

LA AOD CASTELLANO–LEONESA EN EDUCACIÓN. UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN RECIENTE, 2006–2009¹

The AOD castellano–leonesa in education. An analysis in its recent evolution, 2006–2009

Luis PÉREZ MIGUEL

Observatorio de Cooperación al Desarrollo
Universidad de Valladolid

RESUMEN

La educación es considerada uno de los pilares fundamentales del desarrollo. Desde hace años, la comunidad internacional ha realizados esfuerzos teóricos y prácticos para impulsarla como herramienta fundamental en el combate contra la pobreza.

Castilla y León, con la promulgación de la Ley de Cooperación al Desarrollo, afirma su voluntad de sumarse a este esfuerzo de: “favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la educación y la cultura a toda la población”.

En este artículo se trata de analizar en qué medida durante los años 2006–2009 la cooperación al desarrollo de nuestra comunidad autónoma ha asumido este reto.

Palabras Clave: Cooperación al Desarrollo, Cooperación Descentralizada, Educación, Castilla y León, Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).

ABSTRACT

Education is considered as one of the main basis for development. For many years, the international community has made theoretical and practical efforts to promote it as a fundamental tool against poverty.

Castilla y Leon, with the Cooperation for development law, affirms its determination: “to favour the distribution of richness, social justice, peace, as well as the expansion of the education and culture for all the population,”

In this article we will try to analyse to what extent during the years between 2006–2009 the cooperation for the development in our community has been assumed as a challenge.

Key Words: Cooperation for the development, decentralized cooperation, education, Castilla y Leon, non–governmental organization for development

¹ Recibido el 21 de enero de 2011, aceptado el 3 de junio de 2011.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA

En marzo de 1990 se celebra en Jomtiem, Tailandia, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. La Declaración que en ella se aprueba reafirma la educación como derecho humano fundamental e insta a las naciones a intensificar sus esfuerzos para atender las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas.

En la Declaración, el concepto de “educación básica” se modifica sustancialmente al extenderse a toda la población, y especialmente a los sectores más desfavorecidos, e incluir entre las necesidades básicas de aprendizaje no sólo las técnicas instrumentales (lectura, escritura, cálculo, etc.), sino los contenidos adecuados para que las personas puedan vivir con dignidad.

El Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar del 26 al 28 de abril del año 2000 fue el evento con el que culminó el decenio dedicado a la Educación para Todos, con la Evaluación de la Educación para Todos. Esta Evaluación muestra que a pesar de los avances parciales, el logro de los Objetivos se está retrasando. Por ello, se aprueba un Marco de Acción que define nuevos objetivos a conseguir en el año 2015:

1. *Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos;*
2. *Velar por que, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;*
3. *Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria;*
4. *Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;*
5. *Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados;*
6. *Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.²*

² UNESCO, *Marco de Acción de Dakar*.
http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/Marco_accion_Dakar.doc

Para el logro de tales objetivos, los gobiernos se comprometen a elaborar Planes Nacionales de Educación en los que participe la sociedad civil, incluyan compromisos concretos de presupuesto y desarrollen estrategias dirigidas a personas pobres y excluidas. La comunidad internacional por su parte adoptará estrategias para aumentar la financiación del sector y su previsibilidad, ampliar las medidas encaminadas a reducir la deuda o suprimirla a fin de luchar contra la pobreza, y adoptar una posición firme en pro de la educación básica, entre otras.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, definidos en el mismo año 2000, si bien recogen alguno de los objetivos planteados en Dakar, *son una agenda de mínimos que permite afrontar mediante intervenciones básicas multisectoriales las situaciones de pobreza extrema pero, por lo mismo, reducen sustancialmente el ámbito de actuación en educación respecto a Dakar. La Agenda del Milenio es positiva pero no puede tomarse como el horizonte de desarrollo de los países, sino como el suelo sin cuya existencia no es posible caminar. No se puede reducir el “desarrollo” a “alivio de la pobreza” y éste a “eliminación de la pobreza extrema. Necesitamos la visión sistémica de la educación que recoge Dakar, reconociendo, también para “los pobres y excluidos”, el derecho a aprender a lo largo de toda la vida y, con ello, a participar en los procesos de toma de decisiones políticas de sus países, ya sea como sociedad civil o, en su caso, mediante el acceso al propio poder político en los países.”*³

Dos años después de Dakar se formula la Iniciativa Acelerada para la Educación para Todos (FTI, Fast Track Initiative) *como un mecanismo concreto para asegurar la educación de calidad para todos y todas en el año 2015 (...). Todos los países de renta baja que demuestren un compromiso serio para universalizar la educación básica, pueden unirse a la FTI. Para recibir el respaldo de la FTI un país debe cumplir con los siguientes requisitos.*

- Una estrategia nacional de reducción de la pobreza o equivalente.
- Un plan sectorial de educación que incluya la universalización de la educación básica en el 2015. Dicho plan debe ser respaldado por los donantes en el país.⁴

La cooperación española al desarrollo se ha adherido a estos postulados internacionales estableciendo el objetivo de *“incrementar los fondos de la Cooperación Española destinados a la educación básica, de forma sostenible y predecible con el objetivo de tender a alcanzar el 8% de la Ayuda Oficial al*

³ Entreculturas/Alboan, *La AOD en Educación a examen: un análisis de la cooperación española 1999-2004*. Madrid, 2005, Pág. 50.

⁴ *Ibidem*, Pág. 69.

Desarrollo de carácter bilateral a la educación básica”,⁵ desarrollando un marco de actuación para mejorar la eficacia de la cooperación en el sector con la Estrategia de Educación de la Cooperación Española (2007), y definiendo la educación básica como “*prioridad de nuestra cooperación en el ámbito educativo, que se centra en el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación. En este sentido, la Estrategia de Educación de la Cooperación Española (2007) y el III Plan Director, en coherencia con los objetivos del Marco de Acción de Dakar, entienden la educación y formación básicas en un sentido amplio como los conocimientos mínimos indispensables para el desarrollo de la persona en la sociedad y, por tanto, va más allá de la mera educación primaria, incluyendo además la educación infantil, el primer ciclo de la educación secundaria y de la formación técnico-profesional y ocupacional, y la alfabetización de jóvenes y adultos.*”⁶

En Castilla y León, a partir de la aprobación de la Ley de Cooperación al Desarrollo en 2006 se inicia también un proceso que pretende seguir estos principios, objetivos y recomendaciones. En el presente artículo se realiza un análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de Castilla y León en el sector de la educación para conocer su grado de cumplimiento de los mismos durante el periodo 2006–2009.

