Evaluación Independiente de Medio Término de la Alianza Mundial para la Educación

Volumen I. Informe final de evaluación



30 de septiembre de 2015

Universalia
245 Victoria Avenue, Suite 200
Westmount-Montreal, Quebec,
Canadá H3Z 2M6
www.universalia.com

Results for Development
1100 15th Street, NW
Suite 400
Washington, DC 20005
http://r4d.org/

Contenidos

Prólogo: Supervisión de la evaluación vii

Agradecimientos i

Resumen **Error! Bookmark not defined.**

Respuesta de la Dirección de la Secretaría de la GPE sobre la Evaluación Independiente de Medio Término de la Alianza Mundial para la Educación ix

1 Introducción 1

1.1 Antecedentes 1
1.2 Objetivo y alcance de la evaluación 1
1.3 Metodología de la evaluación 2
1.4 Organización del informe 5

2 Perfil de la Alianza Mundial para la Educación 6

2.1 Panorama general 6
2.2 La GPE para la Educación a nivel nacional y mundial 7
2.3 Gobernanza y gestión de la GPE 10
2.4 Financiación de la GPE 11

3 Contexto y relevancia de la GPE 13

3.1 Introducción 13
3.2 Contexto mundial y relevancia de la GPE 13
3.3 Contexto interno de la GPE 15

4 Gobernanza, alianza y gestión mundial de la GPE 19

4.1 Introducción 19
4.2 Alianza a nivel mundial 19
4.3 Gobernanza de la GPE 24
4.3.1 Directorio de la GPE 24
4.3.2 Relación de la GPE con el Banco Mundial 28
4.4 Gestión de la GPE 31
4.4.1 Panorama general 31
4.4.2 Secretaría de la GPE 31
4.4.3 Supervisión, presentación de informes y evaluación del progreso de la GPE 35

5 Eficacia global de la GPE 41

5.1 Panorama general 41
5.2 GPE como productor de bienes públicos mundiales y defensor de la educación 41
5.3 Financiación de la GPE 47

Contenidos

6 GPE a nivel nacional 62
6.1 Panorama general 62
6.2 Contexto y relevancia 62
6.3 Eficacia de la GPE 64
6.4 Alianza, gobernanza y gestión de la GPE a nivel nacional 73
6.4.1 Panorama general 73
6.4.2 Eficacia de la ayuda 73
6.4.3 Grupos locales de educación (GLE) 75
6.4.4 Entidades de supervisión/gestión 77
6.4.5 Organismos de coordinación 83
6.4.6 Papel de la Secretaría de la GPE a nivel nacional 85
7 Conclusiones y recomendaciones 89
7.1 Conclusiones 89
7.2 Recomendaciones 94

Cuadros

Cuadro 2-1: Relación entre las actividades de la GPE a nivel nacional y a nivel mundial 7
Cuadro2-2: Teoría de Cambio simplificada de la GPE (creada por el Equipo de Evaluación) 8
Cuadro 3-1 Cambios que caracterizan la transición de la IVR a la GPE desde el año 2010 16
Cuadro 4-1 Evolución de la Secretaría y la cartera de la GPE (2009-2014) 32
Cuadro 5-1 Contribuciones de donantes a la GPE, antes y después de 2010 48
Cuadro 5-2 Compromisos y desembolsos de donaciones para la aplicación del programa 48
Cuadro 5-3 Ayuda para la educación básica, 2002-2013 50
Cuadro 5-4 Ayuda para la educación básica y desembolsos de la GPE entre los PDA 50
Cuadro 5-5 Contribuciones de los donantes a la GPE y ayuda para la educación básica 51
Cuadro 5-6 Contribuciones de los donantes a la GPE y promedio de ayuda para la educación básica 52
Cuadro 5-7 Ayuda para la educación básica entre miembros y no miembros de la GPE 53
Cuadro 5-8 Desembolsos de la AIF y la GPE para la educación básica, para miembros de la GPE, antes de 2006 (promedio móvil de tres años) 55
Cuadro 5-9 Gasto en la educación antes y después de unirse a la Alianza Mundial 57
Cuadro 5-10 Desembolsos de la GPE a los EFAC y a miembros no considerados EFAC 58
Cuadro 5-11 Desembolsos de la GPE a EFAC, 2004-2013 59
Cuadro 5-12 Ayuda para la educación básica entre miembros de la GPE frágiles y afectados por conflictos, 2004-2013 60

Contenidos

Cuadro 5-13 Tiempo requerido para que los EFAC y los no EFAC obtengan financiación de la GPE 61
Cuadro 6-1 Desembolsos de la GPE como porcentaje de la ayuda total para la educación básica 66
Cuadro 6-2 Comparación de los modelos de financiación de la GPE 2012-2014 y 2015-2018 71
Cuadro 6-3 Montos de donaciones supervisadas por la entidad de supervisión 2002-2009 y 2010-2014 78
Cuadro 6-4 Entidades de supervisión actuales en los EFAC y en Estados no EFAC 79
Cuadro 7-1 Opciones para la futura función de concesión de donaciones de la Alianza Mundial 95
Cuadro 7-2 Ventajas y desventajas de asignar facultades de decisión a los comités del Directorio 103

Recuadros

Recuadro 1: Funciones y responsabilidades de los miembros del Directorio (según la Carta de 2013) 10
Recuadro 2: Alianza 19
Recuadro 3: Ejemplos de llamadas para diferenciar el alcance de la GPE 21
Recuadro 4: La noción de ser "algo más que solo un fondo" 21
Recuadro 5: A través del Pacto de la GPE (2013), los asociados de la GPE se comprometen a: 22
Recuadro 6: Búsqueda de mayor paridad en las contribuciones de los donantes 23
Recuadro 7: Gobernanza 24
Recuadro 8: Comparación con otras organizaciones 24
Recuadro 9: Comparación con otras organizaciones 25
Recuadro 10: Comités del Directorio de la GPE 27
Recuadro 11: Comparación con otras organizaciones 28
Recuadro 12: Comparación con otras organizaciones 29
Recuadro 13: Aspectos que persisten en la relación de acogida con el Banco Mundial y sus beneficios relacionados 30
Recuadro 14: Gestión 31
Recuadro 15: Deficiencias en la capacidad de la Secretaría conforme al Examen organizacional de 2014 32
Recuadro 16: Unidad de Supervisión y Evaluación 35
Recuadro 17: Comparación con otras organizaciones 36
Recuadro 18: Solicitud de los donantes de un marco de resultados 39
Recuadro 19: Contribuciones previstas a nivel mundial 41
Recuadro 20: Comunidades de práctica de la GPE 43
Recuadro 21: Citas de las partes interesadas 44

Contenidos

Recuadro 22: Foros de diálogo y grupos de trabajo a nivel mundial donde participa la Secretaría de la GPE 45
Recuadro 23: Comparación con otras organizaciones 46
Recuadro 24: Nuevo modelo de financiación de la GPE 2014 56
Recuadro 25: EFAC que son miembros de la GPE 57
Recuadro 26: Enfoque fortalecido en los EFAC 58
Recuadro 27: Desembolsos de la GPE en comparación con los desembolsos de la AIF 59
Recuadro 28: Las directrices de la GPE para el apoyo acelerado en situaciones de emergencia y recuperación temprana 60
Recuadro 29: Tipos de donaciones de la GPE a los que se accede 62
Recuadro 30: Ejemplos de países 64
Recuadro 31: Ayuda externa en comparación con el apoyo del GLE 65
Recuadro 32: Efectos de las deficiencias en la capacidad de los ME 67
Recuadro 33: Apoyo de la GPE a las evaluaciones conjuntas del sector 68
Recuadro 34: Financiación de la IHP+ a las evaluaciones conjuntas de estrategias de salud 68
Recuadro 35: Monitoreo de CEN o actividades de promoción relacionadas y sus efectos en una muestra de 18 países 69
Recuadro 36: Efecto estimado del nuevo modelo de financiación en las AMP 72
Recuadro 37: Los factores observados por las partes interesadas que facilitan el sentido de propiedad de los programas financiados por la GPE 73
Recuadro 38: Uso de la modalidad del proyecto 74
Recuadro 39: Ejemplos de países 75
Recuadro 40: Mecanismos de diálogo del sector 75
Recuadro 41: Composición y efectos del GLE 76
Recuadro 42: Responsabilidades de la entidad de supervisión y gestión 77
Recuadro 43: Visibilidad de la GPE 81
Recuadro 44: Comparación con otras organizaciones 82
Recuadro 45: Responsabilidades de los organismos de coordinación según los términos de referencia 83

Lista de resultados

Lista de resultados 106

Prólogo: Supervisión de la evaluación

La evaluación independiente de medio término de la Alianza Mundial para la Educación fue supervisada por un comité independiente, desde su conceptualización hasta su finalización. El Comité Directivo Independiente (que posteriormente pasó a llamarse Comité Independiente de Evaluación), compuesto por cuatro profesionales superiores especializados en los campos de la educación mundial y la evaluación, fue aprobado por el Directorio de la Alianza Mundial para la Educación en 2013.

El Comité preparó un documento expositivo y, sobre esta base, manifestó al Directorio de la Alianza Mundial para la Educación que sería más apropiado realizar una evaluación de medio término, de carácter formativo, que una evaluación de impacto, en vista del poco tiempo transcurrido desde la reestructuración de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, que se transformó entonces en la Alianza Mundial para la Educación. El Comité Independiente de Evaluación ultimó los términos de referencia y propuso un presupuesto para esta evaluación, que el Directorio aprobó en marzo de 2014. El Comité organizó la licitación pública internacional que culminó en la selección de un consorcio formado por Universalia y R4D para ejecutar la evaluación. A lo largo de todo el proceso de evaluación, el Comité ha tenido la doble responsabilidad de mantener la independencia de la evaluación y dar garantía de calidad a través de un examen permanente por pares. Los términos de referencia completos del Comité se pueden encontrar en el siguiente sitio: http://www.globalpartnership.org/content/terms-reference-independiente-evaluación-gpe

Durante el período, hubo algunos cambios en la composición del Comité, en parte para garantizar la diversidad geográfica y temática de los especialistas (véase el cuadro). Cabe señalar que Karen Mundy renunció al cargo de presidenta interina del Comité en abril de 2014 para evitar un conflicto de interés cuando fue contratada por la Alianza Mundial para la Educación en calidad de Oficial Técnica Principal. En su reemplazo, Pauline Rose fue nombrada presidenta.

Composición del Comité Directivo Independiente/Comité Independiente de Evaluación

Nombre	Fechas
Birger Fredriksen	marzo de 2013 a junio de 2013
Rasmus Heltberg	marzo de 2013 a octubre 2015
Karen Mundy	marzo de 2013 a abril 2014
Moses Oketch	marzo de 2013 a octubre 2015
Pauline Rose, presidenta	marzo de 2013 a octubre 2015
Liesbet Steer	marzo de 2013 a junio 2013
Miguel Szekely	agosto de 2014 a octubre 2015

Junto con la garantía de calidad ofrecida por el Comité Independiente de Evaluación, la Secretaría examinó exhaustivamente la evaluación para hallar posibles inexactitudes con respecto a los hechos. Una vez que las inexactitudes detectadas se corrigieron, se suministró una versión revisada de la evaluación a los miembros del Directorio para que verificaran los hechos presentados, y el informe se modificó de acuerdo con los comentarios recibidos. Junto con las dos firmas que se encargaron de la evaluación, los miembros del Comité participaron en las principales reuniones entre la Secretaría y los miembros del Directorio para analizar el borrador del informe.

El Comité Independiente de Evaluación recibió el eficiente apoyo administrativo y logístico de la Secretaría de la Alianza Mundial para la Educación durante todo el proceso. La Secretaría, junto con el presidente del Comité de Estrategias y Políticas del Directorio, se ocupó diligentemente de mantener la independencia de la evaluación. En ningún momento del proceso tuvo el Comité Independiente de Evaluación temor de que su independencia se viera menoscabada.

Agradecimientos

El Equipo de Evaluación desea agradecer al gran número de personas y organizaciones que han respaldado el proceso de evaluación prestándose a participar en entrevistas y encuestas, y proporcionando comentarios muy útiles acerca de las versiones preliminares que se les entregaron. Cabe hacer referencia especial a la Secretaría de la GPE y a los asociados gubernamentales y no gubernamentales de los 18 países estudiados minuciosamente para esta evaluación. Su cooperación fue esencial para llegar a comprender cabalmente la naturaleza de la GPE a nivel mundial, regional y nacional. También merece destacarse la actuación de los miembros del Comité Independiente de Evaluación, quienes condujeron competentemente la labor asignada e impartieron valiosas pautas durante todo el proceso de evaluación.

Composición del Equipo de Evaluación

Equipo de Evaluación de Universalia y Results for Development

Líderes de equipo

Marie Hélène Adrien, Universalia Management Group (UMG)

Nicholas Burnett, Results for Development (R4D)

Equipo principal de evaluación

Anette Wenderoth (UMG)

Mark Roland (R4D)

Arjun Upadhyay (R4D)

Pamela Teitelbaum (UMG)

Birger Fredriksen (R4D)

Charles Lusthaus (UMG)

Shubha Jayaram (R4D)

Mia Choinière (UMG)

Amy Bellinger (R4D)

Líderes de los estudios de casos por país

Afganistán: Lindsay Adams (R4D)

Burundi: Elisabetta Micaro (UMG)

Camboya: Mark Roland y Arjun Upadhyay (R4D)

República Democrática del Congo: Johan Verhaghe (R4D)

Etiopía: Geraldine Cooney y Lauren Victoria Hellrung (UMG)

Ghana: Lindsay Adams (R4D)

Honduras: Elisabetta Micaro (UMG)

Madagascar: Elisabetta Micaro (UMG)

Malawi: Shubha Jayaram y Yasmin Lalani (R4D)

Moldova: Lindsay Adams (R4D)
Nicaragua: Katrina Rojas y Juan David Gonzales (UMG)
Rwanda: Johan Verhaghe (R4D)
Senegal: Marie Hélène Adrien y Jérôme Gandin (UMG)
Tanzanía: Anette Wenderoth (UMG), Mark Roland (R4D) y Mia Choinière (UMG)
Uganda: Anette Wenderoth (UMG)
Viet Nam: Shubha Jayaram, Tara Hill (R4D), Pamela Teitelbaum (UMG)
Yemen: Pamela Teitelbaum (UMG)
Zimbabwe: Mark Roland y Arjun Upadhyay (R4D)

Comité Independiente de Evaluación
Pauline Rose (presidenta)
Rasmus Heltberg
Moses Oketch
Miguel Székel

Resumen

La Alianza Mundial para la Educación (GPE) es una alianza multilateral de carácter mundial establecida en 2002 como la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR/EPT). La Alianza busca fortalecer los planes nacionales de educación, mejorar la eficacia de la ayuda, coordinar el apoyo de los donantes e impulsar el financiamiento para lograr las metas de la iniciativa Educación para Todos. En la actualidad, la Alianza Mundial está integrada por 60 países en desarrollo asociados, más de 30 donantes y organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, y por organizaciones de la sociedad civil, organismos del sector privado y fundaciones filantrópicas.

