGANIZACIONES

**Academia para el Desarrollo Educativo**

<http://www.aed.org>

**ActionAid**

<http://www.actionaid.org>

**Brookings Institution**

**Center for Universal Education**

<http://www.brookings.edu/universal-education.aspx>

**CARE**

<http://www.care.org>

**CfBT Education Trust**

<http://www.cfbt.com>

**Comité Internacional de Rescate**

<http://theirc.org>

**Dubai Cares Foundation**

<http://www.dubaicare.ae>

**Educate Girls Globally**

<http://www.educategirls.org/index.htm>

**Education Development Center**

<http://www.edc.org>

**Fundación Hewlett**

<http://www.hewlett.org/programs/global-development-program/quality-education-in-developing-countries>

**Fundación Kellogg**

<http://www.wkkf.org>

**Fundación Nike**

<http://www.nikefoundation.org>

**Intel Corporation**

[http://www.intel.com/intel/education/index.htm?iid=intel\\_corp+body\\_education](http://www.intel.com/intel/education/index.htm?iid=intel_corp+body_education)

**Open Society Institute**

y Fundación Soros

<http://www.soros.org>

**Oxfam**

<http://www.oxfam.org>

**Plan International**

<http://plan-international.org>

**Qatar Foundation**

<http://www.qf.org.qa>

**Red de Desarrollo Aga Khan**

<http://www.akdn.org/education.asp>

**Save the Children**

<http://www.savethechildren.org>

**Universal Education Foundation**

<http://www.uef-eba.org>

**World Economic Forum Global Education Initiative****Socios corporativos:**

- AMD <http://www.amd.com>
- Cisco <http://www.cisco.com>
- Deloitte <http://www.deloitte.com/global>
- Edelman <http://www.edelman.com>
- EMC <http://www.emc.com>
- Heidrick and Struggles <http://www.heicrick.com>
- Microsoft <http://www.microsoft.com>
- SAS <http://www.sas.com>
- SK Corporation <http://www.sk.co.kr>
- Strategic Real Estate Providers  
<http://www.stratreal.com>

# Glosario

**Los actores** son personas, grupos o instituciones que tienen intereses en un proyecto o programa.

**Las alianzas público-privadas** pueden definirse como asociaciones entre el sector público y el privado con fines de diseñar, planificar, financiar, elaborar y/o ejecutar proyectos que tradicionalmente se consideraría que pertenecen a la esfera del sector público.

**El alineamiento** es la práctica del donante de tomar las políticas, estrategias, prioridades de los países asociados (y de utilizar su sistema de gestión de las finanzas públicas y su sistema administrativo) como guía para sus propias intervenciones, con el objetivo de fortalecer las capacidades y la apropiación.

**La armonización** se refiere a los acuerdos comunes entre distintos donantes, que llevan a la adopción de un conjunto de procedimientos racionalizados, un aumento de la apertura y un mayor intercambio de información en lo que respecta a las intervenciones de ayuda en un determinado país o sector de un país.

**La asistencia oficial para el desarrollo (AOD)** se define como los flujos de financiamiento oficial que se administran con el objetivo primordial de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y que tienen carácter concesionario y un elemento de donación de no menos del 25% (con una tasa fija de descuento del 10%). Por convención, los flujos de AOD comprenden aportes de organismos gubernamentales donantes, en todos los niveles, a países en desarrollo ("AOD bilateral") y a instituciones multilaterales. Los ingresos de AOD comprenden desembolsos de donantes bilaterales e instituciones multilaterales. Se excluyen los préstamos de organismos de crédito a la exportación (aquellos cuyo único objetivo es la promoción de las exportaciones) (Glosario de términos estadísticos de la

OCDE). La asistencia para el desarrollo, en las referencias a ella que se hacen en esta publicación, no se limita a los flujos de donantes bilaterales, sino que abarca los de un amplio espectro de donantes potenciales.

**La asistencia o ayuda humanitaria** es el conjunto de acciones que se llevan a cabo para salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante las crisis provocadas por el hombre o por desastres naturales y posteriormente, así como prevenir tales situaciones y reforzar la capacidad de respuesta para cuando se produzcan. La acción humanitaria debe regirse por los principios humanitarios de humanidad, que transmite la importancia de salvar vidas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; imparcialidad, que significa emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de ellas; neutralidad, que quiere decir que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde se está aplicando la acción humanitaria; independencia, entendida como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier participante pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando (Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria).

**Los bancos de desarrollo** son instituciones financieras dedicadas a financiar empresas nuevas y futuras y proyectos de desarrollo económico en países en desarrollo suministrando capital social y/o préstamos.

**La capacidad** es una combinación de las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles en un individuo, una comunidad, una sociedad o una organización, que pueden utilizarse para alcanzar metas acordadas.

**La consolidación de la paz** es la acción de identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz, a fin de evitar un retorno a situaciones de conflicto (Boutros Boutros Ghali, 1992: "An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping". Documento de las Naciones Unidas A/47/277—S/24111 [17 de junio de 1992]).