Los datos utilizados proceden de los listados de proyectos de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, base de la elaboración del Seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y disponibles en la web del Ministerio.⁷

La clasificación que adoptan estos listados es la utilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), también disponible en el propio Comité y, en una versión castellana reciente, en la web de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).⁸

⁵ Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, *Proposición no de ley aprobada el 22 de noviembre de 2006*. Citado en el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009. Pág. 117.

⁶ *Ibidem*, Pág. 117.

⁷ <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Forms/AllItems.aspx>

⁸ http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/subvenciones/descargas/2010/CODIGOS_CAD_CRS_2010.xls

2. LA EDUCACIÓN EN LA NORMATIVA DE LA COOPERACIÓN CASTELLANO-LEONESA

La importancia otorgada a la educación en la normativa de la cooperación al desarrollo en nuestra comunidad se pone de manifiesto en la adhesión a los principios rectores emanados de las organizaciones internacionales y en su mención expresa en la normativa vigente.

La Ley de Cooperación al Desarrollo establece entre sus principios y objetivos “*Favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la **educación** y la cultura a toda la población*”,⁹ y entre sus prioridades sectoriales “*Los servicios colectivos de carácter básico, tales como **educación básica**, salud primaria, sexual y reproductiva, vivienda, y abastecimiento y saneamiento de aguas*”.¹⁰

En esta misma línea, el Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009–2012 define como Objetivos del sector “*Contribuir a mejorar el acceso de toda la población a una educación de calidad, inclusiva, igualitaria y gratuita, para todos y todas*”, tratando de “*potenciar el acceso a la formación básica de las personas más vulnerables, contribuir a incorporar la igualdad de oportunidades en los sistemas de educación, apoyar la educación secundaria, la educación profesional, la educación superior y la formación permanente, promover el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, reforzar el papel de los docentes y su formación, y apoyar la creación y mejora de infraestructuras complementarias y servicios de apoyo relacionados con el sistema educativo, así como el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación*”, y establece como líneas estratégicas:

- *Contribuir al fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de Educación.*
- *Fomentar el acceso universal al derecho a la Educación y formación básicas, en especial el acceso y finalización de la educación primaria de las personas en situación de desigualdad y especial vulnerabilidad.*
- *Apoyar a la educación secundaria.*
- *Fortalecer la capacitación de las personas jóvenes, adultos y otra población vulnerable, mediante programas de alfabetización y educación básica, así como mediante programas de formación profesional y ocupacional...*

⁹ Junta de Castilla y León, *Ley 9/2006, de 10 de Octubre, de Cooperación al Desarrollo*, Art. 4, c). BOCyL nº 202 (Suplemento), de 19 de octubre de 2006. Pág.13 (La negrita es nuestra).

¹⁰ Ídem. Pág.13 (La negrita es nuestra).

- *Fomentar la incorporación efectiva de la igualdad de género en los sistemas de educación y formación básica y medidas de prevención de abandono dirigidas especialmente a la población femenina.*
- *Apoyar la mejora de la calidad de la educación y formación básicas en todos los niveles del sistema educativo.*
- *Reforzar la formación continua del profesorado mediante el acceso a materiales y recursos formativos y ayudas financieras a la formación.*
- *Apoyar a la creación y mejora de las infraestructuras complementarias y servicios de apoyo relacionados con el sistema educativo (comedores, residencias de estudiantes, viviendas de profesores, etc.).*
- ...¹¹

La educación, como sector integrante de los servicios colectivos de carácter básico, tiene también carácter prioritario en la Programación Ejecutiva Anual (PEA) 2010. En ésta, además de recoger del Plan Director la apuesta por el “acceso y finalización de la educación primaria y la mejora de la calidad a través de la formación del profesorado”, considera “igualmente prioritario concentrar esfuerzos en garantizar la educación con carácter permanente a través de la alfabetización y la educación básica, en todo el ciclo vital, de las personas adultas de manera que incrementen sus posibilidades de integrarse en el mercado laboral.

En consecuencia, las acciones a desarrollar del subsector educación serán:

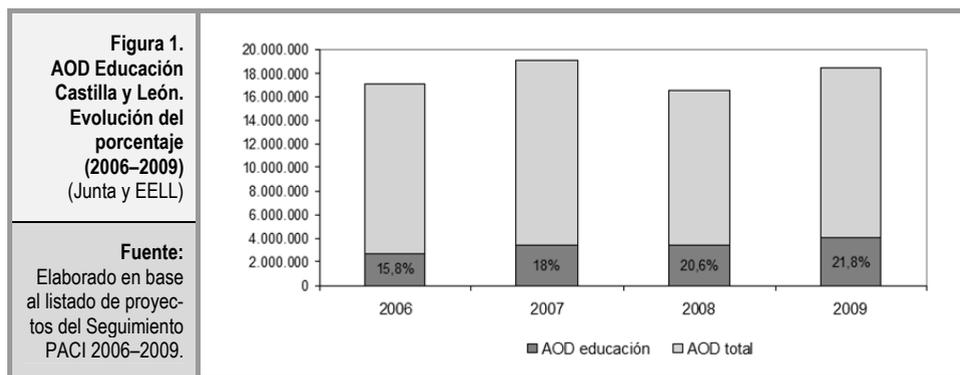
- *Programas de alfabetización, enseñanza primaria y secundaria, formación profesional y de personas adultas.*
- *Programas de capacitación dirigidos al personal de formación para la alfabetización de las poblaciones y, en particular, de las personas adultas.*
- *En el ámbito de la formación profesional y ocupacional, se priorizan los proyectos que están acompañados del correspondiente estudio sobre las posibilidades de inserción laboral...*
- *Proyectos de construcción, mejora o rehabilitación de infraestructuras educativas complementarias, comedores, residencias de estudiantes o viviendas para profesores, entre otros.*
- *Dotación de material informático en las aulas e impartición de cursos de informática a alumnos, profesores y capacitadores.”¹²*

¹¹ Junta de Castilla y León, *Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012*. Valladolid, 2010. Pág. 63.