En marzo de 2014, el Directorio de la GPE encomendó a Universalia Management Group Ltd. y al Instituto Results for Development (R4D) una evaluación de medio término para el periodo 2010-2014. La pregunta general que se le solicitó indagar a la evaluación de medio término era cómo los cambios organizacionales registrados desde 2010 han mejorado la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la Alianza.

La recopilación de datos se llevó a cabo entre septiembre de 2014 y abril de 2015 e incluyó: análisis de documentos, entrevistas con 59 integrantes del personal de la Secretaría de la GPE, miembros del Directorio y líderes del pensamiento mundial, con 418 actores principales en los países; encuestas con el personal de la Secretaría de la GPE (a la que respondieron 44 integrantes) y asociados mundiales de la GPE (110 encuestados); visitas al terreno y entrevistas virtuales (por vía telefónica y a través de Skype) con actores principales de diez países.

Los hallazgos de la evaluación surgidas de esta vasta evidencia constituyen los fundamentos para las siguientes conclusiones y recomendaciones generales.

Conclusiones

En términos generales, la evaluación encontró que el Directorio y la Secretaría de la GPE han realizado grandes esfuerzos para llevar adelante las recomendaciones de la evaluación de 2010 y de otras áreas para las mejoras que se identificaron desde entonces. Estos cambios han **fortalecido a la Alianza, tanto en sus aspectos operativos como estratégicos.**

Sin embargo, la Alianza aún no ha definido con claridad qué se entiende por "éxito" a tenor de su amplia y ambiciosa misión; ello repercute en la orientación futura de la Alianza. **En la actualidad, existe una desconexión considerable entre la ambiciosa misión de la Alianza Mundial y su reducida base financiera.** El Directorio y la Secretaria de la GPE probablemente aborden este desafío cuando elaboren el plan estratégico para 2015-2020.

La GPE a nivel mundial

1: La Alianza ha mantenido su pertinencia en la evolución de los contextos mundiales y nacionales al reformular sus prioridades estratégicas, establecer asignaciones indicativas para los países y revisar sus criterios de financiamiento.

El énfasis que coloca la Alianza en la educación básica fue pertinente durante el periodo examinado y probablemente siga siéndolo durante el cumplimiento de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible mundiales. En su primer plan estratégico para 2012-2015, la Alianza explicó sus prioridades estratégicas y enfatizó la importancia de mejorar no solo el acceso a la educación, sino también la calidad educativa. Asimismo, se orientaron los recursos de la GPE de manera más estratégica según las zonas geográficas con mayores necesidades y con menor dotación de fondos de otras fuentes, incluidos los Estados frágiles y afectados por conflictos. Además, ajustó sus

criterios de financiamiento para atender mejor a todos los países e informó a los países miembros y a los países que se pudieran incorporarse sobre las asignaciones máximas de donación para las cuales podrían ser elegibles. La Alianza también avanzó en la consolidación del financiamiento aportado por todos los donantes menos uno en un Fondo de la GPE único, a la vez que ha comenzado a eliminar gradualmente el Fondo Catalizador.

En conjunto, estos factores hicieron que otros 19 países se sumaran a la Alianza desde 2010, 16 de los cuales están categorizados como países frágiles y afectados por conflictos. La GPE, además, ha multiplicado en más del doble sus desembolsos a los países frágiles y afectados por conflictos, mientras que las proporciones de mayor cuantía se han destinado a aquellos Estados categorizados como frágiles. Si bien el crecimiento de la membresía de la GPE es positivo, la adición de países con gran número de habitantes, como Pakistán, ha implicado que las asignaciones promedio de la GPE por niño en edad escolar primaria y por niño fuera del sistema escolar en los países en desarrollo asociados han disminuido desde 2010.

2: La Alianza no ha definido suficientemente de qué manera llevará a la práctica su misión de "impulsar y coordinar los esfuerzos mundiales para lograr una mayor calidad educativa". Esto ha tenido efectos adversos en su capacidad para demostrar progresos en pos de los resultados.

Pese a que los integrantes del Directorio y el personal de la Secretaría de la GPE coinciden, en general, en que la GPE es "algo más que solo un fondo", no queda claro en este punto qué se entiende por "más". Esta falta de claridad se refleja en lo siguiente:

- La ausencia de una teoría de cambio general
- La ausencia de un marco de resultados consensuado
- La ausencia de una noción compartida del rol que se prevé para la GPE y la ventaja comparativa de bregar por la educación a nivel mundial y de generar y difundir conocimientos
- La ausencia de una noción consensuada sobre el tamaño y la función de la Secretaría
- La ausencia de una definición clara o marco que explique de qué manera la GPE aprovechará las fortalezas de sus asociados no solo en los países, sino también a nivel mundial.

Como resultado, la opinión de los actores principales a los que se consultó al interior y a lo largo de diversos grupos constituyentes está dividida en cuanto a lo que cada uno considera como evidencia del éxito de la Alianza. Algunos hacen hincapié en la capacidad para generar financiamiento para la educación básica, mientras que otros están interesados primordialmente en las evidencias de la aportación de la GPE a los resultados escolares en los países. Otra de las consecuencias es que la Alianza posee una capacidad limitada para supervisar y demostrar avances hacia resultados de nivel superior. El Directorio y la Secretaría de la GPE reconocen estas debilidades y esperan abordarlas con el nuevo plan estratégico 2015-2020.

Pese a la considerable presión ejercida por al menos uno de los principales donantes para que se aplique a la Alianza una evaluación de impacto rigurosa, la viabilidad de dicha evaluación se verá afectada por la ausencia de situaciones hipotéticas y por las anomalías actuales en la capacidad de la Alianza para definir, supervisar y demostrar con claridad los avances hacia los resultados.

3: Los cambios en la estructura de gobierno de la GPE han tenido efectos positivos en la legitimidad y eficiencia del Directorio.

Desde 2010, el Directorio de la GPE se ha tornado más representativo, sobre todo en la participación de los países en desarrollo asociados. Se podría velar mejor por la participación de organizaciones de la sociedad civil del sur y la explicación de las razones para incluir a representantes del sector privado y definir los criterios de selección asociados.

Los cuatro comités del Directorio creados recientemente han tenido cierto efecto positivo en la eficiencia de este órgano, pero podrían usarse con más eficacia si tuvieran algún tipo de poder en la toma de decisiones operativas. Esto permitiría al Directorio enfocarse más en los asuntos estratégicos que en los operativos.

4: El Directorio de la GPE no ha definido de manera suficiente qué se entiende por operar como una alianza mundial y no ha llevado a la práctica completamente el principio de mutua responsabilidad.

El Pacto de la GPE (2013) define en sentido amplio las funciones y responsabilidades de los distintos tipos de asociados, pero le falta claridad respecto de cómo la Alianza aprovechará las fortalezas de cada asociado en particular. En 2011 se elaboró una matriz de mutua responsabilidad, pero esta nunca fue adoptada ni puesta en práctica formalmente.

El marco actual de la Alianza no ha sido utilizado de manera regular para supervisar el cumplimiento de los compromisos no financieros (como los procedimientos de armonización) y, hasta hace escaso tiempo, no incluía ninguna consecuencia adversa para aquellos asociados que incumplieran dichos compromisos. El nuevo modelo de financiamiento de la GPE no establece consecuencias para el incumplimiento de los compromisos financieros, salvo únicamente para los países en desarrollo asociados.

5: Aún no hay pruebas contundentes de que la Alianza haya contribuido a superar la escasez de financiamiento para la educación básica.

La capacidad de la Alianza para movilizar nuevos recursos externos se ha visto limitada por la disminución mundial general de la ayuda para educación básica desde 2009. Para reforzar la movilización de recursos, la Secretaría de la GPE instauró y celebró dos conferencias sobre compromisos de contribuciones (en 2011 y 2014), pero los compromisos y las contribuciones reales de los donantes no han sido suficientes para alcanzar las metas previstas. Además, incluso si las metas de los compromisos pudieran cumplirse, las dificultades financieras seguirían siendo sustanciales: el déficit financiero anual promedio (entre los recursos internos disponibles y el monto necesario para lograr las metas posteriores a 2015) en todos los países de ingreso mediano bajo entre 2015 y 2030 está estimado en US$22 000 millones.

Existen evidencias considerables de que el financiamiento vigente de la GPE no agrega demasiado a lo que habría disponible sin la Alianza. Algunos donantes han redestinado parte o todo su financiamiento bilateral para la educación básica a la Alianza, mientras que las asignaciones de la Asociación Internacional de Fomento (IFA) para los países de la GPE disminuyeron de US$500 millones en 2007 a US$250 millones en 2012.

El aumento de los recursos internos de los países en desarrollo asociados ha sido mínimo y no puede atribuirse directamente a la influencia de la Alianza. Muchos de los compromisos realizados por los países en desarrollo asociados durante la Conferencia de Compromisos para la Recaudación de Recursos no fueron cumplidas. En la Conferencia de Compromisos para la Recaudación de Recursos de 2014, los países en desarrollo asociados prometieron US$26 000 millones, parte de lo cual, si se cumplieran, representarían nuevos pero modestos recursos para la educación.

6: Existe un severo desequilibrio entre la amplia y ambiciosa misión de la Alianza por un lado, y sus limitados recursos financieros y capacidad para impulsar sistemáticamente las fortalezas de sus asociados por el otro.

Los miembros de la GPE y los asociados externos consideran que la extensa cobertura geográfica de la Alianza y su estructura de gobierno diversa son un valor positivo en cuanto a su credibilidad, legitimidad y potencial para congregar a los asociados y optimizar su incidencia en el progreso mundial hacia la educación básica. Algunos actores principales esperan que la Alianza asuma un liderazgo mundial más sólido para el (sub)sector, aunque todavía no se observa que esté cumpliendo esa función.

Esto se debe, en parte, a los limitados recursos de la Alianza. Mientras las asignaciones financieras de la GPE todavía no se han ocupado de algunas de las áreas menos atendidas de la educación básica, como la alfabetización para personas adultas y jóvenes, la Alianza enfrenta una presión considerable de algunos de sus miembros y actores principales mundiales para expandir su apoyo, por ejemplo, para abarcar la enseñanza secundaria o la superior y la educación en escenarios de crisis humanitarias. El financiamiento requerido para estas expansiones temáticas sería cuantioso.

Asimismo, la Alianza no ha impulsado de forma sistemática las fortalezas de sus asociados para ejercer influencia y contribuir a resultados a nivel mundial, como la generación y difusión de bienes públicos mundiales y el aumento de la visibilidad mundial de la educación.

La GPE a nivel nacional

En la mayoría de los países examinados para la evaluación de medio término, es demasiado pronto como para determinar los efectos de los cambios organizacionales realizados desde 2010. Ello se debe a que algunos países recién se han sumado a la Alianza en los últimos cinco años, y los países que se unieron antes todavía no han atravesado los procesos de solicitud y ejecución de las donaciones antes y después de las reformas que permitirían una comparación significativa. Es necesario comprender las siguientes conclusiones a la luz de este contexto.

7: Las reformas aplicadas desde 2010 han tenido algunos efectos favorables en las contribuciones de la GPE al fortalecer la capacidad de planificación del sector de la educación en los países. Resta aún verificar si esto conducirá a mejores resultados educativos y de ser así, de qué manera se hará.

Si bien la Alianza es considerada fundamentalmente como un mecanismo de financiamiento a nivel nacional, también es valorada por promover procesos de planificación del sector participativos, inclusivos y fundados en evidencias. Ha apoyado la elaboración o la revisión de los planes del sector educativo y de los programas conexos financiados por la GPE abocados a las prioridades nacionales.

La Alianza ha efectuado aportaciones financieras con donaciones y contribuciones técnicas y normativas mediante criterios de solicitud de las donaciones y procesos participativos para los planes del sector educativo y el desarrollo de propuestas de donación. La Secretaría de la GPE ha ofrecido orientación para los procesos de solicitud de las donaciones de la GPE, reducido el tiempo de procesamiento y brindado mayor apoyo directo a los países en desarrollo asociados para su solicitud de donaciones, incluso aumentando la frecuencia de las visitas a los países. Los asociados de la GPE han brindado apoyo al actuar como entidades de supervisión o entidades de gestión y organismos de coordinación.

Desde 2010 la Alianza ha puesto más énfasis en desarrollar grupos locales de educación y contribuido a diversificar su membresía. Los grupos locales de educación en general han participado activamente en la elaboración de planes del sector educativo y de propuestas de donación de la GPE, pero han estado menos involucrados durante la supervisión de dichos planes y

donaciones. Un desafío constante es la participación sistemática y sustancial de las organizaciones de la sociedad civil y de representantes del sector privado en los grupos locales de educación.

Los representantes de los países en desarrollo asociados y los miembros de los grupos locales de educación de los distintos países, especialmente en los Estados frágiles y afectados por conflictos, expresaron su deseo de una mayor asistencia técnica de la GPE en la implementación y supervisión de los planes del sector educativo.

Si bien algunos donantes de la GPE anhelan contar con evidencias de las contribuciones de la GPE a los resultados escolares, todavía persisten algunas cuestiones prácticas y teóricas que deben resolverse. La cuestión práctica es si la Alianza puede de forma realista realizar contribuciones directas a dichos resultados a la luz de sus recursos financieros. La cuestión teórica es si unos planes del sector educativo sólidos conducen a mejores resultados escolares, un supuesto que todavía no ha sido probado y que se relaciona con la teoría de cambio implícita en la Alianza.

8: Los actuales modelos uniformes para las entidades de supervisión o las entidades de gestión y los organismos de coordinación no están íntegramente alineados con los principios de apropiación nacional y mutua responsabilidad.

La Alianza está comprometida a promover el programa para la eficacia de la ayuda. Ha auspiciado la apropiación de las intervenciones financiadas por la GPE, ya sea por los gobiernos nacionales como por los grupos locales de educación y ha contribuido notablemente a aumentar la armonización y coordinación entre los donantes y los actores principales de la educación a nivel nacional.

La Alianza ha incrementado la cantidad de organismos que se desempeñan como entidades de supervisión y entidades de gestión (hasta principios de 2015 el número era 11), mientras que UNICEF ahora supervisa el 15 % de los montos de donaciones activas. No obstante, la GPE continúa dependiendo en gran medida del Banco Mundial como entidad de supervisión y entidad de gestión. Las entidades de supervisión y las entidades de gestión han contribuido a los procesos nacionales, en particular, a los procesos de solicitud de las donaciones de la GPE.

Los organismos de coordinación han brindado un valioso apoyo, en especial, en el periodo que desembocó en la aprobación del financiamiento de la GPE. Sin embargo, en algunos países, el modelo actual de los organismos de coordinación, que dependen de los organismos donantes para asumir sus funciones de coordinación, podría sofocar en lugar de promover grupos locales de educación sólidos.

Los actuales modelos para las entidades de supervisión y entidades de gestión y los organismos de coordinación no están íntegramente alineados con los principios de apropiación nacional y mutua responsabilidad. Las organizaciones que desempeñan dichas funciones no son responsables ante los gobiernos nacionales ni ante los grupos locales de educación con los que trabajan, mientras que el modelo actual no permite adaptaciones específicas a cada contexto.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones están agrupadas de acuerdo con las constataciones generales que surgieron de la evaluación de medio término y están acompañadas de recomendaciones específicas para cada grupo. De los cuatro grupos de recomendaciones, los primeros dos se consideran imperativos, mientras que el tercero y el cuarto, deseables.