**La consolidación del Estado** es la acción que se lleva a cabo para desarrollar la capacidad, las instituciones y la legitimidad del Estado en relación con un proceso político eficaz para negociar las demandas mutuas entre el Estado y los grupos sociales (CAD/OCDE: "Concepts and Dilemmas of State-building in Fragile Situations: from Fragility to Resilience", en separata del Journal on Development 2008, volumen 9, n.o 3).

**El desarrollo en la primera infancia** es el conjunto de procesos mediante los cuales los niños de entre cero y ocho años desarrollan de manera óptima su salud física, lucidez mental, confianza emocional, habilidades sociales y disposición a aprender. Esos procesos se apoyan en políticas sociales y financieras y en programas amplios que integran servicios de salud, nutrición, agua, saneamiento, higiene, educación y protección infantil. Todos los niños y sus familias se benefician de los programas de alta calidad, pero los grupos desfavorecidos son los más beneficiados.

**Las diásporas** son cualquier grupo de personas que se haya dispersado fuera de su lugar de origen.

**Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)** contienen una descripción del estado actual de los asuntos económicos y sociales en un país y una propuesta de estrategia nacional con sus costos evaluados para reducir la pobreza y sostener el crecimiento económico a mediano plazo, esbozando políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales.

**La educación de calidad** es asequible, es accesible, es sensible al género y responde a la diversidad. Incluye 1) un entorno amigable

para el estudiante, seguro e inclusivo; 2) docentes competentes y capacitados que conocen en profundidad la materia y la pedagogía; 3) un programa apropiado, específico para el contexto, amplio y cultural, lingüística y socialmente pertinentes para los estudiantes; 4) materiales adecuados para enseñar y aprender; 5) métodos participativos de instrucción que respetan la dignidad del estudiante; 6) clases de un tamaño apropiado y una relación adecuada entre la cantidad de docentes y la cantidad de estudiantes, y 7) un énfasis en la diversión, el juego, el deporte y las actividades creativas, además de áreas tales como lectoescritura, aritmética elemental y competencias prácticas para la vida. La educación en situaciones de emergencia son las oportunidades de aprendizaje de calidad para personas de todas las edades en situaciones de crisis, que abarcan el desarrollo en la primera infancia y la educación primaria, secundaria, no formal, técnica, vocacional, terciaria y para adultos. La educación en situaciones de emergencia proporciona protección física, psicosocial y cognitiva que puede mantener y salvar vidas.

**La educación formal** son las oportunidades de aprendizaje que brinda un sistema de escuelas, escuelas superiores, universidades y otras instituciones educativas. Con frecuencia, implica actividades educativas de tiempo completo para niños y jóvenes, comienza entre los 5 y los 7 años y continúa hasta los 20 ó 25 años. Por lo general, son servicios que brindan los ministerios de educación nacionales, pero, en situaciones de emergencia, pueden recibir el apoyo de otros actores interesados en la educación.

**La educación no formal** es el conjunto de actividades educativas que no corresponden a la definición de educación formal (véase definición aparte). La educación no formal se brinda dentro y fuera de instituciones educativas, y a personas de todas las edades. No siempre conlleva una certificación. Los programas de educación no formal se caracterizan por su variedad, flexibilidad y capacidad de responder con rapidez a nuevas necesidades educativas de niños y adultos.

Con frecuencia, son diseñados para grupos específicos de estudiantes, por ejemplo, estudiantes que tienen demasiada edad para el grado al que asisten, estudiantes que no concurren a la escuela formal, o adultos. Los programas pueden basarse en la educación formal o en nuevos enfoques. Algunos ejemplos son los programas acelerados de aprendizaje de recuperación, los programas para después de la escuela, los programas de alfabetización y los programas sobre conocimientos básicos de aritmética. La educación no formal puede derivar en el ingreso posterior a programas de educación formal. En ocasiones, se la llama “segunda oportunidad de educación”.

**La educación pertinente** es el conjunto de oportunidades de aprendizaje que son apropiadas para los estudiantes. La educación pertinente contempla las tradiciones e instituciones locales, las prácticas culturales positivas, los sistemas de creencias y las necesidades de la comunidad. Prepara a los niños para un futuro positivo en la sociedad, en el contexto nacional e internacional. La educación pertinente es un elemento de la calidad educativa y se refiere a lo que se aprende, a cómo se aprende y a la eficacia del aprendizaje.

**La eficacia de la ayuda** es el mejoramiento de la gestión, la prestación y la complementariedad de las actividades de cooperación para el desarrollo, a fin de garantizar el mayor impacto posible en el desarrollo.

**Una evaluación de necesidades** es un proceso sistemático para determinar y dar respuesta a las necesidades de una población o comunidad objetivo. Por lo general, se utiliza para justificar el diseño y la ejecución de un proyecto o programa.

**El fortalecimiento de las capacidades o desarrollo de las capacidades** es un proceso continuo mediante el cual los individuos, los grupos, las organizaciones y las sociedades mejoran su capacidad de determinar y superar desafíos en materia de desarrollo. (Ambas formas se emplean de manera equivalente en esta publicación).