3. LA EDUCACIÓN EN LA CUANTÍA DE LA AOD CASTELLANO-LEONESA

Si bien la AOD castellano-leonesa ocupa, en términos absolutos, una posición baja en el conjunto de la cooperación descentralizada, con cifras inferiores a la media, es de destacar su enfoque en los Servicios Sociales Básicos. Como señala el Seguimiento PACI 2009: “La mayoría de las comunidades autónomas cumplen con el compromiso de destinar al menos el 20% de su AOD distribuíble sectorialmente a Servicios Sociales Básicos, destacando especialmente las aportaciones de Castilla y León (37,83%) y Murcia (37,44%).”¹³

En el periodo 2006–2009, las Comunidades Autónomas han destinado como media el 14% de su AOD al sector de la educación y cuatro de ellas han destinado más del 20%: Cantabria (23,6%), Castilla y León (21%), La Rioja (20,5%) y el País Vasco (20,3%).



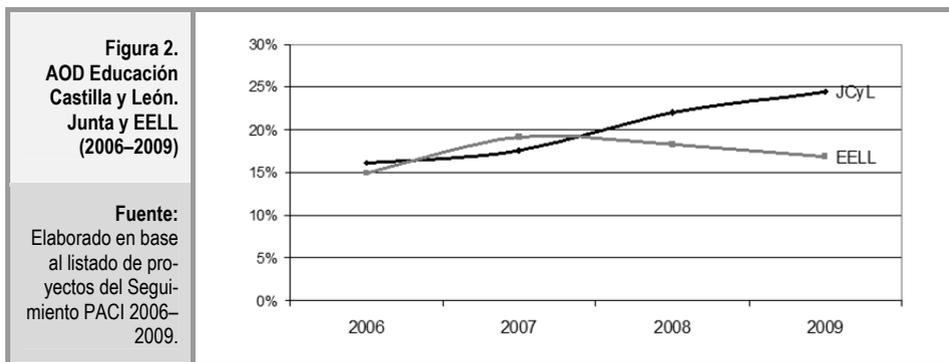
En nuestra comunidad, de los sectores que conforman los servicios básicos, la educación es el sector que más recursos recibe tanto por parte del gobierno regional como de las entidades locales (EELL) en conjunto. Teniendo en cuenta las contribuciones de ambos agentes, el sector ha recibido el 20% de la AOD total, seguido del sector Salud (15%), Sectores productivos (13%) y la Acción humanitaria (11,7%).

Esta evolución, sin embargo, ha tenido distinto ritmo por parte del gobierno regional y las EELL. Mientras el aporte de la Junta mantiene una tendencia creciente, pasando del 16% de la AOD total, en 2006, al 24,4% en 2009, las entidades locales muestran una tendencia al decrecimiento, si bien el 17% con que finalizan el periodo es superior al 15% inicial.

¹² Junta de Castilla y León, Consejería de Interior y Justicia, Dirección General de Asuntos Migratorio y Cooperación al Desarrollo, *Programación Ejecutiva Anual (PEA) 2010 de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León*. Pág. 7.

¹³ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), *Seguimiento del PACI 2009*. Pág. 36. Estos datos se refieren a la AOD del gobierno regional exclusivamente.

Más que a una decisión consciente por parte de las EELL de reducir su aporte al sector, hay otros motivos que pueden explicarlo. En primer lugar, la falta de planificación. El funcionamiento basado en las convocatorias de subvenciones, es decir, a demanda, hace que la asignación de los recursos dependa casi exclusivamente de los proyectos presentados por las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación (ONGD), lo que hace que la asignación sectorial sea bastante aleatoria. Esto, unido al hecho de que la cuantía de los recursos disponibles en las convocatorias de la Junta son mayores que las ofertadas desde las EELL hace que las ONGD dirijan sus proyectos “Grandes”, entre los que suelen estar los educativos, a la primera. En el periodo analizado sólo el Ayuntamiento de Burgos, con importantes aportes al sector educación, subvenciona proyectos con cuantías significativas y comparables a la Junta.



Existe también en esta “cadena de la ayuda”¹⁴ cierta dosis de especialización o, si se prefiere, de “clientelismo”. El mismo funcionamiento en base a demanda hace que las ONGD que acuden habitualmente a una determinada convocatoria reciban más recursos especialmente en aquellos sectores en que se han especializado. Como veremos más adelante, de las 97 organizaciones y entidades de cooperación que han recibido subvenciones para proyectos de educación en el periodo 2006–2009, la mitad han sido destinados a 17 de ellas.

También se ha de tener en cuenta que si bien la práctica totalidad de la ayuda en educación es bilateral y ejecutada vía ONGD, desde el gobierno regional se canalizan proyectos de montos importantes vía Organismos Multilaterales de Desarrollo

¹⁴ La “cadena de la ayuda” es una metáfora que representa las relaciones de interdependencia que se establecen entre los diferentes “eslabones” que forman parte de un sistema de cooperación. El modelo enfatiza las relaciones de dependencia en torno a la financiación y el trasvase de recursos y destaca las asimetrías en los niveles de poder, responsabilidad e información entre los eslabones. Cuanto más arriba se está en la cadena más poder derivado del control de los recursos y menos información hay de la realidad sobre el terreno. Cuanto más abajo se está en la cadena, mayor responsabilidad hay, sobre todo en la rendición de cuentas, y menor capacidad de decisión.

(OMUDES), lo que no ocurre en el caso de las EELL. La Junta de Castilla y León, a través de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), ha financiado en 2008 y 2009 un proyecto plurianual por valor de 239.480 y 248.720 euros respectivamente. La importancia de estas cuantías en el contexto de las cifras de cooperación que manejan las EELL castellano-leonesas, contribuye por sí sola a que la distancia entre el aporte de la Junta y las EELL se incremente.

Otros factores como la mayor cuantía y duración temporal de los proyectos de educación, hace que sean difícilmente asumibles para las EELL dado los escasos recursos que manejan en cooperación. De igual forma, la identidad de las entidades y ONGD especializadas en educación, en su mayoría vinculadas a la Iglesia católica y sus órdenes religiosas, y su especial relación con la administración regional y local puede también contribuir a que sus proyectos significativos se orienten a las convocatorias autonómicas.

TABLA 1. Castilla y León. AOD en educación según entidad y año (2006–2009).