Desde que se efectuó la evaluación de medio término cuando la Alianza estaba desarrollando su nuevo plan estratégico, el Directorio de la GPE o la Secretaría podrían haber adoptado ya, o estar a punto de adoptar, medidas que abordan algunas de estas recomendaciones.

©Universalia
Results 4 Development

Recomendación 1: El Directorio de la GPE debería convenir dónde y cómo la Alianza busca agregar valor, qué se entiende por "éxito" a tenor de su misión, y los tipos de resultados por los que la Alianza podría rendir cuentas de forma realista.

1.1 La Secretaría de la GPE, en colaboración con el Directorio, debería continuar desarrollando y concluir una teoría de cambio (o una teoría para cada nivel, el nacional y el mundial) que explique las metas y objetivos de la Alianza y los tipos de cambios que se propone influir.

1.2 El Directorio de la GPE debería decidir las orientaciones futuras de la función de concesión de donaciones de la Alianza en lo concerniente al alcance temático y geográfico y las prioridades.

1.3 El Directorio de la GPE debería decidir si la Alianza continuará aspirando a cumplir una función mundial, además de las de movilización de recursos y de concesión de donaciones y, de ser así, en qué consistirá dicha función, cómo se llevará adelante y qué resultados se prevén para la misma.

1.4 El Directorio de la GPE debería expresar con claridad el valor agregado de ser una alianza y cómo hará uso de las contribuciones combinadas de los asociados para un mejor cumplimiento de su misión.

Recomendación 2: La Alianza Mundial debería elaborar un marco de gestión estratégica fundado en el nuevo plan estratégico y que incluya un marco de resultados, un plan de seguimiento, mecanismos formales de retroalimentación y un plan de evaluación.

2.1 A partir de una teoría (o teorías) de cambio consensuada(s), la Secretaría de la GPE debería elaborar un marco de resultados que defina las contribuciones previstas de la Alianza para los resultados.

2.2 La Secretaría de la GPE debería confeccionar un plan de seguimiento preliminar que deberá ser aprobado por el Directorio para facilitar el uso del marco de resultados.

2.3 La Alianza Mundial debería desarrollar mecanismos formales de retroalimentación para un mejor seguimiento de su desempeño como alianza.

2.4 El Directorio de la GPE debería reconsiderar el plan para conducir una evaluación de impacto, prevista actualmente para 2017.

2.5 La Secretaría debería elaborar un plan de evaluación que incorpore una evaluación externa independiente en 2020 o próxima a esa fecha, así como una o más evaluaciones periódicas entre 2016 y 2020.

Recomendación 3: La Alianza Mundial debería explicar en mayor detalle las respectivas funciones y responsabilidades de los comités del Directorio y de la Secretaría.

3.1 El Directorio de la GPE debería asignar facultades de decisión claramente definidas al Comité de Coordinación o a los otros tres comités (en cuyo caso, debería disolver el Comité de Coordinación). Esto permitiría que las decisiones operativas se adopten en el periodo comprendido entre cada reunión bianual del Directorio en pleno y permitiría a este enfocarse primordialmente en asuntos estratégicos.

3.2 La Alianza debería examinar nuevamente y acordar la naturaleza y el alcance que se espera para la función de la Secretaría, tanto en el nivel nacional como mundial y garantizar los recursos para dicha función.

Recomendación 4: La Secretaría de la GPE debería desarrollar una propuesta para que el Directorio de la GPE examine de qué manera puede otorgarle a la entidad de supervisión y al organismo de coordinación una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambiantes contextos nacionales.

Esta recomendación no sugiere suprimir las funciones que actualmente desempeñan la entidad de supervisión, la entidad de gestión y el organismo de coordinación, sino analizar si en los contextos nacionales seleccionados es posible que los actores nacionales desempeñen algunas o todas estas funciones por igual. Cuando ese sea el caso, la transferencia de dichas funciones a estos actores tiene el potencial de aumentar la apropiación y la capacidad nacionales. Esto está reflejado en las recomendaciones específicas que se enuncian a continuación.

4.1 La Secretaría, en consulta con los países en desarrollo asociados, debería analizar otras opciones para las entidades de supervisión.

4.2 La Secretaría de la GPE debería analizar si en algunos países existen otras formas de garantizar el cumplimiento de las funciones del organismo de coordinación.



©Universalia
Results 4 Development

Respuesta de la Dirección de la Secretaría de la GPE sobre la Evaluación Independiente de Medio Término de la Alianza Mundial para la Educación

La Secretaría de la GPE acoge con satisfacción la Evaluación Independiente de Medio Término y los valiosos análisis y enseñanzas que esta ha proporcionado. En la evaluación se examina la actuación de la GPE a lo largo de un período de cinco años, de 2010 a 2014, y se formulan recomendaciones oportunas y útiles para tener en cuenta durante la formulación del Plan Estratégico de la Alianza Mundial para los próximos cinco años, que el Directorio de la GPE ultimará en diciembre de 2015.

La Secretaría da las gracias al Comité Independiente de Evaluación por supervisar la evaluación. Agradece las oportunidades de verificar los datos del informe ofrecidas por el CIE y reconoce la importante contribución del CIE a los elevados grados de calidad e independencia de la evaluación. En particular, la Secretaría quisiera dar las gracias al CIE por dar a la Secretaría la oportunidad de reunirse con el Comité y los evaluadores externos para analizar las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, para estudiar detenidamente con ellos las principales conclusiones sobre la forma de mejorar la plataforma operativa de la GPE.

La Secretaría considera que todas las conclusiones de la evaluación independiente son imparciales y está de acuerdo con las cuatro recomendaciones formuladas en ella. Recibimos con satisfacción las conclusiones que destacan los grandes esfuerzos realizados por la Secretaría de la GPE, junto con el Directorio, para llevar a la práctica las recomendaciones enunciadas en la evaluación de 2010 de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos. Como se señala en la evaluación, estos esfuerzos han "fortalecido la Alianza Mundial, tanto desde el punto de vista estratégico como operativo". La Secretaría considera que la cuarta recomendación de la evaluación es imperativa. Corresponderá al Directorio de la GPE determinar qué medidas desea que la Alianza Mundial adopte para responder oficialmente a las recomendaciones.

A continuación se suministra una respuesta más detallada sobre las recomendaciones de la evaluación:

Recomendación 1: El Directorio de la GPE debería convenir dónde y cómo la Alianza busca agregar valor, qué se entiende por "éxito" a tenor de su misión, y los tipos de resultados por los que la Alianza podría rendir cuentas de forma realista.

1.1 La Secretaría de la GPE, en colaboración con el Directorio, debería continuar desarrollando y concluir una teoría de cambio (o una teoría para cada nivel, el nacional y el mundial) que explique las metas y objetivos de la Alianza y los tipos de cambios que se propone influir.

1.2 El Directorio de la GPE debería decidir las orientaciones futuras de la función de concesión de donaciones de la Alianza en lo concerniente al alcance temático y geográfico y las prioridades.

1.3 El Directorio de la GPE debería decidir si la Alianza continuará aspirando a cumplir una función mundial, además de las de movilización de recursos y de concesión de donaciones y, de ser así, en qué consistirá dicha función, cómo se llevará adelante y qué resultados se prevén para la misma.

1.4 *El Directorio de la GPE debería expresar con claridad el valor agregado de ser una alianza y cómo hará uso de las contribuciones combinadas de los asociados para un mejor cumplimiento de su misión.*

©Universalia
Results 4 Development

La Secretaría de la GPE respalda plenamente esta recomendación. Ha estado colaborando estrechamente con el Directorio de la GPE en los últimos 12 meses para elaborar un plan estratégico que defina mejor el valor adicional de la Alianza y los elementos necesarios para ofrecerlo. Estos elementos incluirán una teoría de cambio, un marco de resultados y algunas modificaciones cruciales de la plataforma operativa de la GPE.

En su reunión de octubre de 2015, el Directorio de la GPE examinará los puntos 1.2 y 1.3 de esta recomendación. El alcance temático y geográfico de la concesión de donaciones es una cuestión importante para la Alianza, particularmente a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos. La forma en que la Alianza Mundial puede aprovechar mejor sus donaciones a nivel nacional para incentivar un cambio sistémico y movilizar financiamiento adicional para el sector de la educación es una de las máximas prioridades señaladas en el proceso de consultas sobre el plan estratégico que tuvo lugar en el verano de 2015.

La Secretaría de la GPE considera que aspirar a que la Alianza cumpla una función mundial, además de las de movilización de recursos y de concesión de donaciones, también reviste importancia crítica, y aguarda con interés las deliberaciones del Directorio sobre este tema, como parte del proceso de planificación estratégica. La Secretaría es consciente de la importancia de no superponer su papel con las funciones y actividades de otros asociados relacionadas con la promoción y el intercambio de lecciones aprendidas.

Recomendación 2: La Alianza Mundial debería elaborar un marco de gestión estratégica fundado en el nuevo plan estratégico y que incluya un marco de resultados, un plan de seguimiento, mecanismos formales de retroalimentación y un plan de evaluación.

2.1 A partir de una teoría (o teorías) de cambio consensuada(s), la Secretaría de la GPE debería elaborar un marco de resultados que defina las contribuciones previstas de la Alianza para los resultados.

2.2 La Secretaría de la GPE debería confeccionar un plan de seguimiento preliminar que deberá ser aprobado por el Directorio para facilitar el uso del marco de resultados.

2.3 La Alianza Mundial debería desarrollar mecanismos formales de retroalimentación para un mejor seguimiento de su desempeño como alianza.

2.4 El Directorio de la GPE debería reconsiderar el plan para conducir una evaluación de impacto, prevista actualmente para 2017.

2.5 La Secretaría debería elaborar un plan de evaluación que incorpore una evaluación externa independiente en 2020 o próxima a esa fecha, así como una o más evaluaciones periódicas entre 2016 y 2020.

La Secretaría de la GPE apoya plenamente esta recomendación y la necesidad global de que la Alianza Mundial preste más atención al seguimiento y la información de sus resultados. Se están preparando un marco de resultados, junto con una estrategia de seguimiento y evaluación para la Alianza en su conjunto, que se someterán a la consideración del Directorio de la GPE y se implementarán como parte del nuevo plan estratégico. La Secretaría está firmemente decidida a mejorar su actuación valiéndose de las enseñanzas extraídas de esta evaluación y estos nuevos mecanismos de seguimiento.

Las consultas llevadas a cabo recientemente en toda la Alianza con respecto al nuevo plan estratégico de la GPE han indicado que existe gran interés en vigilar con más atención la responsabilidad mutua de todos los asociados. El Directorio considerará recomendaciones específicas sobre este tema en su reunión de octubre.

©Universalia
Results 4 Development

Solo el Directorio de la GPE, conforme a la orientación que le brinde el Comité Independiente de Evaluación, puede responder las preguntas acerca de la fecha de ejecución de una evaluación de impacto y futuras evaluaciones externas. Hecha esta salvedad, la Secretaría coincide con que quizás sea demasiado pronto realizar una evaluación de impacto en 2017 y está totalmente de acuerdo en efectuar evaluaciones temáticas periódicas desde ahora hasta 2020. La Secretaría considera que es mejor fijar la fecha de las futuras evaluaciones externas independientes para cuando puedan aportar información de importancia para el proceso de elaboración del plan estratégico, como ocurrió este año.

Recomendación 3: La Alianza Mundial debería explicar en mayor detalle las respectivas funciones y responsabilidades de los comités del Directorio y de la Secretaría.

3.1 El Directorio de la GPE debería asignar facultades de decisión claramente definidas al Comité de Coordinación o al Comité de Estrategias y Políticas (en cuyo caso, debería disolver el Comité de Coordinación). Esto permitiría que las decisiones operativas se adopten en el periodo comprendido entre cada reunión bianual del Directorio en pleno y permitiría a este enfocarse primordialmente en asuntos estratégicos.

3.2 La Alianza debería examinar nuevamente y acordar la naturaleza y el alcance que se espera para la función de la Secretaría, tanto en el nivel nacional como mundial y garantizar los recursos para dicha función.

La Secretaría de la GPE concuerda con la Recomendación 3.1. Una definición más clara de las respectivas funciones y responsabilidades de los comités del Directorio y de la Secretaría beneficiaría a todos, reduciría el tiempo necesario para adoptar algunas decisiones y aumentaría la eficacia de la Alianza Mundial. El Comité de Gestión Institucional, Ética, Riesgo y Financiamiento (GERF) está iniciando un examen detallado del funcionamiento del Directorio y los Comités, y presentará sus recomendaciones al Directorio de la GPE en diciembre.

En cuanto a la Recomendación 3.2, en diciembre de 2014 se realizó un importante examen de la organización de la Secretaría, con pleno respaldo del Directorio de la GPE y la aprobación de un aumento del personal y el presupuesto. A lo largo de 2015, la Secretaría se ha abocado a fortalecer su apoyo a los países a los que presta servicios, en especial mejorando la administración de las donaciones, la garantía de calidad, el seguimiento y la capacidad de asesoramiento técnico. En su retiro de octubre, el Directorio analizará otras recomendaciones para reforzar la plataforma operativa de la GPE mediante la creación de estándares mínimos, un marco de garantía de calidad fortalecido, un mecanismo de resolución de conflictos y mejores sistemas de seguimiento y evaluación, todo ello dentro del contexto más amplio de la responsabilidad mutua. La Secretaría recibe favorablemente la posibilidad de tener una visión más clara de su función a nivel mundial y nacional.

Recomendación 4: La Secretaría de la GPE debería desarrollar una propuesta para que el Directorio de la GPE examine de qué manera puede otorgarle a la entidad de supervisión y al organismo de coordinación una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambiantes contextos nacionales.

Esta recomendación no sugiere suprimir las funciones que actualmente desempeñan la entidad de supervisión, la entidad de gestión y el organismo de coordinación, sino analizar si en los contextos nacionales seleccionados es posible que los actores nacionales desempeñen algunas o todas estas funciones por igual. Cuando ese sea el caso, la transferencia de dichas funciones a estos actores tiene el potencial de aumentar la apropiación y la capacidad nacionales. Esto está reflejado en las recomendaciones específicas que se enuncian a continuación.

4.1 La Secretaría, en consulta con los países en desarrollo asociados, debería analizar otras opciones para las entidades de supervisión.

4.2 La Secretaría de la GPE debería analizar si en algunos países existen otras formas de garantizar el cumplimiento de las funciones del organismo de coordinación.

La Secretaría apoya firmemente esta recomendación y la clasificaría como "imperativa". Como parte del proceso del plan estratégico en curso, la Secretaría está colaborando directamente con un Grupo de Referencia del Directorio para evaluar y fortalecer aspectos clave de la plataforma operativa de la GPE a nivel nacional. Las recomendaciones incluyen la definición de funciones, responsabilidades y estándares mínimos para los grupos locales de educación, y la determinación de criterios claros de selección de una entidad de gestión o de supervisión. El Directorio ha pedido a la Secretaría que presente, a más tardar en junio de 2016, una propuesta en la que se definan las circunstancias en las cuales no se necesitaría una entidad de supervisión o de gestión para administrar las donaciones.