**La fragilidad o situación de fragilidad** es un concepto para el que no hay una definición internacional consensuada. Sin embargo, la mayoría de los organismos de desarrollo convergen en torno a la definición del CAD-OCDE: “Los Estados son frágiles cuando las estructuras estatales carecen de la voluntad política y/o de la capacidad para proporcionar las funciones básicas necesarias para la reducción de la pobreza, el desarrollo y para proteger la seguridad y los derechos humanos de sus habitantes” (OCDE, París, 2007, “Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad”).

**El marco de evaluación del desempeño** es parte del apoyo presupuestario general y constituye la base para las actividades conjuntas de seguimiento y gestión del financiamiento según un conjunto de principios comunes preestablecidos; no obstante, los desembolsos están sujetos a las decisiones de cada donante.

**Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)** son ocho objetivos adoptados por 189 países en el año 2000 con la meta de alcanzarlos para 2015. Esos objetivos responden a los mayores desafíos de desarrollo del mundo; buscan poner fin al hambre y alcanzar la educación universal, la igualdad de género, la salud infantil, la salud materna, luchar contra el VIH/sida y lograr la sostenibilidad ambiental y la asociación mundial.

**Las organizaciones de la sociedad civil (OSC)** son el espectro de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro (como los grupos comunitarios, los sindicatos, los grupos indígenas, las organizaciones benéficas, las organizaciones religiosas, las asociaciones profesionales y las fundaciones benéficas) que tienen presencia en la vida pública y expresan los intereses y valores de sus miembros u otros, sobre la base de consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas.

**Las organizaciones no gubernamentales (ONG)** son organizaciones voluntarias sin fines de lucro que existen para el beneficio

de sus miembros (como en el caso de las organizaciones comunitarias) o para el beneficio de los demás. Con frecuencia, las ONG asisten o participan en proyectos de cooperación, educación, capacitación, u otras actividades humanitarias, progresivas o de supervisión. Por lo general, las ONG se consideran parte de la sociedad civil. Las ONG internacionales son las que trabajan en un conjunto de países y/o regiones del mundo; las ONG locales concentran su trabajo en los países en los que están localizadas.

**La participación** es el involucramiento y la influencia en procesos, decisiones y actividades. La participación es un derecho de todos y constituye la base del trabajo comunitario y los programas para el desarrollo. La participación varía según el grado de capacidad. Todos los grupos (adultos, niños, jóvenes, personas con discapacidades y miembros de grupos vulnerables) pueden participar de diferentes maneras desde la edad más temprana. No debe negarse la oportunidad de participar a ningún grupo porque sea difícil acceder a él o trabajar con él. La participación es voluntaria. Debe invitarse y alentarse a la gente a participar, no forzarla ni manipularla. La participación puede incluir una variedad de actividades y enfoques. Algunas funciones pasivas son utilizar servicios, aportar recursos materiales, aceptar decisiones tomadas por otros y ser consultado de manera mínima. Algunos ejemplos de participación activa son aportar tiempo, ser parte directa de la toma de decisiones, y planificar y ejecutar actividades educativas.

**Los prestadores no estatales** son todo el espectro de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (con o sin fines de lucro) que son independientes del Gobierno y brindan servicios básicos.

**La recuperación** es la restauración y el mejoramiento de las instalaciones, los medios de subsistencia, las condiciones de vida o el bienestar psicosocial de comunidades afectadas, e incluye los esfuerzos por reducir los factores de riesgo de desastres.

**La recuperación temprana** es la recuperación que comienza pronto en una situación humanitaria. La recuperación es un proceso multidimensional, guiado por principios de desarrollo, que busca continuar la tarea de los programas humanitarios y aprovechar las oportunidades de desarrollo sostenible. La recuperación temprana apunta a generar, en la medida en que sea posible, procesos autosostenibles, adaptables e impulsados por los países para la recuperación tras una crisis.

**La rendición de cuentas** es una explicación del significado y las razones de las medidas y decisiones relacionadas con las necesidades, las preocupaciones, las capacidades y las circunstancias de las partes afectadas. La rendición de cuentas está vinculada a la transparencia de los procesos de gestión, incluido el uso de recursos financieros. Guarda relación con el derecho a ser escuchado y la obligación de responder. En la educación, la rendición de cuentas significa que los prestadores de servicios educativos son responsables de la calidad del servicio que brindan en cuanto a los conocimientos, competencias y actitudes del estudiante; el comportamiento de los docentes, y el desempeño de la escuela y del sistema.

**El seguimiento** es la observación y el registro regulares de las actividades que se desarrollan en el contexto de un proyecto o programa. Es un proceso que consiste en reunir en forma habitual información sobre todos los aspectos del proyecto y que, con frecuencia, implica seguir el avance de indicadores preestablecidos y compararlos con medidas de referencia.

**Las unidades de ejecución de proyectos** son todas las disposiciones de personal y de régimen jurídico diferencial que se establecen en los organismos donantes para gestionar y ejecutar proyectos.







**INEE**

[www.ineesite.org](http://www.ineesite.org)