Entidades	2006	2007	2008	2009	TOTAL	%
Junta CYL	1.886.823	2.307.532	2.280.771	2.906.022	9.381.148	69,2%
Ayto. Burgos	211.461	409.728	234.896	531.670	1.387.755	10,2%
Dip. Burgos	158.114	115.089	97.474	0	370.677	2,7%
Ayto. Valladolid	41.958	187.184	167.747	132.630	529.519	3,9%
Dip. Valladolid	83.600	31.327	152.085	0	267.012	2,0%
Dip. Palencia	78.086	33.922	81.315	62.200	255.523	1,9%
Dip. León	0	0	105.377	149.993	255.370	1,9%
Ayto. Palencia	103.227	33.891	0	65.246	202.364	1,5%
Ayto. Ponferrada	7.000	19.800	85.108	38.271	150.179	1,1%
Ayto. Segovia	16.000	47.078	15.000	49.483	127.561	0,9%
Dip. Salamanca	20.779	45.225	23.790	31.626	121.420	0,9%
Ayto. Ávila	15.000	35.405	62.000	0	112.405	0,8%
Dip. Zamora	0	48.674	42.869	19.656	111.199	0,8%
Ayto. Salamanca	39.000	43.500	22.250	6.093	110.843	0,8%
Ayto. León	0	0	42.672	18.269	60.941	0,4%
Ayto. Miranda Ebro	28.568	19.182	0	0	47.750	0,4%
Ayto. Soria	0	35.000	0	0	35.000	0,3%
Ayto. Laguna Duero	0	10.000	13.082	0	23.082	0,2%
Ayto. Aguilar Campoo	8.975	0	0	0	8.975	0,1%
Junta CyL	1.886.823	2.307.532	2.280.771	2.906.022	9.381.148	69,4%
EELL CyL	811.768	1.115.005	1.145.665	1.105.137	4.177.575	30,9%
Total CyL	2.698.591	3.422.537	3.426.436	4.011.159	13.558.723	100,4%
Junta CyL	69,9%	67,4%	66,6%	72,4%	69,2%	69,2%
EELL CyL	30,1%	32,6%	33,4%	27,6%	30,8%	30,8%
Total CyL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

4. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA AOD CASTELLANO-LEONESA EN EDUCACIÓN

La Tabla 2 muestra la distribución de la AOD en Educación según los sectores CRS (Creditor Reporting System) definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Como se puede apreciar, la ayuda educativa de nuestra comunidad se asigna casi a partes iguales a los subsectores *No especificado*, especialmente la construcción y mantenimiento de servicios e instalaciones, y a la *Educación básica*, especialmente Primaria.

El sector **No especificado** incluye actuaciones de las que se desconoce el nivel educativo al que se dirigen o que abarcan varios de estos niveles. El sector recibe el 37% de los recursos, ligeramente por encima de la Educación básica, siendo la inversión en servicios e instalaciones el destino principal de los fondos en este sector. Por agentes, la Junta destina al sector No especificados el 39.5% de sus recursos, mientras que las EELL asignan el 32%.

El otro porcentaje importante destinado a actividades no específicas, se recogen generalmente bajo títulos como “*Mejora de las condiciones educativas...*”, “*Fortalecimiento del sistema educativo...*”, “*Aumento de oportunidades educativas...*” o “*Aumento y mejora del servicio educativo*” que ofrece una determinada ONGD o entidad de cooperación. También aquí, la diferencia entre Junta y EELL es significativa, la primera destina el 41% de los recursos a este apartado, mientras que las EELL dedican el 12%.

TABLA 2. Castilla y León. AOD en educación según sector CRS y año (2006–2009).							
Sectores CRS	2006	2007	2008	2009	Total	% Sector	% Total
111.– No especificada	1.052.773	1.476.384	1.261.420	1.255.110	5.045.687	37%	
11110.– Política Educativa y gestión	667.357	140.089	325.496	556.746	1.689.688	33%	12%
11120.– Servicios e instalaciones	385.416	630.049	844.079	698.364	2.557.908	51%	19%
11130.– Formación de profesores	0	63.596	15.930	0	79.526	2%	1%
11182.– Investigación educativa	0	642.650	75.915	0	718.565	14%	5%
112.– Educación Básica	529.508	1.188.739	1.143.245	2.013.448	4.874.941	36%	
11220.– Educación Primaria	381.792	994.925	412.706	1.088.492	2.877.915	59%	21%
11230.– Capac. básica de jóvenes y adultos	143.024	164.566	571.660	892.164	1.771.414	36%	13%

TABLA 2. Castilla y León. AOD en educación según sector CRS y año (2006-2009).							
Sectores CRS	2006	2007	2008	2009	Total	% Sector	% Total
11240.- Educación Primera infancia	4.692	29.249	158.879	32.792	225.612	5%	2%
113.- Educación Secundaria	1.068.309	582.278	668.356	632.401	2.951.344	22%	
11320.- Ed. Secundaria	29.925	199.590	346.677	215.449	791.641	27%	6%
11330.- Ed. Profesional	1.038.384	382.688	321.679	416.952	2.159.703	73%	16%
114.- Educación post secundaria	48.000	175.134	353.415	110.200	686.749	5%	
11420.- Educación Universitaria	0	175.134	353.415	110.200	638.749	93%	5%
11430.- Form. superior técnica y dirección	48.000	0	0	0	48.000	7%	0%
	2.698.590	3.422.536	3.426.436	4.011.159	13.558.721	100%	100%
Fuente: Elaborado en base a los listados de proyectos del Seguimiento PACI 2006-2009							

La **Educación Básica**, con el 36% de los recursos, es el segundo rubro en importancia. Sin embargo, también en este caso existe una diferencia significativa entre el porcentaje de recursos destinados por la Junta (30%) y por las EELL (50%). Por otro lado, mientras el gobierno regional distribuye los recursos en el subsector casi a partes iguales entre Educación Primaria y Capacitación básica de jóvenes y adultos, las EELL se enfocan principalmente en la Primaria, a la que destinan dos tercios de los recursos (67%).

A pesar de que la cuantía recibida es menor que la destinada a la *Educación primaria*, la *capacitación básica de jóvenes y adultos* ha tenido un crecimiento continuado a lo largo del periodo, siendo la Junta la que ha incrementado significativamente su aportación sobre todo en los dos últimos años. En Educación Primaria, 2006 y 2008 fueron años de reducción del presupuesto tanto en el caso de la Junta como de las EELL, mientras que 2007 y 2009 han sido años de importantes crecimiento. Esta evolución puede estar relacionada con el hecho de que los proyectos destinados a la educación básica tengan mayor duración que un año.