Para concluir, la Secretaría de la GPE agradece a los evaluadores y al Comité Independiente de Evaluación el informe, sólido y tan útil, que han preparado. Sin duda alguna, la evaluación independiente será un elemento clave a la hora de aportar información que el Directorio utilizará para tomar decisiones sobre el nuevo plan estratégico. También damos las gracias a los evaluadores por ayudarnos a comprender mejor las opciones con que contamos para continuar reforzando la labor de la Secretaría y respaldando mejoras en la Alianza Mundial para la Educación.

Atentamente,



Alice P. Albright
Directora Ejecutiva

©Universalia
Results 4 Development

Siglas

AFD	Organismo Francés de Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AMP	Asignación máxima por país
AMR	Actividades Mundiales y Regionales
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
ASER	Informe anual sobre el estado de la educación
CC	Comité de Coordinación
CE	Comisión Europea
CEN	Coaliciones para la educación nacional
CEP	Comité de Estrategias y Políticas
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre
CGPC	Comité de Desempeño y Donaciones a los Países
CIE	Comité Independiente de Evaluación
CIFF	Children's Investment Fund Foundation
CSEF	Fondo de la Sociedad Civil por la Educación
DAP	Donación para la aplicación del programa
DC	Distrito de Columbia
DDP	Donación para el desarrollo del programa
DDP	Donación para el desarrollo del programa
DDPE	Donación para el desarrollo del plan de educación
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido
DT	Director técnico
EA	Eficacia de la ayuda
EAP	Equipo de apoyo en el país
ECS	Evaluaciones conjuntas del sector
EE. UU.	Estados Unidos
EFAC	Estados frágiles y afectados por conflictos
EG	Entidad de gestión
EPDF	Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación
EPT	Educación para Todos
ES	Entidad de supervisión
FC	Fondo Catalizador

©Universalia
Results 4 Development

Siglas

FIC	Fondos de Inversión en el Clima
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GAVI	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización
GEI	Grupo de Evaluación Independiente
GERF	Comité de Gestión Institucional, Ética, Riesgo y Financiamiento
GLE	Grupo local de educación
GPE	Alianza Mundial para la Educación
IES	Iniciativa de evaluación del sector
IHP+	Alianza Sanitaria Internacional
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
ISM	Informe sobre el seguimiento mundial
IVR	Iniciativa Vía Rápida
IVR/EPT	Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos
LAC	América Latina y el Caribe
MCP	Mecanismo de Coordinación de País
ME	Ministerio de Educación
ME	Memorando de entendimiento
MENA	Oriente Medio y Norte de África
OC	Organismo de coordinación
OCDE-CAD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Comité de Asistencia para el Desarrollo
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
PDA	País en Desarrollo Asociado
PE	Plan Estratégico
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE)
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSE	Plan del sector educativo

Siglas

QAR	Calidad y garantía de la calidad
R4D	Instituto Results for Development
RDC	República Democrática del Congo
SDSN	Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible
SIG	Sistema de información de la gestión
SNA	Sistema de Notificación al Acreedor (OECD)
SSA	África subsahariana
TB	Tuberculosis
TC	Teoría de Cambio
TI	Tecnología de la información
TOR	Términos de referencia
UE	Unión Europea
UIS	Instituto de Estadística de la UNESCO
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNGEI	Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UVP	Unidad de Vicepresidencia
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana / síndrome de inmunodeficiencia adquirida

1 Introducción

1.1 Antecedentes

En noviembre de 2013, el Directorio de la Alianza Mundial para la Educación (GPE) aprobó oficialmente un Comité Directivo Independiente (ahora llamado el Comité Independiente de Evaluación o CIE) a fin de elaborar un marco para la evaluación externa de la Alianza Mundial y supervisar esa evaluación.

En marzo de 2014, el CIE encargó al Universalia Management Group Ltd. y al instituto Results for Development (R4D) que dirigieran la evaluación de medio término, que se inició en julio de 2014.

1.2 Objetivo y alcance de la evaluación

La evaluación tiene carácter formativo y abarca el período de 2010 a 2014. No obstante, el Equipo de Evaluación también examinó los documentos y realizó consultas a las partes interesadas sobre el período de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) anterior a 2010 a fin de comprender por qué y cómo se aplicaron las reformas.

Conforme a los términos de referencia (volumen III, apéndice 1), los objetivos de la evaluación son los siguientes:

- Informar a los miembros de la Secretaría y el Directorio de la GPE sobre el avance logrado para cumplir con sus objetivos y prioridades estratégicas;
- Proporcionar datos útiles para la planificación estratégica de la Alianza, incluidos datos para el siguiente plan estratégico;
- Identificar las cuestiones a abordar en la evaluación integral del impacto a realizarse al final del ciclo estratégico de 2015-2018.

Por tanto, la evaluación examina información pasada para revisar el progreso y se orienta al futuro al proporcionar datos para el mejoramiento de la GPE.

Habida cuenta de que los Términos de referencia no mencionaban todos los objetivos en un solo lugar, el Equipo de Evaluación debatió al respecto con el CIE e identificó los siguientes objetivos:

- Identificar los cambios clave que hayan tenido lugar desde 2010;
- Revisar las contribuciones financieras, programáticas y de colaboración realizadas desde 2010, por la alianza a nivel mundial y nacional, incluida su función y el valor agregado a nivel nacional en términos de su capacidad para formular y aplicar políticas sobre el sector de la educación que mejoren los resultados en las esferas del aprendizaje, el acceso y la inclusión;
- Examinar las mejoras y las deficiencias en la eficacia organizacional de la Alianza, en particular con respecto a la relevancia, la eficacia y la eficiencia;
- Elaborar un modelo de la teoría de cambio de la organización y utilizarlo para analizar de qué forma las actividades de la Alianza cumplen sus objetivos estratégicos y mejoran su relevancia, eficacia y eficiencia tanto a nivel mundial, como a nivel nacional;
- Evaluar la adicionalidad de la Alianza sobre el flujo de los recursos para la educación a nivel mundial y nacional;
- Determinar si los recursos de la GPE a nivel mundial y nacional están alineados con sus actividades;
- Identificar las enseñanzas extraídas y formular recomendaciones para mejorar.

©Universalia
Results 4 Development

1.3 Metodología de la evaluación

A continuación se resumen la metodología de evaluación y sus limitaciones. La metodología completa se presenta en el volumen III, apéndice 2.

Marco de evaluación

La evaluación se realizó a partir de una matriz de evaluación (volumen III, apéndice 3). La matriz se basa en las preguntas enumeradas en los Términos de referencia (volumen III, apéndice 1) e incluye las preguntas y subpreguntas detalladas, los indicadores orientativos, las fuentes y los métodos de compilación de datos.

Para capturar los efectos de los cambios realizados en la Alianza durante el período de examen, la evaluación utilizó la evaluación de 2010 de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) como base. Ante la falta de un marco de resultados acordado de la GPE, el Equipo de Evaluación preparó un borrador de la Teoría de Cambio (TC) general para que sirva como la base de la evaluación de la relevancia y eficacia de la GPE. Esta TC, presentada en la sección 2.2, extrae suposiciones explícitas e implícitas sobre la teoría del programa de la GPE en la TC a nivel nacional y en documentos clave de la GPE. En el volumen III, apéndice 4, se presenta información detallada sobre la elaboración de la TC.

Gestión y proceso de evaluación

La evaluación fue encargada por el Directorio de la GPE y fue llevada a cabo por el Comité Independiente de Evaluación (CIE). El CEI trabajó con el Equipo de Evaluación de Universalia/R4D en todo el proceso de evaluación (brindando orientación, revisando informes y presentaciones, haciendo comentarios y resolviendo problemas). El proceso de evaluación constó de tres etapas, que se describen a continuación:

Etapa I: inicio

Durante la etapa de Inicio, el Equipo de Evaluación se reunió con el CEI para dejar en claro el objetivo general de la evaluación, los objetivos particulares y la metodología, los documentos revisados, y llevar a cabo entrevistas con 18 partes interesadas de la GPE a fin de obtener su opinión sobre cómo la evaluación podría agregar valor a la GPE. Se solicitó a todos los entrevistados que sugirieran nombres de otras personas clave a las que se debía consultar. La lista se fue actualizando a medida que se identificaron nuevos informantes. El 18 de agosto de 2014, se presentó al CEI un Informe de inicio, que se aprobó en septiembre del mismo año.

Etapa II: compilación de datos

La Compilación de datos se llevó a cabo desde septiembre de 2014 a abril de 2015. El Equipo de Evaluación empleó una mezcla de métodos cuantitativos y cualitativos de compilación de datos y fuentes de datos, tanto primarias como secundarias, según se describe a continuación.

Revisión de documentos: El Equipo de Evaluación revisó literatura pertinente sobre el contexto global para la educación y la eficacia de la ayuda y consultó una amplia variedad de documentos relacionados con la GPE, incluidos:

- Documentos e informes relacionados con las reuniones del Directorio de la GPE;
- Documentos estratégicos como la Carta y el Plan estratégico de la GPE 2012-2015;
- Instrumentos y guías elaborados por la Secretaría de la GPE;
- La evaluación de 2010 de la IVR y otros estudios y exámenes realizados de 2010 en adelante;

©Universalia
Results 4 Development

- Varios documentos por países y específicos de las donaciones.

La lista de los documentos revisada se presenta en el volumen III, apéndice 6[1]. Los documentos adicionales revisados como parte de líneas de investigación específicas que contribuyeron al informe principal de evaluación pueden encontrarse en los informes de síntesis en el volumen IV: apéndice 1 (Examen de organizaciones de comparación), apéndice 2 (Examen de las tendencias financieras mundiales y de la GPE), apéndice 3 (Examen del programa de actividades mundiales y regionales) y apéndice 6 (Examen de los documentos y donaciones de la GPE).

Entrevistas a las partes interesadas: En entrevistas individuales y en grupos pequeños, el Equipo de Evaluación consultó a 59 miembros actuales del personal y la dirección de la Secretaría de la GPE, los miembros del Directorio de la GPE y a personas eminentes a nivel mundial (véase el volumen III, apéndice 7) y a 418 partes interesadas a nivel nacional (véase el volumen III, apéndice 8).

Encuestas basadas en la web: Se llevaron a cabo dos encuestas con el objetivo de obtener información del personal y los asociados de la GPE. La encuesta al personal estuvo dirigida a todo el personal anterior y actual de la Secretaría de la GPE cuyas direcciones de correo electrónico estaban a disponibilidad. De los 74 individuos invitados a responder la encuesta, 44 la completaron (36 de ellos eran parte del personal actual y 8 de ellos eran ex empleados). La encuesta a los asociados se envió a 744 de los asociados mundiales de la GPE identificados por la Secretaría de la GPE. Este grupo incluyó representantes de países en desarrollo, entidades de supervisión o gestión y agencias de coordinación nacional no incluidas en las visitas sobre el terreno, donantes, organizaciones filantrópicas y del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias multilaterales y algunos individuos que participan en los grupos de trabajo e iniciativas a nivel mundial de los que la Alianza también forma parte. La encuesta a los asociados suscitó un total de 110 respuestas.

Visitas al terreno por país: El Equipo de Evaluación, con el apoyo de consultores regionales, realizó visitas a ocho países entre enero y marzo de 2015 (República Democrática de Congo, Etiopía, Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzanía, Viet Nam y Zimbabwe) y consultó a 321 partes interesadas en los países. El criterio para la selección de países se describe en el volumen III, apéndice 2.

Visitas virtuales al país: El Equipo de Evaluación llevó a cabo entrevistas por teléfono y Skype con 97 partes interesadas en otros 10 países (Afganistán, Burundi, Camboya, Ghana, Honduras, Madagascar, Malawi, Moldova, Uganda y Yemen). Los criterios utilizados para elegir estos países se describen en el volumen III, apéndice 2.

Visita al terreno a la Secretaría de la GPE: Los líderes del equipo conjunto y los miembros del equipo principal de evaluación compilaron información durante una visita al terreno a Washington D.C. y vía telefónica o Skype y a través del correo electrónico para informar los exámenes realizados a la Secretaría y al Directorio de la GPE.

Etapa III: análisis de datos y presentación de informes

Como se señaló anteriormente, la evaluación se basó en el borrador de la Teoría de Cambio general elaborado por el Equipo de Evaluación y los resultados de la evaluación de 2010 de la IVR utilizados como la línea de base. La matriz de evaluación se utilizó para estructurar análisis de datos y

[1] Los documentos consultados para el Examen organizacional rápido y el Examen del Fondo de la Sociedad Civil para la Educación están incluidos en el volumen III, apéndice 6.

©Universalia
Results 4 Development

formular resultados sobre las preguntas e indicadores clave de evaluación y sobre las distintas líneas de investigación de la evaluación[2].

La combinación de métodos de compilación de datos y fuentes de datos brindó oportunidades para que el Equipo de Evaluación triangulara datos sobre las cuestiones específicas de distintas fuentes. Esto ayudó a validar y asegurar la fiabilidad de la información y a aumentar la calidad y la credibilidad de los resultados y las conclusiones de la evaluación.

En abril de 2015, el Equipo de Evaluación analizó los datos (incluido un taller de dos días donde participaron miembros del equipo principal) y compiló el borrador preliminar del informe de evaluación. El informe se revisó en función de los comentarios y las conversaciones sostenidas con el CIE; en junio de 2015 se lo remitió a la Secretaría de la GPE, y en julio/agosto de 2015, se lo sometió a la consideración del Directorio.

Limitaciones y estrategias de mitigación

A continuación se describen los problemas encontrados en las estrategias de evaluación y mitigación. Si bien estos problemas afectaron los plazos de la compilación y el análisis de la información, no se espera que estos afecten los resultados finales de evaluación. Para más información, véase el volumen III, apéndice 2.

- Durante la ejecución de la evaluación, la Alianza Mundial, y en particular la Secretaría, continuó sufriendo numerosos cambios. En este informe, el Equipo de Evaluación ha llevado acciones para atender cuestiones que la Secretaría o el Directorio de la GPE ya habían comenzado a tratar. Sin embargo, en general, la demora en el plazo originalmente establecido para esta evaluación tuvo un impacto negativo sobre el posible uso de los resultados de la evaluación para informar en el proceso de desarrollo del nuevo Plan Estratégico desde su comienzo[3].
- El Equipo de Evaluación se enfrentó a problemas con el examen de los documentos y donaciones de la GPE a causa de las inconsistencias y los cambios en el formato de presentación de informes sobre las donaciones de la GPE y la falta de un desglose claro de sus componentes en el presupuesto de muchas donaciones de la GPE. Esto implicó que la asignación de las donaciones y las actividades en contraste con los objetivos de la GPE dependía de las interpretaciones del Equipo de Evaluación, en lugar de las categorizaciones propias de la GPE. A fin de ocuparse de estas inconsistencias en la mayor medida posible, el Equipo de Evaluación creó una herramienta estandarizada para la revisión de documentos y comparó los resultados arrojados con aquellos presentados en los informes de resultados para el aprendizaje y los exámenes de la cartera de la GPE.
- En el análisis de la adicionalidad de la Alianza, surgieron cuestiones en términos de la calidad, la fiabilidad y la consistencia de los datos suministrados por la Secretaría de la GPE, y los interesados y documentos de nivel nacional. Estas cuestiones, y la ausencia de un hipotético claro, dificultaron la labor de determinar la influencia de la GPE sobre la financiación en la esfera de la educación. Para mitigar estos problemas, el Equipo de Evaluación consultó a representantes de Informe sobre el seguimiento mundial (ISM) y

[2] Examen de los documentos y donaciones de la GPE, Examen de las tendencias financieras mundiales y de la GPE, Examen organizacional rápido, ocho misiones sobre el terreno en el país y diez misiones virtuales sobre el terreno en el país, Examen del programa de actividades mundiales y regionales y Examen del Fondo de la Sociedad Civil y la Educación.

[3] El Comité Independiente de Evaluación ya se había reunido en marzo de 2013, pero el Directorio no lo aprobó oficialmente hasta noviembre de 2013, y el mandato para la evaluación se aprobó en abril de 2014, cinco meses después del plazo establecido originalmente.

Government Spending Watch con el objetivo de asegurar la mayor calidad y consistencia posible de la información. Siempre que fue posible, el equipo analizó tendencias anteriores y posteriores a 2010 en la financiación de la educación y entrevistó a numerosas partes interesadas para determinar la influencia de la GPE sobre las tendencias en la financiación en materia de educación.

- La tasa de respuesta para la encuesta de los asociados mundiales de la Alianza fue muy baja, del 14 %, a pesar de que el Equipo de Evaluación envió un recordatorio a los posibles encuestados. Si bien no se otorgó gran prominencia a los resultados de las encuestas en el informe de evaluación, se señalan en partes seleccionadas para complementar la información derivada de otras líneas de evaluación. También se suscitó información mediante entrevistas con interesados y expertos a nivel mundial y durante las 18 visitas virtuales y al país.

1.4 Organización del informe

El informe de evaluación de medio término ha sido presentado en cuatro volúmenes.

El volumen I, el informe principal, está organizado de la siguiente manera:

- Capítulo 1: Antecedentes de la evaluación y resumen de la metodología
- Capítulo 2: Perfil de la Alianza Mundial para la Educación
- Capítulo 3: Contexto y relevancia de la GPE
- Capítulo 4: Asociaciones, gobernanza y gestión global de la GPE
- Capítulo 5: Eficacia global de la GPE
- Capítulo 6: La GPE a nivel nacional
- Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones

El volumen II contiene ocho estudios de casos por país que contribuyeron al informe principal.

El volumen III proporciona la metodología y los instrumentos detallados (matriz, protocolos de las entrevistas y cuestionarios de encuesta).

El volumen IV ofrece informes de síntesis sobre seis líneas de investigación:

- Examen de organizaciones de comparación
- Examen de las tendencias financieras mundiales y de la Alianza Mundial para la Educación
- Examen del programa de actividades mundiales y regionales
- Examen del Fondo de la Sociedad Civil para la Educación (CSEF)
- Síntesis de los estudios de casos virtuales de diez países
- Examen de los documentos y donaciones de la GPE

©Universalia
Results 4 Development

2 Perfil de la Alianza Mundial para la Educación

2.1 Panorama general

Este perfil no es analítico sino descriptivo y tiene el objetivo de brindar la información básica sobre la Alianza Mundial para los lectores del informe.

La Alianza Mundial para la Educación (GPE) es una alianza mundial multilateral para fortalecer los planes educativos nacionales, mejorar la eficacia de la ayuda, coordinar la asistencia de los donantes y perfeccionar la financiación necesaria para lograr los objetivos de Educación para Todos. Hoy, la Alianza comprende 60 países en desarrollo asociados (PDA)[4] más de 30 agencias de desarrollo y donantes bilaterales y multilaterales, así como organizaciones de la sociedad civil, organismos del sector privado y fundaciones filantrópicas.

La Alianza se estableció originalmente en 2002 como la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR/EPT). En 2010, un examen de mitad de período de la IVR[5] puso de relieve la relevancia de esta que se extendía más allá de ese año y reconoció su función como foro mundial inclusivo que logró reforzar el enfoque de los proveedores de fondos para la educación sobre la asistencia a los planes y procesos educativos a cargo de los países. No obstante, también señaló que las contribuciones de la IVR no llegaron a cumplir sus ambiciosas expectativas de movilización de recursos para la educación tanto internos como externos. Las recomendaciones clave que se extrajeron del examen de mitad de período fueron:

- Transformar la IVR en una alianza mucho más sólida, también mediante el fortalecimiento de la representación de los países en la toma de decisiones y la reducción de la dependencia en el Banco Mundial.
- Aclarar el alcance y la configuración de las actividades de la Alianza, por ejemplo, en términos de qué tipos de objetivos de la Educación para Todos (EPT) apoyar y para qué países. Esto incluía la recomendación de contar con un proceso común que todos los Estados, incluidos los Estados frágiles, pudieran seguir, pero en el que la asistencia se adaptara a las circunstancias.
- Asegurarse de que los fondos para financiación de la IVR se empleen para llevar a cabo acciones que no tendrían lugar en su ausencia, por ejemplo, mediante la asignación de prioridad a la financiación para los países que no pueden obtenerla a causa del modo en que las agencias bilaterales asignan su ayuda.
- Fortalecer los sistemas y los procesos de la IVR para favorecer la supervisión y la evaluación, en particular mediante la elaboración de un marco de supervisión y evaluación acordado.

Los resultados y las recomendaciones de la evaluación de 2010 dieron lugar a varias reformas destinadas a mejorar el desempeño de la IVR y fortalecer su gobernanza y acuerdos de financiación. Entre estas reformas, se encuentra la de renombrar la IVR como la Alianza Mundial para la Educación (2011) y modificar su misión, sus objetivos estratégicos y sus metas. Estas reformas se describen en la sección 3.3 (contexto interno). En el volumen III, apéndice 5, se ofrece una lista detallada de las reformas.

[4] En 2015 se unió otro país.

[5] Cambridge Education. Mokoro, Oxford Policy Management (2010). *Mid-term evaluación of the EFA Fast Track Initiative.* Cambridge/Oxford/Reino Unido.

2.2 La GPE para la Educación a nivel nacional y mundial

A pesar de que la transición de la IVR a la GPE incluía varios cambios estratégicos y operativos (véase la sección 3.3), la lógica fundamental que subyace en los modelos de ambas alianzas es en esencia la misma; específicamente que "la asistencia financiera y técnica adecuadas para asegurar un proceso robusto de políticas sobre educación dé lugar a mejoras en las políticas del sector de la educación que, como resultado, mejore los resultados educativos de los niños y los jóvenes"[6].

Al igual que antes de 2010, la Alianza funciona a nivel nacional y mundial con el objetivo de fomentar una influencia positiva mutua entre ambos niveles. La interpretación del Equipo de Evaluación de esta relación, tal como se deduce de los documentos de la GPE, se representa en el cuadro 2.1.

Cuadro 2-1: Relación entre las actividades de la GPE a nivel nacional y a nivel mundial

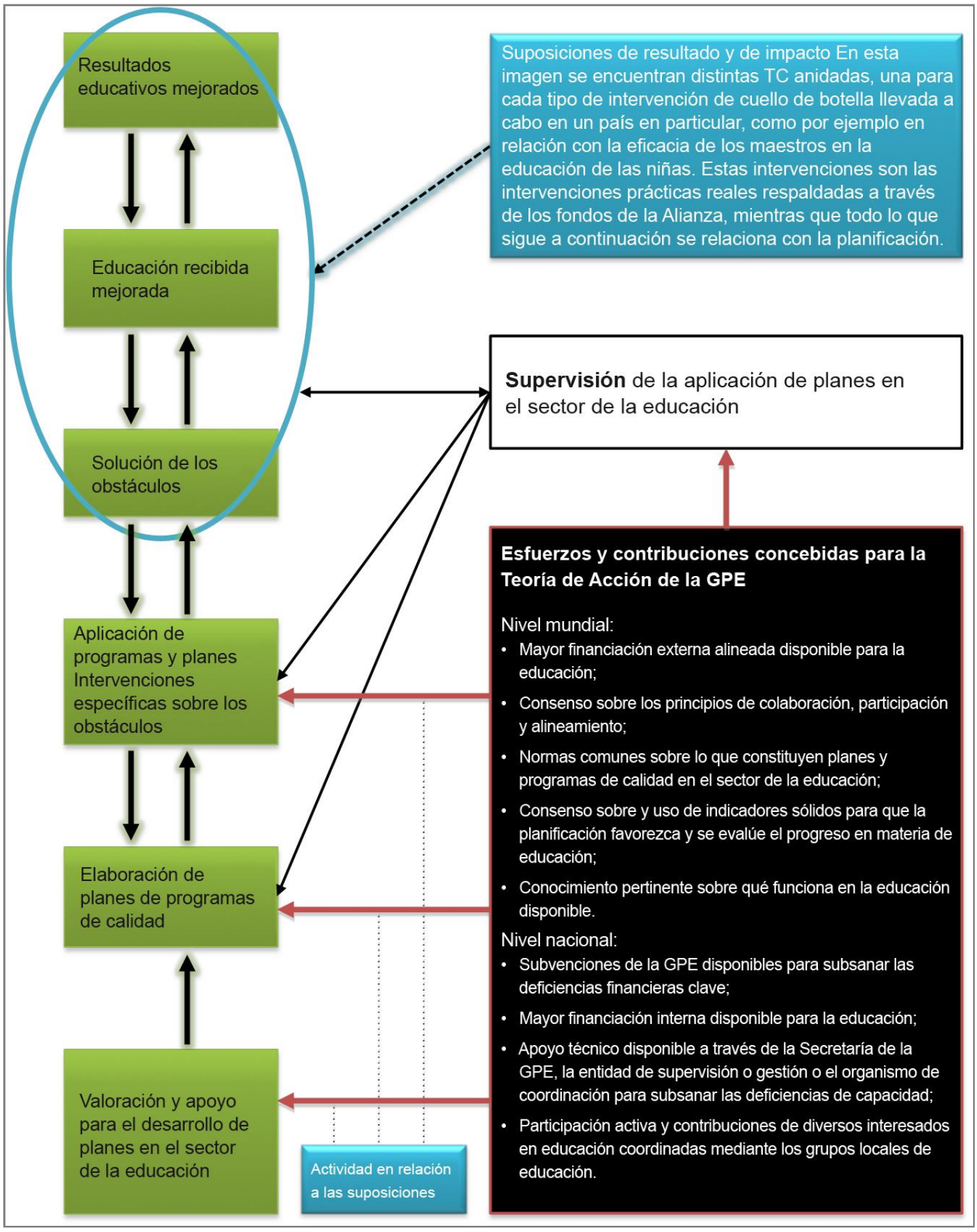


Ante la falta de un marco de resultados acordado de la GPE, el Equipo de Evaluación preparó un borrador de la Teoría de Cambio (TC)[7] general para que sirva como la base de la evaluación de la relevancia y eficacia de la GPE. Esta teoría extrae suposiciones explícitas e implícitas sobre la teoría del programa de la GPE en la TC actual a nivel nacional y en documentos clave propios. El cuadro 2.2 ofrece una versión simplificada de la TC, con comentarios relacionados que siguen la representación gráfica. Se incluye una versión más amplia de la TC, que desarrolla el proceso de su elaboración y discute las presunciones lógicas subyacentes pertinentes a los s 2.1 y 2.2, en el volumen III, apéndice 4.

[6] Informe de resultados para el aprendizaje de 2013 de la GPE.

[7] Una Teoría de Cambio es una visualización y descripción de los mecanismos centrales por los que se concibe que suceda un cambio a causa de (o contribuciones realizadas por) una intervención de desarrollo. Una TC amplia debería tener un alcance mayor al de un marco e incorporar la discusión de las relaciones lógicas asumidas entre las distintas etapas, incluida una reflexión sobre la medida en que estas se basan en evidencia existente o en hipótesis. Como tal, una TC permite identificar las esferas de incertidumbre, que pueden probarse y ajustarse durante la aplicación del programa. En comparación, un marco de resultados se enfoca, por lo general, en elementos seleccionados dentro del proceso complejo de cambio resumido en la TC.

Cuadro2-2: Teoría de Cambio simplificada de la GPE (creada por el Equipo de Evaluación)



Nivel regional y mundial

Conforme al Plan Estratégico 2012-2015, la Alianza tiene como meta, a nivel regional y mundial, "potenciar el alcance, las aptitudes, la dirección y los recursos de sus asociados". Los documentos de la Alianza suponen que las actividades y los logros a nivel mundial tienen como objetivo asistir financieramente, guiar, alinear y apoyar los esfuerzos de la Alianza a nivel nacional favoreciendo:

- La disponibilidad de financiamiento internacional más alineado para apoyar la educación y financiamiento interno robusto y en mayores cantidades para apoyar la educación.
- La adopción y el consecuente comportamiento de los interesados nacionales e internacionales a nivel de los países de acuerdo con los principios de colaboración y participación de la Alianza; y que se tengan en cuenta las normas promovidas por la Alianza para los procesos de planeamiento inclusivo y eficaz en el sector y la ayuda armonizada para la educación.
- La disponibilidad y la accesibilidad de conocimiento general sobre los procesos de formulación de políticas sobre educación y buenas prácticas para informar la elaboración, aplicación y supervisión de planes nacionales en el sector de la educación.
- El fortalecimiento de la capacidad de los agentes de nivel nacional a través de la asistencia técnica en pro de los esfuerzos para reformar el sector de la educación (mediante la Secretaría de la GPE y otros de sus asociados sobre el terreno).

A través del Programa de actividades mundiales y regionales (GRA), los interesados del sector de la educación pueden aplicar los fondos de financiación de la GPE para investigación, fomento de la capacidad y la difusión de conocimientos en relación con los objetivos delineados en el Plan Estratégico 2012-2015 de la GPE.

Nivel nacional

A **nivel nacional**, la GPE ofrece asistencia técnica y financiera a los países miembros para la elaboración y la aplicación de planeamientos racionales para el sector de la educación, para así fortalecer los grupos locales de educación (GLE) y las evaluaciones conjuntas del sector, así como las actividades orientadas al logro de las metas y objetivos nacionales en materia de educación. Durante el período en examen, los países han logrado aplicar los tres tipos de donaciones otorgadas por el Fondo de la GPE. Como se describe a continuación, en algunos casos los nombres y enfoques de estas donaciones sufrieron ligeras modificaciones a comienzos del segundo semestre de 2014, en virtud del nuevo modelo de financiación de la GPE (véase la sección 6.3).

1) **Donaciones para la aplicación del programa (DAP)**: es un mecanismo de financiación central que "respalda la aplicación de un programa a tres años que contribuya a la aplicación del plan del sector de la educación". Desde fines de 2014, esta donación se llama Donación para la aplicación del programa en el sector educativo (DAPSE). El máximo monto disponible en virtud de este marco de financiación es de US$100 millones.
2) **Donaciones para el desarrollo del plan de educación (DDPE)**: ofrece asistencia a los PDA para la elaboración o el examen de sus planes en el sector de la educación. En particular, se alienta a los PDA de ingresos bajos a solicitar este tipo de donaciones. En 2014, se cambió el nombre de esta donación a Donación para el desarrollo del plan en el sector educativo, y este ahora incluye financiación destinada al sector de análisis.
3) **Donaciones para el desarrollo del programa (DDP)**: brinda asistencia para el "diseño de un programa que será financiado por la GPE. Este programa se debe desprender de la planificación nacional para el sector de la educación y debe estar alineado con las

direcciones estratégicas de la Alianza, según proceda"[8]. El nombre y el enfoque de esta donación no se modificaron en 2014.