La **Educación Secundaria** es el otro sector significativo en cuanto a recursos recibidos (22%). Las actividades desarrolladas en este rubro tienen que ver fundamentalmente con la ampliación del acceso a la Educación secundaria, la construcción, equipamiento y mejora de institutos, la mejora de la calidad educativa, programas educativos alternativos, talleres ocupacionales, etc.

En este subsector, la evolución de la *Educación Secundaria* y la *Educación Profesional* ha sido muy diferente: mientras la *secundaria* ha seguido un proceso de crecimiento, la *profesional* ha seguido casi el proceso inverso. También por parte de las administraciones el comportamiento ha sido diferente: las EELL han ido disminuyendo sus aportaciones a la formación profesional (84,5% en 2006, 63% en 2007, 33% en 2008 y 23% en 2009), mientras que la Junta ha mantenido altos porcentajes de asignación (100% en 2006, 68% en 2007, 56% en 2008 y 70% en 2009). En el cómputo global, las EELL distribuyen casi a partes iguales su aportación a la secundaria y la profesional (49% y 51%, respectivamente), mientras que la Junta asigna el 26% a la secundaria y el 74% a la profesional.

La **Educación post-secundaria** recibe recursos únicamente del gobierno regional y casi únicamente para Educación universitaria. La evolución de este sector ha sido irregular, destacando el año 2008 en el que la Junta establece Convenios con las cuatro universidades públicas de Castilla y León que incluyen, entre otros aspectos, la financiación del Observatorio Interuniversitario de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Entre las actividades apoyadas figuran los cursos sobre protección a la infancia (2006, República Dominicana, Fundación General de la Universidad de Salamanca) y sobre maltrato infantil (2007, Perú, también ejecutado por la Fundación General de la Universidad de Salamanca), el Curso de Doctorado impartido por profesorado de la Universidad de Valladolid en Bolivia y el Programa de voluntariado universitario de Naciones Unidas en 2007, y la construcción de una residencia universitaria en Burkina Faso en 2009.

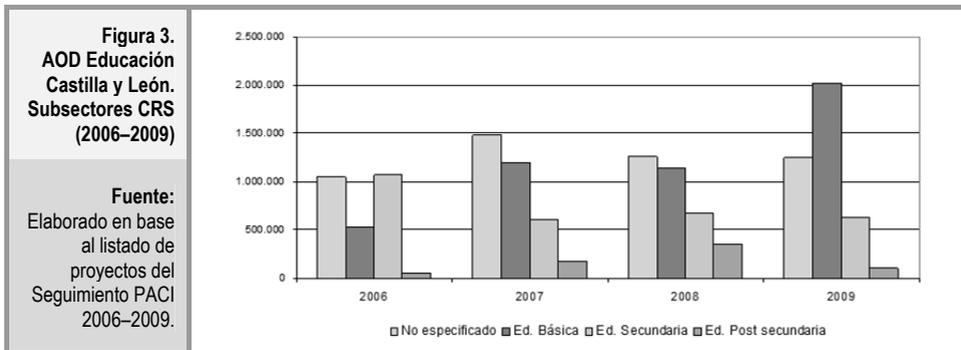
TABLA 3. Castilla y León. AOD en educación según entidad y sector CRS (2006–2009).

Entidades	No especificado	Educación Básica	Educación Secundaria	Educ. Post secundaria	TOTAL	%
Junta CYL	3.703.563	2.808.707	2.202.129	666.749	9.381.148	69,4 %
Ayto. Burgos	314.485	768.160	305.110	0	1.387.755	10,3 %
Ayto. Valladolid	167.800	265.615	96.104	0	529.519	3,9%
Dip. Burgos	218.550	101.973	50.154	0	370.677	2,7%
Dip. Valladolid	111.700	128.985	6.327	20.000	267.012	2,0%
Dip. Palencia	40.859	181.932	32.732	0	255.523	1,9%

TABLA 3. Castilla y León. AOD en educación según entidad y sector CRS (2006–2009).						
Entidades	No especificado	Educación Básica	Educación Secundaria	Educ. Post-secundaria	TOTAL	%
Dip. León	119.993	135.377	0	0	255.370	1,9%
Ayto. Palencia	51.789	104.153	46.422	0	202.364	1,5%
Ayto. Ponferrada	75.942	45.300	28.937	0	150.179	1,1%
Ayto. Segovia	59.133	43.428	25.000	0	127.561	0,9%
Dip. Salamanca	40.830	50.478	30.112	0	121.420	0,9%
Ayto. Ávila	62.405	20.000	30.000	0	112.405	0,8%
Dip. Zamora	12.889	60.273	38.037	0	111.199	0,8%
Ayto. Salamanca	18.000	39.250	53.593	0	110.843	0,8%
Ayto. León	0	60.941	0	0	60.941	0,5%
Ayto. Miranda Ebro	47.750	0	0	0	47.750	0,4%
Ayto. Soria	0	35.000	0	0	35.000	0,3%
Ayto. Laguna Duero	0	16.394	6.688	0	23.082	0,2%
Ayto. Aguilar Campoo	0	8.975	0	0	8.975	0,1%
Junta CyL	3.703.563	2.808.707	2.202.129	666.749	9.381.148	69,4 %
EELL CyL	1.342.125	2.066.234	749.216	20.000	4.177.575	30,9 %
Total CyL	5.045.688	4.874.941	2.951.345	686.749	13.558.723	100,4 %
Junta CyL	73,4%	57,6%	74,6%	97,1%	69,2%	69,2 %
EELL CyL	26,6%	42,4%	25,4%	2,9%	30,8%	30,8 %
Total CyL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0 %
Junta CyL	39,5%	29,9%	23,5%	7,1%	100,0%	
EELL CyL	32,1%	49,5%	17,9%	0,5%	100,0%	

Fuente: DGPOLDE, Seguimiento PACI 2006–2009. Listado de proyectos.