Además, las coaliciones nacionales de educación pueden solicitar una donación de la GPE a través del Fondo de la Sociedad Civil para la Educación (CSEF), que tiene como objetivo mejorar el papel de las organizaciones de sociedad civil (OSC) en la elaboración y la supervisión de los planes en el sector de la educación (PSE).

2.3 Gobernanza y gestión de la GPE

Nivel mundial

Recuadro 1: Funciones y responsabilidades de los miembros del Directorio (según la Carta de 2013)

Dirigir los procesos estratégicos y de políticas generales de la GPE y supervisar el desempeño de esta en el cumplimiento de su mandato.

Actuar como líder mundial, promotor y convocante de reuniones para promover la educación (por ejemplo, promover la Alianza y que se brinde educación de calidad a todos los niños de los países en desarrollo y asegurar que la GPE participe en la formación y la respuesta al diálogo mundial sobre educación[9]).

Movilizar recursos para la GPE y promover aumentos en la financiación interna y externo destinado a la educación en los países en desarrollo.

Dirigir y supervisar el desempeño ético y la eficacia de la Alianza y sus procesos de administración financiera.

A nivel mundial, la GPE se rige por un Directorio de 19 miembros que representan a los principales constituyentes. Seis escaños están ocupados por cada uno de los países en desarrollo y los representantes de los donantes, tres escaños son ocupados por cada una de las agencias multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil[10], y uno está reservado para el sector privado y las fundaciones. Los miembros del Directorio y sus suplentes sirven en sus cargos durante dos años. En febrero de 2014, se nombró a la Sra. Julia Gillard, ex primera ministra de Australia, como presidenta del Directorio de la GPE. Las funciones y las responsabilidades del Directorio se señalan en el recuadro 1.

Las modalidades operativas que respaldan la aplicación de la estrategia de la GPE son asistidas y administradas por una Secretaría con base en Washington D.C. y están encabezadas por un director ejecutivo. A partir de fines de 2014, la Secretaría contaba con 62 trabajadores. Las responsabilidades de la Secretaría (según la Carta de 2013) son:

- Apoyar la Alianza, su presidente, el Directorio y sus comités.
- Ofrecer asistencia y coordinación para la organización de reuniones de la Alianza Mundial, encabezar los esfuerzos de obtención de fondos para financiación para los recursos de la GPE y fomentar el aumento de la financiación interna y externa para la educación.
- Trabajar con todos los asociados a fin de promover la comunicación eficaz de los datos y los resultados en materia de educación.
- Ofrecer apoyo a los grupos locales de educación y las agencias de coordinación para fortalecer los procesos en los países.
- Compilar, supervisar y distribuir, entre los asociados, información de nivel nacional y mundial sobre la financiación para la educación.

[8] *GPE Country Level Process Guide*, pág. 6.

[9] GPE. 2013 [3], Carta de la Alianza Mundial para la Educación, pág. 11.

[10] Uno para organizaciones internacionales o del Norte, uno para organizaciones de países en desarrollo y una para OSC para docentes.

- Ayudar a coordinar los esfuerzos de la Alianza Mundial para atender las cuestiones y las prioridades relacionadas con las políticas, la información, la capacidad y la financiación.
- Facilitar la distribución de enseñanzas extraídas y la información reunida de los países en desarrollo asociados en el marco de la Alianza Mundial.

Nivel nacional

A nivel nacional, los organismos de gobernanza y gestión de la GPE incluyen el gobierno de los países en desarrollo asociados, un grupo local de educación (GLE), un Organismo de coordinación (OC) y una entidad de supervisión (ES) o entidad de gestión (EM).

El Grupo local de educación está compuesto por representantes de grupos de partes interesadas con un gran interés en el ámbito educativo y que incluye idealmente al Ministerio de Educación del gobierno, los países donantes, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Al ser un "foro de colaboración para el diálogo sobre políticas y la alineación y la armonización de la asistencia al asociado para el desarrollo del plan del sector educativo"[11], el GLE es responsable de garantizar una comunicación transparente entre los miembros del GLE y de llevar a cabo procedimientos sólidos de monitoreo y verificación para realizar un seguimiento del progreso, los desafíos y la financiación del sector educativo.

El Organismo de coordinación, seleccionado por el GLE, desempeña una función central de comunicación y coordinación en la aplicación de los programas de la GPE a nivel nacional. Las funciones de la CA incluyen entre otras promover a nivel nacional las relaciones estrechas entre miembros; facilitar el trabajo del GLE; respaldar el establecimiento de mecanismos sólidos de monitoreo y evaluación; garantizar que los desembolsos de los fondos de la GPE sean entregados en forma oportuna y eficiente; apoyar la aplicación de un plan en el sector educativo, etc.[12].

Una vez que se aprueba una asignación indicativa, se designa una **entidad de supervisión (ES)** o una **entidad de gestión (EG),** según el contexto del país y la manera en que se suministran los fondos de la GPE al país asociado. La ES transfiere fondos desde la GPE al gobierno asociado, mientras que la EG administra directamente los fondos y las actividades del programa que se implementan en el país. Una vez desembolsada la asignación de un país, la ES o la EG deben informar sobre los avances en la implementación al GLE y, por medio de la Secretaría de la GPE, al Directorio de la Alianza.

2.4 Financiación de la GPE

Desde su inicio en 2003 hasta diciembre de 2013, la financiación autorizada y combinada de la IVR y de la GPE alcanzó un monto total de US$3660 millones para financiar la aplicación de planes en el sector educativo en 52 países, de los cuales el 55 % (US$2000 millones) habían sido desembolsados a finales del 2013. Durante el período evaluado (2010 a 2014) la GPE aprobó aproximadamente US$2470 millones en apoyo del desarrollo del sector educativo.

Actualmente, la GPE cuenta con 22 donantes bilaterales[13]. La mayoría de las donaciones de la GPE concedidas a los países se administra mediante el Fondo de la Alianza Mundial para la Educación, un fondo fiduciario único establecido en 2011 específicamente para la Alianza y gestionado por el

---

[11] GPE. 2013 [3], Carta de la Alianza Mundial para la Educación, pág. 5.

[12] *GPE Country Level Process Guide* (2012), pág. 9.

[13] Solo unos pocos miembros donantes no han contribuido a la GPE en los últimos años (Rumanía y Rusia). Si se incorporaran la Children's Investment Fund Foundation y Dubai Cares, habrá 24 donantes para el Fondo de la GPE.

Banco Mundial. El Fondo de la Sociedad Civil por la Educación (CSEF) es un mecanismo de donaciones financiado con recursos del Fondo de la GPE.

Además del Fondo principal de la GPE, en la actualidad hay en funcionamiento otros tres mecanismos: el Fondo Catalizador (CF), creado en el marco de la IVR, y otros dos fondos dirigidos a facilitar las contribuciones de la Comisión Europea (CE). Cuando se creó el Fondo de la GPE, estos tres fondos aún contaban con considerables saldos de efectivo que debían utilizarse. En la actualidad ya se han completado las contribuciones a estos tres fondos, y la Alianza está disponiendo gradualmente de los saldos restantes. El Fondo Catalizador cesará de funcionar en 2016. No obstante, será necesario crear dos fondos fiduciarios de único donante para recibir los recursos comprometidos por la CE para la la recaudación de recursos de 2015-2018, dado que la CE no puede canalizar sus contribuciones a través del Fondo principal de la GPE por tratarse de un fondo de intermediario financiero.

3

©Universalia
Results 4 Development

Contexto y relevancia de la GPE

3.1 Introducción

Este capítulo resume los desarrollos claves en el contexto externo de la Alianza, sus consecuencias para la importancia mundial de la GPE y los cambios en su contexto interno durante el período examinado.

3.2 Contexto mundial y relevancia de la GPE

Resultado 1: Se produjeron grandes avances en la educación básica[14] en los países en desarrollo. Sin embargo, el progreso en cierto modo se ha estancado y se corre el riesgo de que con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la atención mundial hacia la educación básica disminuya. Los enfoques de la Alianza en el acceso y la calidad de la educación básica y en la asignación estratégica de fondos externos y nacionales han sido, y es probable que sigan siendo, relevantes en este contexto de constante evolución.

A pesar de que no se cumplirán los dos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados a la educación y los seis objetivos de la Educación para Todos (EPT) establecidos en 2000 para el año 2015, se han producido grandes avances en los últimos diez años, en especial en la igualdad en matriculación y género[15]. Estos logros están asociados con el incremento del gasto público en educación y con los incrementos en el porcentaje del presupuesto nacional asignado a la educación en países de ingresos medios-bajos[16]. La asistencia externa también ha desempeñado un papel central, con la Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para la educación con un aumento de US$6500 millones en 2002 a US$13 500 millones en 2013[17].

Sin embargo, el progreso ha sido menor con los otros objetivos de la EPT (por ejemplo, el objetivo 4 sobre la alfabetización de adultos y el objetivo 6 sobre la calidad de educación)[18]. Ante todo, aunque más niños están escolarizados, no están aprendiendo y es muy evidente que ahora hay una crisis mundial del aprendizaje, con 250 millones de niños de grado 4 todavía incapaces de leer[19]. Además, el número de adultos que no pueden leer y escribir se paralizó en alrededor de 780 millones (dos tercios de los cuales son mujeres) y el analfabetismo mundial ha disminuido solo el 1 % desde el año 2000[20]. En entornos de nivel pre-primario, en donde las tasas de matriculación aumentaron considerablemente desde el 2000, la falta de igualdad de acceso y la pobre calidad de los servicios persiste[21].

---

[14] A lo largo de este informe, el término "educación básica" hará referencia al nivel pre-primario (es decir, cualquier tipo de educación anterior a 1.er grado), nivel primario (grados 1 a 6), primer ciclo de educación secundaria (grados 7 a 9) y educación para la alfabetización de adultos, en ambientes formales e informales.

[15] Fuente: World Bank Education Statistics. Disponible en: http://databank.worldbank.org/data/home.aspx

[16] UNESCO GMR. (2015). Extraído de: http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.8fGM9VIT.dpbs

[17] Fuente: Base de datos del CRS de la OCDE-CAD. Disponible en: http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1#

[18] Los seis objetivos de EPT se enumeran en el siguiente enlace: http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/

[19] GMR 2014.

[20] Fuentes: GMR 2013-2014 y GMR 2015.

[21] GMR 2015.

Incluso en áreas en donde se realizó algún tipo de progreso, como la matriculación, este fue más notable en la primera década del siglo y se ha paralizado desde entonces. Por ejemplo, aunque las tasas de matriculación en la escuela primaria aumentaron, no pudieron mantener el ritmo del crecimiento de la población, en especial en África. El número de niños sin escolarizar en el mundo se ha mantenido alrededor de 58 millones desde el año 2008. Estos niños residen desproporcionadamente en Estados frágiles y afectados por conflictos.

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible actualmente en proceso de finalización para el período 2015 a 2030 reconocen en gran medida estos problemas y hacen hincapié en el aprendizaje y en la igualdad en todos los niveles de educación. Sin embargo, las personalidades eminentes consultadas han advertido que con estos ODS propuestos es probable que la educación básica no reciba tanta atención de parte de la comunidad mundial como sucedió desde el año 2000. En su redacción actual, la educación será uno de los 17 ODS mientras que en el pasado la educación básica fue abordada en dos de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en todos los objetivos de la EPT. En los ODS propuestos, la educación será abordada en un objetivo único e integral en el que la definición de educación básica incluirá los niveles de educación preprimaria, primaria y primer ciclo del secundario. No habrá Objetivos de Educación para Todos paralelos y más detallados, aunque particularmente habrá un marco de acción dirigido por UNESCO que ahondará más en detalle que el enfoque educativo de los ODS.

Los niveles bajos y en caída de la financiación externa para la educación básica continúan siendo un gran obstáculo para el progreso a pesar de que aumentan las expectativas y la necesidad de los países en desarrollo de recibir asistencia internacional y las prioridades y modalidades de donantes. La participación de la asistencia no tradicional para el desarrollo[22] ha aumentado alrededor del 8 % al 31 % con una disminución correspondiente a la participación relativa de la AOD. En general, la AOD sigue aún en aumento, después de algunos inconvenientes tras la recesión internacional que comenzó en 2008. Sin embargo, los países donantes están canalizando más asistencia a través de canales bilaterales y menos a través de canales multilaterales.

Una encuesta reciente sobre países en desarrollo señala que se espera que se continúen solicitando ayuda pero se espera que los donantes adopten un rol más facilitador, es decir, "aún ofrecerán financiación vital, pero a favor de los programas de inversión del sector impulsados por el gobierno; ofrecerán más y mejor apoyo consultivo para técnicas y políticas y trabajarán más para aprovechar las corrientes del sector privado"[23]. Los países en desarrollo esperan que el apoyo presupuestario a niveles generales y de sectores sea la modalidad de ayuda más importante en el futuro.

Mientras tanto, las necesidades de financiación para la educación básica aumentan más que la disponibilidad de financiación externa. En el supuesto de que los nuevos ODS exijan una matriculación del 100 % en los niveles de preprimaria, primaria y primer ciclo del secundario, el Informe sobre el seguimiento mundial (ISM) de 2015 calcula que el costo total anual en países de ingresos medios-bajos será más del doble de su nivel actual de aproximadamente US$100 000 millones a US$239 000 millones, incluso más del triple en los países de ingresos bajos. No parece factible que las corrientes anuales de ayuda para la educación puedan aumentar según los niveles requeridos.

---

[22] La asistencia no tradicional incluye medidas como la asistencia no perteneciente al CAD, la filantropía, las inversiones de impacto, los fondos globales y la financiación climática. Véase Greenhill, R., A. Prizzon y A. Rogerson (2013), "The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape: A Synthesis Report." *ODI Working Paper 364.*

[23] Davies, R. y J. Pickering (2015), "Making Development Co-operation Fit for the Future: A Survey of Partner Countries", *OECD Development Co-operation Working Papers no. 20.*

Como sostiene Fredriksen (2011)[24], si la ayuda para la educación básica continúa estando paralizada o incluso aumenta módicamente, es necesario que dicha ayuda sea enfocada más estratégicamente en las áreas de mayor necesidad que menos financiación reciben. Estas incluyen en la actualidad personas pobres, niños sin escolarizar, adultos analfabetos y no solamente en países pobres; África subsahariana, que debido a las tasas altas de crecimiento de la población requiere la expansión simultánea de la educación primaria y secundaria; los Estados frágiles y afectados por conflictos, incluso refugiados; y bienes públicos globales o entre países como la información y las prácticas de buena educación, que también incluyen herramientas, análisis del sector y varias formas de productos de conocimiento (por ejemplo, informes de investigaciones sobre áreas de interés)[25].