En resumen, el crecimiento de la inversión en Educación Básica, sobre todo en el último año, apunta hacia el cumplimiento de las orientaciones internacionales. En este aspecto hay que resaltar que son las EELL las principales comprometidas con este nivel educativo ya que le destinan prácticamente el 50% de su AOD. Por su parte, la ayuda de la Junta muestra cierta indefinición en su ayuda pues un alto porcentaje (40%) se orienta al Sector No especificado y el incremento de la asignación a la Secundaria hace que, en el cómputo total, se acerque a lo asignado a la Primaria.



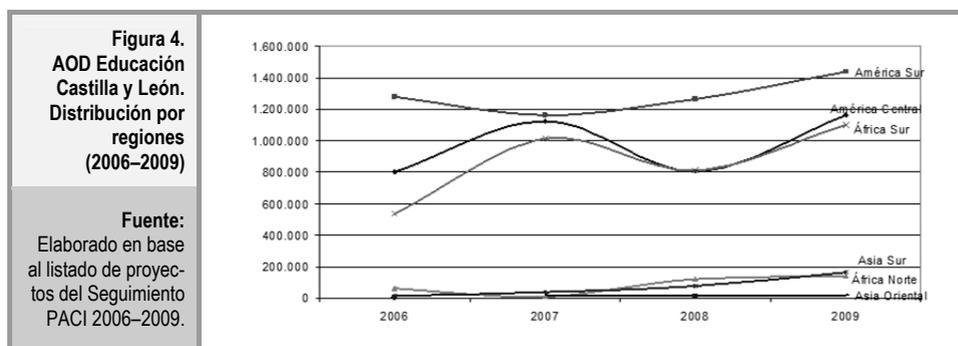
5. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD CASTELLANO-LEONESA EN EDUCACIÓN

Por áreas geográficas, dos tercios (66,5%) de la cooperación castellano–leonesa en educación se destinan a Latinoamérica, aunque con diferencias dentro de la región: mientras la AOD hacia América del Sur mantiene una tendencia de crecimiento casi constante, la destinada a América Central tiene fluctuaciones importantes. Por otro lado, la mitad de los recursos destinados a Centroamérica se orientan a la Educación Básica (49%), mientras que en Suramérica casi la misma proporción (45%) se destina al Sector No especificado, especialmente servicios e instalaciones educativas.

África subsahariana es la tercera región en cuantía recibida (25,5%), con una evolución a lo largo del periodo casi idéntica a la de América Central. En esta región, los recursos se destinan mayoritariamente al Sector No especificado (46%), principalmente servicios e instalaciones, llegando en ocasiones a alcanzar el 73% de la ayuda total, como ocurrió en 2006.

Estas tres áreas concentran el 92% de la AOD total y el resto de las zonas quedan muy alejadas.

Por países, y si bien se desconoce el destino concreto de 407.352 euros (el 3% de la ayuda total del periodo, que en el caso de 2008 es el 10%), la ayuda se ha repartido en 41 países, lo que supone una alta dispersión, sobre todo teniendo en cuenta su cuantía. Sin embargo, junto con esta dispersión existe una alta concentración de los recursos en pocos países. Sólo cinco países (Perú, R. Dominicana, El Salvador, Bolivia y Ecuador) reciben la mitad de la AOD del periodo (51%) y los 14 principales receptores (excluyendo la AOD destinada a países no especificados) se reparten el 75% del total.



Analizando la evolución de la distribución geográfica de la AOD podemos observar las siguientes tendencias:

- En los dos últimos años ha aumentado significativamente la ayuda educativa en el norte de África por la realización de proyectos en Marruecos. La ayuda a la población saharauí permanece en niveles pequeños.
- India es el país que mayor crecimiento relativo tiene en el periodo analizado, casi un mil por cien, debido al aumento de ONGD que realizan proyectos en la zona y el mayor número de proyectos realizados.
- En Sudamérica, se está produciendo un proceso de alta concentración de la ayuda debido al abandono de algunos países como Chile, Panamá, Paraguay, Uruguay o Venezuela y la focalización en Colombia, Argentina, Ecuador y, sobre todo, Perú y Bolivia.

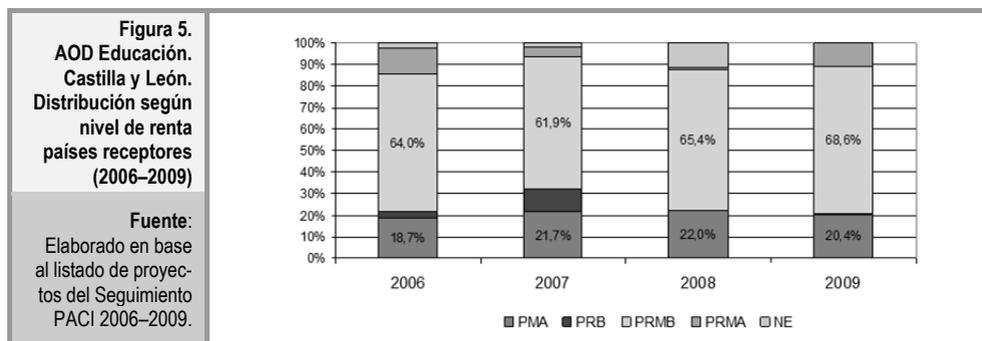
TABLA 4. Castilla y León. AOD en educación según regiones y países (2006–2009)							
		2006	2007	2008	2009	Total	%
África del norte	Marruecos			78.009	114.014	192.023	2,4%
	Saharai, población	60.269	7.716	42.121	24.112	134.217	
		60.269	7.716	120.130	138.126	326.240	
África subsahariana	Angola		35.425	15.000	4.811	55.236	25,5%
	Benin		12.327	37.454		49.781	
	Burkina faso	86.942		32.087	110.200	229.229	
	Camerún		158.025	62.163	269.736	489.924	
	Centroafricana, Rep.			157.081	22.916	179.997	
	Chad	102.203		90.596	89.572	282.371	
	Congo, Rep. Dem.	33.642	112.399	58.970	115.311	320.322	
	Costa de marfil				12.530	12.530	
	Guinea ecuatorial	7.419	14.673	7.930		30.022	
	Madagascar			20.000		20.000	
	Malawi			9.250	17.000	26.250	
	Mozambique	38.536	128.025		135.515	302.076	
	Ruanda				1.200	1.200	
	Senegal	7.622			4.989	12.611	
	Sudán				261.401	261.401	
	Tanzania		209.566	282.164	49.400	541.130	
	Togo	87.163	196.827	9.000	2.285	295.275	
	Zambia	173.598	145.688	22.438		341.724	
		537.125	1.012.956	804.133	1.096.866	3.451.080	
América central	El salvador	145.915	435.266	393.525	319.700	1.294.406	28,4%
	Guatemala	5.140	130.000	71.660	75.404	282.204	
	Honduras	237.182	34.028	39.984	28.799	339.993	
	México		41.480		81.275	122.755	
	Nicaragua	31.400	41.878	8.000	152.146	233.424	
	R. Dominicana	345.630	439.358	290.930	497.825	1.573.743	
			765.267	1.122.010	804.099	1.155.149	
América del Sur	Argentina	167.167		5.632	250.000	422.799	38,1%
	Bolivia	155.167	251.529	169.783	327.729	904.208	
	Brasil	9.400	19.078	41.044	92.636	162.158	
	Chile	16.800				16.800	
	Colombia	77.148	63.623	35.000	62.215	237.986	
	Ecuador	199.700	64.814	260.715	155.647	680.877	
	Panamá	33.716				33.716	
	Paraguay		62.347			62.347	