Consecuencias para la Alianza Mundial

Ante la paralización del progreso en la educación básica durante el período 2010-2014, el enfoque de la Alianza en la educación básica, tal como se mencionó anteriormente, incluye los niveles pre-primario, primer ciclo del secundario y la alfabetización de adultos, sigue siendo pertinente y apropiada, y es probable que continúe o incluso crezca con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, el énfasis de la Alianza en el acceso y en la calidad de la educación y en los resultados del aprendizaje, que han sido más notables durante el período examinado que previo al 2010, ha sido apropiado teniendo en cuenta la crisis mundial en la educación. Sin embargo, las asignaciones de fondos de la GPE excluyeron hasta la fecha áreas desatendidas de la educación básica, como la alfabetización de los adultos y jóvenes.

Más aún, las prioridades estratégicas de la GPE durante el período, especialmente su énfasis creciente en asistir a los Estados frágiles y afectados por conflictos, han sido relevantes teniendo en cuenta la paralización observada en la ayuda para la educación básica y la necesidad relacionada de enfocar estratégicamente la ayuda restante en áreas de mayor necesidad que reciben menos financiación.

La Alianza Mundial actualmente desembolsa alrededor de US$500 millones por año, que se están utilizando para financiar todas las dimensiones de la educación básica (que incluyen pre-primario, primer ciclo del secundario, segunda oportunidad para el aprendizaje, etc.). A pesar de que es una contribución importante, es pequeña en comparación con las necesidades totales estimadas a nivel mundial para la educación básica.

3.3 Contexto interno de la GPE

Resultado 2: Desde 2010, la Alianza Mundial ha experimentado (y continúa experimentando) grandes cambios que incluyen áreas previamente mencionadas que precisan mejoras. El Directorio y la Secretaría de la GPE han controlado adecuadamente los componentes del proceso de cambio, aunque la alineación del ritmo y el enfoque de cambio con las habilidades de organización y el control de los efectos del cambio en el rendimiento de la GPE han constituido un desafío.

La evaluación del 2010 de la IVR destacó que la iniciativa había demostrado "disposición y compromiso para reformar," particularmente en el área de gobierno. El espíritu continuó durante el período examinado durante el cual la Alianza realizó múltiples esfuerzos para abordar áreas susceptibles de mejoras destacadas en la evaluación de 2010 y los problemas adicionales que han surgido desde entonces.

---

[24] Fredriksen, B. (2011): Education Resource Mobilization and Use in Developing Countries: Scope for Efficiency Gains through more Strategic Use of Education Aid. Extraído de: http://www.resultsfordevelopment.org/sites/resultsfordevelopment.org/files/R4D_Education%20Resource%20Mobilization.pdf

[25] Aquí, el término bienes públicos globales (o entre países) hace referencia a las actividades y los productos resultantes que están explícitamente vinculados con el compartir o desarrollar el conocimiento y que ambos son relevantes y accesibles a una variedad de actores a un costo mínimo o a ningún costo.

El cuadro 3.1 resume algunas de las reformas más prominentes implementadas desde 2010, que constituyeron la transición de la IVR a la GPE. Los detalles sobre la respuesta a la evaluación de 2010 figuran en el volumen III, apéndice 5.

Cuadro 3-1 Cambios que caracterizan la transición de la IVR a la GPE desde el año 2010

	Iniciativa Vía Rápida (2002 a 2010)[26]	Alianza Mundial para la Educación (desde 2011)[27]
Misión	"Acelerar el progreso hacia el objetivo básico de la EPT que es la culminación de la escuela primaria universal para niños y niñas por igual para el año 2015".	"Impulsar y coordinar el esfuerzo global para ofrecer una educación de buena calidad para todos los niños y niñas, y priorizar a los más pobres y vulnerables".
Metas y objetivos estratégicos	**Contribuciones clave de la IVR**: • Políticas del sector sólidas y uso del análisis comparado. • Ayuda más eficiente para la educación primaria (Declaración de París). • Incremento sostenible en la ayuda para la educación primaria. • Financiación interna adecuada y sostenida para la educación primaria. • Creciente responsabilidad para resultados del sector en comparación con los indicadores. Los documentos de la IVR posteriores al 2004 también resaltan el propósito de subsanar las diferencias en financiación, políticas y habilidades en el sector educativo.	**Cuatro metas** 1. *Acceso para todos*: Todos los niños tienen acceso a un espacio adecuadamente equipado para recibir una educación con un docente cualificado. 2. *Aprendizaje para todos*: Todos los niños dominan las habilidades básicas de lectoescritura y aritmética elemental en los primeros grados. 3. *Llegar a cada niño*: Los recursos se enfocan en los niños más marginados y en aquellos que están en los Estados más débiles y afectados por conflictos. 4. *Construir para el futuro*: Los sistemas nacionales tienen la capacidad y la integridad para ofrecer, respaldar y evaluar la calidad de la educación para todos. **Cinco objetivos** 1. Los Estados débiles y afectados por conflictos serán capaces de desarrollar e implementar sus planes de educación. 2. Todas las niñas en países financiados por la GPE finalizarán exitosamente la escuela primaria y asistirán a la escuela secundaria en un ambiente seguro y favorable para el aprendizaje. 3. Habrá un aumento significativo en el número de niños que aprenden y demuestran un dominio de las habilidades básicas de lectoescritura y aritmética elemental en el grado 3. 4. Se mejorará la eficacia de los docentes por medio de la capacitación, el reclutamiento y la contención de los docentes y se los asistirá para que ofrezcan una educación de buena calidad.

[26] Fuente: *2004 FTI Strategic Framework*.

[27] Fuente: Plan Estratégico de la GPE para 2012-2015 así como las decisiones relevantes del Directorio de la GPE.

©Universalia
Results 4 Development

Iniciativa Vía Rápida (2002 a 2010)[26]		Alianza Mundial para la Educación (desde 2011)[27]
		5. Se aumentará el volumen, la eficacia, la eficiencia y la asignación equitativa de financiación externa y nacional y se respaldará la educación en los países financiados por la GPE.
Gobernanza	El Comité Directivo originalmente estaba compuesto por representantes de 6 donantes asociados, 1 país en desarrollo asociado (PDA) y 1 organización de la sociedad civil (OSC). Después del año 2008, se agregaron 2 escaños adicionales para la sociedad civil y los países en desarrollo. Rotación anual de los copresidentes, siempre uno del G7 y otro donante.	**2010**: Creación de una estructura del Directorio basada en la comunidad con representación paritaria de los gobiernos de los PDA y donantes. Presidente del Directorio independiente de cualquier constituyente que represente al Directorio y a la Alianza en su totalidad.
Gestión	Secretaría alojada en el Banco Mundial (Unidad de Vicepresidencia para el Desarrollo Humano) Dirigido por el Responsable de la Secretaría designado por el Banco Mundial.	Secretaría alojada en el Banco Mundial (Unidad de Vicepresidencia para el Desarrollo Financiero) **2013**: Nombramiento de un director ejecutivo designado por el Directorio de la GPE.
Mecanismo de financiación	• Fondo Catalizador. • Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación.	• Creación de un fondo único de la GPE con tres tipos de donaciones (2011). • Cierre progresivo del Fondo Catalizador y creación de dos fondos fiduciarios de único donante (contribuciones de la CE).

El Directorio y la Secretaría de la GPE han gestionado efectivamente varios aspectos del cambio organizacional en curso, según lo indicado a continuación.

- Un examen de los informes y documentos de las reuniones del Directorio señala que varias reformas estuvieron basadas en las conclusiones y recomendaciones de evaluadores independientes externos a la IVR/GPE y que incluyen: la evaluación de la IVR del año 2010; un examen del vínculo de la Alianza con el Banco Mundial (2012) [28] que informó los esfuerzo posteriores para modificar los arreglos de acogida existentes (véase la sección 4.3.2) y un examen organizacional de la Secretaría de la GPE (2014)[29] que condujo hacia los primeros pasos en la reestructuración de la Secretaría y la incorporación de miembros del personal (véase la sección 4.4.2).
- Con su actual director ejecutivo, la Secretaría de la GPE formó un Equipo de Liderazgo Senior para garantizar que los actores con diferentes antecedentes y horizontes trabajen juntos para analizar y abordar las diferencias entre la posición actual de la Secretaría y la GPE y la posición en la que quieren estar. Sin embargo, la composición del Equipo de Liderazgo Senior no refleja aún la diversidad de la Alianza en sí debido a que todos los miembros son del hemisferio Norte. Se realizaron esfuerzos para que el puesto de Oficial Técnico Principal (DT) creado en 2014 sea ocupado por un candidato del sur, pero algunas

[28] GPE (2012): GPE Hosting Review Options, extraído de: http://www.globalpartnership.org/content/gpe-hosting-review-options.

[29] Evans, A. (2014): Alianza Mundial para la Educación – Examen organizacional.

de las solicitudes recibidas no cumplían con todos los requisitos para el puesto y algunos de los candidatos calificados pertenecientes a los países en desarrollo retiraron sus solicitudes.

- El Plan Estratégico de la GPE y su Plan de Aplicación relacionado para 2012-2015 ofrecían una visión, aunque incompleta, de los cambios previstos (véase la sección 4.2) y se ofrecía una hoja de ruta de corto plazo en los planes de acción de la Secretaría.

Otros aspectos del proceso de cambio fueron gestionados de manera menos efectiva, como se indican en la revisión del documento, en las entrevistas con los miembros del Directorio de la GPE y los líderes de la Secretaría, y en la encuesta del personal de la Secretaría.

- El Examen organizacional independiente de 2014 mencionó una mala alineación entre las aspiraciones crecientes de la Alianza (como se resumió en el Plan Estratégico aprobado por el Directorio 2012-2015) y la capacidad de la Secretaría[30].
- Los líderes entrevistados de la Secretaría reconocieron que desde 2010 el ritmo y el alcance del cambio en la Alianza, y en la Secretaría en particular, habían sido "vertiginosos". Esto se atribuía en parte al hecho de que, en 2013, el Directorio contrató un nuevo CEO para ejecutar una visión diferente de la que se había perseguido bajo el anterior jefe de la Secretaría[31].
- En una reunión reciente de los constituyentes de los PDA previa a la reunión del Directorio (mayo 2015), los delegados representantes de África 1, 2, 3 expresaron con preocupación que el ritmo de las reformas en la Alianza Mundial es demasiado rápido y deberían ser ralentizado para que los países puedan ponerse al día y así permitir que la Alianza pueda evaluar lo que está funcionando bien y lo que no.
- Un número reducido de miembros del Directorio entrevistados indicaron que, a su parecer, el ritmo y el alcance del cambio en relación con la capacidad de la Alianza de mejorar el seguimiento y de mostrar los resultados de su trabajo no habían sido lo suficientemente rápidos ni abarcativos (véase la sección 4.4.3).
- Si bien los líderes de la Secretaría consultados reconocieron el propósito positivo de esta evaluación de medio término (para controlar proactivamente y ajustar el proceso de cambio, en caso de ser necesario), criticaron los tiempos, que coincidían con el desarrollo del nuevo Plan Estratégico de la GPE. Por lo tanto, se limitaba el tiempo disponible para tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la evaluación durante este proceso de planificación.

[30] Estas aspiraciones se ven reflejadas en una amplia gama de cuestiones, que incluyen las metas de las aspiraciones (al nivel de los resultados de la educación) delineadas en el Plan Estratégico; la meta de incrementar la membresía de la GPE, en particular de países frágiles o afectados por conflictos y, por lo tanto, de entornos complejos; además de objetivos de mayor recaudación de fondos tal como se reflejó en el evento reciente de recaudación del año 2014.

[31] Tres miembros del personal de la Secretaría encuestados para esta evaluación mencionaron que se asignó muy poco tiempo para implementar algunas de las reformas y evaluarlas minuciosamente antes que se volvieran a cambiar (p. ej. la organización interna de la Secretaría, en particular la función y la composición del Equipo de Apoyo en el País). Otros miembros encuestados no formularon observaciones sobre el ritmo de las reformas.

4 Gobernanza, alianza y gestión mundial de la GPE

4.1 Introducción

Este capítulo presenta los resultados de la evaluación relacionados con la GPE como alianza a nivel mundial, la gobernanza mundial de la GPE, su relación con el Banco Mundial y la gestión de la Alianza Mundial. (El capítulo 6 profundiza en estas dimensiones a nivel nacional).

4.2 Alianza a nivel mundial

Esta sección analiza a la GPE como una alianza de múltiples partes interesadas (véase el recuadro 2). Presenta los resultados del valor agregado que derivan de tal alianza y la medida en que la GPE ha cumplido con los principios de la Alianza a nivel mundial que se establecieron en la carta de la GPE. Los resultados sobre la Alianza a nivel nacional se presentan en la sección 6.4.

Recuadro 2: Alianza

En el contexto de asistencia internacional para el desarrollo, las alianzas se pueden definir como **"relaciones voluntarias de colaboración entre varias partes (...) en las que los participantes acuerdan trabajar juntos para alcanzar un objetivo común o emprender una tarea específica y compartir los riesgos y responsabilidades, recursos y beneficios**"[32].

La explicación subyacente para este tipo de colaboración es la idea de **sinergia**, es decir, la expectativa de que si los asociados trabajan juntos, podrán hacer y lograr más y mejores resultados (es decir, cualitativamente diferentes) que los resultados que cualquiera de ellos podría lograr por sí solo[33].

Esto se ve reflejado en el Plan Estratégico de la GPE 2012-2015, que menciona que, por medio de sus actividades, la GPE "**aprovechará las habilidades ricas de liderazgo y los recursos de sus asociados".**

Resultado 3: Desde 2010, el Directorio y la Secretaría de la GPE han establecido claramente las prioridades y el propósito estratégico de la Alianza Mundial.

La evaluación de 2010 de la IVR subrayó una falta de claridad con respecto a sus prioridades y recomendó que se hiciera más explícito cuáles eran los objetivos de la EPT en los que la Iniciativa se enfocaba y por qué. Además, recomendó que la IVR tomara una decisión estratégica para aumentar su apoyo a los Estados frágiles y afectados por conflictos. Desde 2010, el Directorio y la Secretaría de la GPE realizaron varios esfuerzos relevantes y exitosos para abordar estas recomendaciones.

- El cambio de nombre de la IVR por GPE (2011) fue una medida deliberada para clarificar y comunicar la renovada identidad y propósito de la Alianza. Según el personal de la Secretaría y las partes interesadas a nivel mundial que fueron consultadas, el cambio de nombre fue conveniente y exitoso[34].

[32] Naciones Unidas (2005): Enhanced Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. UN Doc. A/60/214

[33] Véase, por ejemplo, Draxler, A. "New Partnerships for EFA: Building on Experience", UNGEI, 2008. http://www.ungei.org/resources/files/Partnerships.pdf

[34] En la encuesta de personal, el 79 % del personal de la Secretaría manifestó que la visibilidad de la GPE aumentó como resultado de los esfuerzos por cambiar su nombre. Solo el 6 % no estuvo de acuerdo y el 9 % piensa que el cambio de nombre no cambió nada a la hora de mejorar la visibilidad de la organización. El 6 % indicó que no estaban lo suficientemente familiarizados con la situación para poder responder a la pregunta. Asimismo, el 84 % de las partes interesadas a nivel mundial que fueron encuestadas estuvieron de acuerdo con que el cambio de nombre reflejó mejor la finalidad de la Alianza, el 13 % estuvo más o menos de acuerdo y solo el 3 % no estuvo de acuerdo.