TABLA 4. Castilla y León. AOD en educación según regiones y países (2006–2009)

		2006	2007	2008	2009	Total	%
	Perú	545.900	596.941	748.089	545.681	2.436.611	
	Uruguay	18.876				18.876	
	Venezuela	88.153	104.134			192.287	
		1.312.029	1.162.465	1.260.263	1.433.908	5.168.665	
Asia oriental	Camboya			13.093	5.500	18.593	0,1%
Asia sur	Filipinas		20.238			20.238	
	India	15.000	37.151	75.542	163.639	291.332	2,3%
		15.000	57.389	75.542	163.639	311.570	
Europa	Bosnia y Herzegovina	7.000		8.195	13.500	28.695	0,2%
Países vías de desarrollo	No especificados	1.900	60.000	340.981	4.471	407.352	3,0%
		2.698.590	3.422.535	3.426.436	4.011.159	13.558.720	100,0%

Esta distribución, analizada desde el nivel de renta de los países receptores, muestra que son los países de renta media los que reciben el grueso de la ayuda educativa, especialmente los países de renta media-baja (PRMB), con el 65% del total, es decir, casi las dos terceras partes de la ayuda y con tendencia a aumentar. Los países de renta media-alta (PRMA), que en los años 2007 y 2008 apenas obtuvieron recursos, han visto aumentar su porcentaje en 2009 debido al incremento de la ayuda a Argentina.

Por otra parte, los países menos adelantados (PMA) prácticamente mantienen los mismos niveles de ayuda durante el periodo debido a que, si bien se ha incrementado significativamente el número de países pertenecientes a este nivel, la cuantía de los recursos asignados es baja.



6. LOS ACTORES DE LA AOD CASTELLANO–LEONESA EN EDUCACIÓN

Como hemos mencionado, durante el periodo analizado, la cooperación castellano–leonesa ha funcionado “a demanda”, es decir, en base a las peticiones de las ONGD. Este hecho, unido a que en nuestra comunidad el número de ONGD vinculadas a la iglesia católica y sus órdenes religiosas (con una fuerte presencia en el sector educativo) es muy elevado, hace que en este ámbito sean estas organizaciones las principales canalizadoras y ejecutoras de la AOD.

Entidades financiadoras como las Cajas de Ahorros van a dedicar especial atención a estas organizaciones, como en los casos de Caja Círculo y Caja Segovia, hasta el punto de que esta última destina los recursos de su Programa Solidarios Tercer Mundo casi exclusivamente a personas y organizaciones religiosas de la provincia.

En estos cuatro años, han sido 97 las organizaciones y entidades de cooperación que han recibido recursos para realizar proyectos en educación. Tal número de entidades receptoras hace que los recursos estén muy repartidos, a pesar de lo cual, como en el caso de la distribución geográfica, existe una variación muy amplia entre lo que reciben entidades como las Asistentes Sociales Misioneras (1200 euros) o Ekumene (1564,28 euros) y lo que recibe la Asociación Proyde (742.226,03 euros) o Entreculturas–Fe y alegría (642.903,07euros). También en este caso, a pesar de la multiplicidad de actores, existe un importante grado de concentración de recursos.

En la Tabla 5 podemos apreciar la evolución de las asignaciones anuales a las principales ONGD y entidades canalizadoras:

Entidad	2006	2007	2008	2009	Total
Asociación Proyde		83.508	335.265	323.453	742.226
Entreculturas – Fe y alegría	70.930	255.019	187.129	129.825	642.903
Caritas		10.000	314.037	222.291	546.328
Jóvenes del Tercer Mundo	171.080	234.045	23.722	52.439	481.285
Futuro vivo		164.878	56.638	249.105	470.621
Sed (Solidaridad, Educación y Desarrollo)	190.311	136.003	17.441	68.710	412.465
Proyecto solidario	185.487	183.622			369.109
Ayuda en acción	149.266	108.370	5.010	88.799	351.446
Cooperación internacional	132.625		218.256		350.881
Fundación del Valle	120.522		17.000	195.018	332.540

Entidad	2006	2007	2008	2009	Total
As. Amigos de Affamir		140.089	75.664	99.888	315641
Cipie	137.921	172.438			310.359
Humanismo y democracia		218.256	60.579	31.126	309.961
África directo		209.566	35.200	17.000	261.766
Jóvenes y desarrollo				261.401	261.401
F. Cooperación y Ciudadanía CyL				250.000	250.000

Fuente: DGPOLDE, Seguimiento PACI varios años. Listado de proyectos.

Resalta en este listado la presencia en 2009 de la Fundación para la Cooperación y la Ciudadanía de Castilla y León como entidad canalizadora, con un importante porcentaje de los recursos de educación de ese año (6,2%), lo que puede suponer el aumento de la cooperación pública directa en un sector que hasta el momento se ha visto gestionado casi en forma exclusiva vía ONGD.¹⁵

Sobre las contrapartes locales ejecutoras de los proyectos hay que resaltar algunos datos significativos. El primero que, según los datos de la DGPOLDE, no hay datos (ND) sobre las contrapartes locales en el 18% de los recursos del periodo (2.434.052 euros). Igualmente relevante es que las principales contrapartes locales receptoras y ejecutoras de los recursos sobre los que hay datos son las mismas órdenes religiosas que han actuado como canalizadoras de los fondos: Obra Salesiana, Compañía de Jesús, Agustinas misioneras, La Salle, Hermanos Maristas, Hermanas Carmelitas de la Enseñanza, etc. En consecuencia, la AOD es un importante recurso para el afianzamiento de los centros educativos de estas organizaciones, frente a casi una mucho menor asistencia a la educación pública, algo que contrasta con la primera línea estratégica definida en el Plan Director de Castilla y León, 2009–2012.

7. LUCES Y SOMBRAS DE LA AOD CASTELLANO–LEONESA EN EDUCACIÓN

El análisis de la AOD castellano–leonesa en educación en el periodo 2006–2009 permite extraer las siguientes conclusiones:

¹⁵Como hemos dicho, sólo se realiza un proyecto plurianual con la Organización de Estados Iberoamericanos, por parte de la Junta de Castilla y León en la República Dominicana.

– **El porcentaje de AOD en educación consolida la orientación de la cooperación castellano–leonesa hacia los Servicios Sociales Básicos.**

Más que la cuantía en términos absolutos, es la proporción de ayuda educativa sobre el total lo que refuerza esta orientación.

A pesar del fuerte descenso que en 2008 sufrió la AOD de la Junta de Castilla y León, la cuantía en educación se mantuvo para volver a incrementarse en 2009. Como resultado, el crecimiento ha sido superior al 50%, con un monto final en 2009 de 2.906.023 euros. En el caso de las EELL, el incremento fue aún mayor, pasando de los 811.768 euros en 2006 a 1.105.136 euros en 2009, es decir, un 36% más.

Educación, Salud y Abastecimiento y depuración de agua, sectores incluidos en los Servicios Sociales Básicos, suponen más del 50% de la AOD bruta castellano–leonesa, siendo la educación el sector que ocupa el primer puesto entre ellos en cuanto a cantidad de fondos.

– **El aumento de la AOD en Educación Básica mejora la calidad de la ayuda.**

Aunque se trata de un cambio incipiente, el incremento de la ayuda destinada a Educación Básica supone un avance en la dirección de las recomendaciones internacionales sobre la calidad de la ayuda y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como un mayor alineamiento con los principios, objetivos y líneas estratégicas definidos en la Ley de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León y el Plan Director 2009–2012.

No obstante, el hecho de que esta orientación se produzca fundamentalmente en las EELL, que funcionan exclusivamente “a demanda”, junto con aspectos como el alto porcentaje destinado a infraestructuras y servicios, la escasa inversión en formación del profesorado y la falta de previsibilidad de la ayuda, condicionan fuertemente esta orientación.

Otro aspecto a tener en cuenta es la especialización de las ONGD canalizadoras de los recursos. Si bien, como hemos visto en la Tabla 4, el número mayor pertenece a entidades vinculadas a órdenes religiosas que desarrollan actividades de educación, también existen ONGD que realizan proyectos en éste y otros sectores, por lo que es difícil hablar de especialización.

– **La AOD castellano–leonesa en educación carece de una estrategia definida.**

El Plan Director de Cooperación se aprueba en 2010, después del periodo analizado. Hasta entonces, el funcionamiento en base a subvenciones facilita el mantenimiento del nivel de gasto del sector, puesto que son muchas las ONGD y entidades vinculadas a las órdenes religiosas presentes en nuestra Comunidad, pero no condiciona el destino prioritario de los recursos.

Por otro lado, el funcionamiento en base a proyectos anuales, del que sólo el Proyecto de alfabetización y capacitación laboral para jóvenes y adultos desarrollado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) es la excepción, hace poco previsible la cuantía y orientación de la ayuda.

Por último, el alto porcentaje de AOD destinada al sector No especificado supone una alta indefinición de la orientación y resta peso al gradual incremento que ha tenido en el periodo la Educación Básica.

– **La dispersión geográfica se combina con una fuerte concentración de los recursos en pocos países, que no son los que más lo necesitan.**

Como hemos señalado, el número de países que reciben AOD en educación ha ido en aumento, al tiempo que la cuantía se ha concentrado en unos pocos. Este hecho, unido al mantenimiento de un importante porcentaje de recursos en el sector No especificado hace que la ayuda que reciben muchos países sea de poca cantidad y baja calidad.

Por otra parte, los principales países receptores tienen un nivel de renta media y ha sido este grupo el que ha visto aumentar gradualmente durante el periodo el porcentaje de captación de recursos. Mientras, el aumento del número de países menos adelantados, fundamentalmente de África subsahariana, no ha ido acompañado en la misma medida con el aumento de los recursos a ellos destinados, lo que hace que la ayuda sea más escasa y dispersa.

En definitiva, se puede concluir que la AOD en educación no se dirige a los países que más lo necesitan.

– **Multiplicidad de actores y ausencia de coordinación.**

La descoordinación es ya un clásico en la cooperación descentralizada y Castilla y León no es una excepción. Durante el periodo analizado, y a pesar de que la Ley de Cooperación al Desarrollo estableció mecanismos para la coordinación y planificación de las acciones, éstos no se han desarrollado.

Tampoco se realiza esta coordinación entre las ONGD y entidades que, con frecuencia debido a la concentración de los recursos, llevan a cabo proyectos en los mismos países receptores.

En definitiva, creemos que el sector educativo en la AOD castellano–leonesa cuenta con tendencias y potencialidades importantes que pueden ser utilizadas para su propio fortalecimiento y como modelo de mejora para otros sectores, sin embargo serán necesarios importantes esfuerzos para ajustar la AOD en educación a las orientaciones de los organismos internacionales y las leyes y planes nacionales y autonómicos.

*“La educación es un derecho y una obligación de los gobiernos.
La educación es esencial para el cumplimiento de otros derechos*

humanos. Es la médula del desarrollo y es la condición previa esencial para la igualdad, la dignidad, la paz duradera... La educación no es una manera de escapar de la pobreza, es una manera de combatirla. Garantizar el derecho a la educación es una cuestión de moralidad y de justicia. Es también una cuestión de sentido común en términos económicos pues, en este nuevo siglo impulsado por la información, el mundo no puede sencillamente permitirse perder tanto potencial humano. El retraso ya no es aceptable. Hay que respetar los compromisos formulados.”

Carol Bellamy, Directora Ejecutiva de UNICEF.

Discurso sesión plenaria Foro de Dakar (2000)