- En 2012, el primer Plan Estratégico de la GPE (2012-2015) estableció un enfoque más marcado para respaldar a los Estados frágiles y afectados por conflictos, a la educación de las niñas y a la educación de la primera infancia; también enfatizó en la calidad de la educación, especialmente en relación con los resultados de lectura, aritmética elemental y resultados de aprendizaje en los primeros grados. A pesar de tener varias debilidades (véase el siguiente resultado) el Plan fue un hito importante ya que expresaba claramente la finalidad y los principios de la Alianza y resumía los cambios importantes en su funcionamiento y sus prioridades.
- La Carta de la GPE (2013) establece la finalidad de la Alianza y resume el Pacto de la GPE con el que los miembros se comprometen.
- En 2014, el Directorio solicitó a la Secretaría desarrollar un nuevo Plan Estratégico para el período 2016-2020 teniendo en cuenta las lecciones aprendidas del PE actual.

Resultado 4: Al menos hasta el momento, el Directorio de la GPE no ha prestado demasiada atención para lograr un acuerdo sobre dónde, cómo y por qué la Alianza tiene el potencial para añadir valor.

El Plan de Aplicación de 2013 para el Plan Estratégico de la GPE mencionó que, para mejorar la responsabilidad y la credibilidad, la Alianza necesitaba una definición más sistemática del valor agregado de la GPE como socio, más allá de su función de proveedor de financiación para apoyar el desarrollo y la aplicación a nivel nacional de los PSE nacionales[35]. Este tema aún no ha sido abordado adecuadamente, como demuestran los siguientes puntos.

- A pesar de que el Plan Estratégico 2012-2015 y el Plan de Aplicación resumían los objetivos y las prioridades temáticas de la Alianza, no explicaban cómo y por qué las actividades y los resultados eran consistentes con su objetivo general y con el logro de sus objetivos y su correspondiente impacto. A pesar de que el Plan de Aplicación expone una Teoría de Cambio (TC) básica para la función de la GPE a nivel nacional, este hace hincapié en las actividades. Las suposiciones principales que vinculan lógicamente diferentes elementos en esta TC no son explícitas y no está claro cuáles de las suposiciones implícitas se basan en evidencia de cómo se produce el cambio[36].
- Una de las suposiciones básicas subyacentes al enfoque general de la Alianza son los planes sólidos del sector educativo que pueden generar cambios positivos en el acceso y la calidad de la educación si se combinan con recursos financieros y el compromiso y el sentido de propiedad por parte del gobierno, con un diálogo sobre políticas basado en evidencias y más inclusivo, y con la responsabilidad mutua. A pesar de que este vínculo es intuitivamente convincente, no ha sido demostrado, a nuestro saber, y la GPE aún no ha "mostrado" los distintos procesos de cambio y condiciones necesarias para que se mantenga este vínculo lógico.
- Ni el Plan Estratégico de la GPE 2012-2015 ni el Plan de Aplicación ofrecen una Teoría de Cambio global que a) explique cómo las funciones de la Alianza a nivel mundial y a nivel nacional se concibieron para influir y beneficiarse mutuamente entre sí; b) establezca los beneficios específicos que se esperan de esta alianza de múltiples partes interesadas a nivel mundial; c) explique cómo se prevé que estos beneficios complementen la función de otorgar donaciones; o d) "devele" la suposición subyacente que, al trabajar en conjunto de

[35] Implementation Plan to the GPE Strategic Plan (2013), pág. 24.

[36] En la Teoría del Cambio reconstruida de la GPE (volumen III, apéndice 4) el Equipo de Evaluación intentó hacer explícitas algunas de las suposiciones implicadas por los documentos de la GPE y formuló preguntas relacionadas.

una manera coordinada, los asociados de la GPE podrán lograr más resultados o resultados diferentes de los que podrían lograr de forma individual.

El Directorio y la Secretaría de la GPE reconocieron estas deficiencias y se prevé el desarrollo de una TC global como parte del desarrollo del PE para el período 2016-2020. Además, como se indica en una presentación del Director Técnico de la GPE al Directorio de la GPE (diciembre de 2014)[38], el proceso continuo de planificación estratégica apunta a involucrar a las partes interesadas en las discusiones dirigidas para abordar las opiniones divergentes de los miembros del Directorio de la GPE, el personal de la Secretaría y los asociados mundiales acerca de qué es la Alianza Mundial, dónde y cómo es mejor agregar valor y por qué[39].

Recuadro 3: Ejemplos de llamadas para diferenciar el alcance de la GPE

Las entrevistas y encuestas del personal de la Secretaría, los miembros del Directorio y las partes interesadas mundiales ilustraron un debate actualmente en curso sobre si la GPE debería aumentar su participación en las instancias humanitarias, con qué alcance y cómo debería hacerlo.

Las consultas a nivel nacional, por ejemplo en Senegal, indicaron el deseo de algunos países de contar con el apoyo de la Alianza para satisfacer las necesidades que van más allá de la enseñanza primaria universal, por ejemplo, con relación a la educación secundaria así como también a la educación y formación profesional.

Las entrevistas con los miembros del Directorio y los líderes de la Secretaría indicaron que algunas agencias donantes manifestaron interés en proporcionar financiaciones nuevas o adicionales a la Alianza siempre que puedan ser seleccionadas para ciertas regiones geográficas o países específicos, algunos de los cuales actualmente no son elegibles para la financiación de la GPE, por ejemplo debido a su estado de ingresos[37].

Las diferencias en las opiniones de las distintas partes interesadas de la GPE se refieren al alcance temático o geográfico de la Alianza (véase el recuadro 3), aunque también se relacionan con la naturaleza general de la GPE, especialmente con el peso relativo que se ha asignado (o debería asignarse) a la función de otorgar donaciones en comparación con sus contribuciones potenciales al conocimiento y aprendizaje, a la promoción, a los asociados de convocación y al desarrollo de capacidades que deriva o puede derivar de su naturaleza como alianza de múltiples partes interesadas a nivel mundial.

Si bien la mayoría de los miembros del Directorio y el personal de la Secretaría que comentaron sobre este problema apoyaron la noción teórica que, debido a su estructura de alianza, la GPE era "más que solo otro fondo vertical", la mayoría de ellos no pudieron definir "más", además de permitir a la Alianza recaudar fondos para su función de otorgar donaciones. De manera similar, mientras que algunos miembros del Directorio describieron el objetivo principal de las donaciones a países de la GPE como recursos de inversión para los países, otros miembros del Directorio y del personal de la Secretaría enfatizaron el potencial de las donaciones s a países como el medio para impulsar a los países al diálogo con la GPE y entre ellos, este es un objetivo igualmente importante (o incluso el objetivo principal). A nivel nacional, las partes interesadas nacionales e internacionales entrevistadas

Recuadro 4: La noción de ser "algo más que solo un fondo"

es una noción compartida por algunas organizaciones de comparación; por ejemplo, el Fondo Mundial, el IHP+ y la CGAP enfatizan su rol como alianzas. Sin embargo, otras organizaciones, como FIC y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), articulan su función de ser casi exclusivamente una organización de financiación.

[37] Algunos donantes manifestaron interés en financiar específicamente países de ingresos medios.

[38] Hacia un plan estratégico pos 2015 para la Alianza Mundial para la Educación. Nota de discusión para la reunión del Directorio, 13 y 14 de diciembre de 2014.

[39] Es importante tener en cuenta que había diferencias de opiniones entre los grupos y los constituyentes de las partes interesadas y dentro de ellos. Por ejemplo, dentro del Directorio de la GPE, el PDA, la organización multilateral y los representantes de donantes por igual expresaron diferentes posiciones acerca de la naturaleza y el valor agregado de la Alianza.

describieron la Alianza como principalmente un mecanismo de financiación, pero a menudo se reconoce que sus requisitos de financiación contribuyeron a fomentar el principio de asociación entre los actores a nivel nacional (véase el capítulo 6). No hicieron comentarios acerca de los beneficios percibidos de la GPE como alianza mundial. Véase también el recuadro 4.

En general, las entrevistas y encuestas llevadas a cabo para esta evaluación indican que, a pesar de que las partes interesadas en general están de acuerdo con la misión amplia de la Alianza de "impulsar y coordinar el esfuerzo global para ofrecer una educación de buena calidad", existen diferentes interpretaciones sobre cómo sería lograr el éxito en esta misión.

Resultado 5: **Desde el año 2010, la Secretaría y el Directorio se esforzaron por garantizar que los asociados cumplieran los principios del Pacto de la GPE y de la Alianza. Sin embargo, los requisitos de responsabilidad actuales no se aplican de manera coherente y requieren más de los países en desarrollo asociados que de los donantes.**

La evaluación de la IVR de 2010 indicó que la responsabilidad dentro de la IVR fue asimétrica. Si bien se esperaba que los PDA demuestren los resultados del desarrollo, no se registraron ni controlaron sistemáticamente los compromisos de los donantes.

Desde entonces, IVR/GPE se han esforzado por fortalecer la responsabilidad de los asociados, especialmente a través de: i) la formulación del Pacto de la GPE (véase el recuadro 5) y los siete principios de la alianza en la Carta de la GPE de 2013[40] y ii) el desarrollo de una matriz de responsabilidad mutua (2011) preliminar.

Recuadro 5: A través del Pacto de la GPE (2013), los asociados de la GPE se comprometen a:

Países en desarrollo asociados:

Desarrollar e implementar un plan del sector educativo sensato y sustentable (integral o de transición) a través de consultas amplias

Proporcionar mayor apoyo financiero nacional a la educación

Demostrar los resultados en los indicadores clave del desempeño

Donantes, agencias multilaterales, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones privadas y sector privado:

Aumentar el apoyo al plan del sector educativo, incluso el apoyo financiero

Ayudar en la movilización de recursos y su alineación con las prioridades de los países en desarrollo asociados

Combinar los procedimientos tanto como sea posible

La matriz se elaboró de acuerdo con los compromisos generales delineados en la Carta de la GPE y se especificaron los roles y responsabilidades de los diferentes tipos de asociados[41], pero no se especificó qué medidas se tomarían (por ejemplo, sanciones) si los asociados no cumplen con sus compromisos[42].

La Secretaría inicialmente presentó una versión preliminar de la matriz en 2010. En la reunión del Directorio de 2011, el Directorio encargó a la Secretaría la tarea de finalizar la matriz, que incluía una versión revisada como parte del plan de aplicación del plan estratégico de la GPE de 2012-2015. A la fecha, el

[40] Los principios de la alianza son los siguientes: el sentido de propiedad por parte del país, análisis comparado, apoyo vinculado al desempeño, costos de transacción bajos, transparencia, resultados del desarrollo y valor del dinero y (nuevamente) responsabilidad mutua. Fuente: Carta de la GPE.

[41] Detalla los roles y responsabilidades específicos de los diferentes tipos de asociados de la GPE a nivel mundial y nacional, en vez de agrupar los diversos actores como los donantes y las organizaciones de la sociedad civil en una categoría con las mismas responsabilidades (como se hizo en la Carta).

[42] Los miembros del Directorio observaron la falta de claridad acerca de cómo los asociados serían responsables de sus compromisos durante la reunión del Directorio de 2013 en Bruselas.

©Universalia
Results 4 Development

Directorio no adoptó formalmente la matriz. En consecuencia, el marco nunca fue utilizado de manera integral para controlar o informar el cumplimiento del asociado de las distintas responsabilidades que se describen y se observan en el Pacto de la GPE. En cambio, en la reunión de Bruselas en 2013, el Directorio aprobó el Plan de aplicación del PE junto con los indicadores de resultados, aunque se eligió un enfoque de inclusión. En otras palabras, se alentó a los asociados a contribuir con la aplicación del Plan estratégico, incluso con relación a los indicadores del proceso que se centran en el desempeño de la GPE como una alianza, pero no se mencionó si el asociado debe asumir la responsabilidad de sus acciones y cómo se debe hacer.

Sin embargo, desde 2011 la Secretaría de la GPE controló regularmente el cumplimiento de los donantes y el PDA con sus compromisos financieros por medio de los informes de control del compromiso anual. La precisión de estos informes, de todos modos, fue limitada ya que la Alianza no contaba con los mecanismos apropiados a nivel nacional para controlar el cumplimiento real con los compromisos asumidos por los diferentes asociados[43].

Recuadro 6: Búsqueda de mayor paridad en las contribuciones de los donantes

En 2014, para alentar a otros donantes de la GPE a cumplir con la noción de responsabilidad mutua, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) fijó el monto prometido a la GPE en el equivalente al 15 % del total del volumen de recaudación ofrecido por todos los donantes para el período 2015-2018. De este modo, el total de las contribuciones del DFID se verá afectado por los aportes de otros donantes.

Para la conferencia de recaudación de 2014, la Secretaría de la GPE presentó la medida innovadora de incluir los compromisos de los donantes en el cálculo del monto total obtenido en el evento junto con los compromisos de los PDA relacionados con los aumentos previstos en los recursos nacionales asignados a la educación en general y a los problemas de equidad y calidad. Al reconocer el valor monetario de los compromisos de los donantes y de los PDA, se ofreció la posibilidad de replantear las percepciones acerca de la naturaleza y el valor de los diferentes tipos de contribuciones. Si bien se solicitó a los asociados de los PDA que presentaran una carta de confirmación extendida por el Ministerio de Finanzas o del Parlamento para confirmar y respaldar el compromiso, no se requirió lo mismo a las agencias donantes.

Se espera que el nuevo modelo de financiación de la GPE para el período 2015-2018 (véase el Resultado 16) fortalezca la capacidad de la Alianza de controlar y garantizar efectivamente el cumplimiento del Pacto de la GPE. Si bien el modelo hace una breve referencia a las obligaciones de los otros asociados (al solicitarles que proporcionen un apoyo que esté más alineado con las prioridades del país), describe las consecuencias tangibles de la falta de cumplimiento (es decir, más o menos financiación) solo para los gobiernos de países en desarrollo. De manera similar, el modelo nuevo establece un objetivo específico para los compromisos financieros de los PDA, pero no se han implementado medidas iguales para garantizar que los donantes de la GPE cumplan con su parte (véase el recuadro 6). Por último, no resulta evidente cómo la GPE controlará el cumplimiento del asociado con respecto a los compromisos no financieros de la alianza, por ejemplo, los compromisos relacionados con identificar y compartir las buenas prácticas o la promoción.

[43] Tal como se señaló en la presentación de la Secretaría ante el Directorio de la GPE (mayo de 2013)

4.3 Gobernanza de la GPE

4.3.1 Directorio de la GPE

Tal como se establece en los resultados a continuación, los miembros del Directorio, el personal de la Secretaría y las partes interesadas a nivel mundial consultados consideran que el Directorio actual es más eficaz y eficiente que el que estaba al momento de la evaluación en 2010. Véase el recuadro 7.

Recuadro 7: Gobernanza

La noción de **gobernanza** hace referencia a las estructuras, funciones, políticas, procesos y tradiciones organizacionales que se aplicaron dentro del contexto de un entorno normativo de la organización para garantizar que su funcionamiento cumpla con sus objetivos de manera eficaz y transparente. Es el marco de responsabilidad para los usuarios, las partes interesadas y la comunidad en general, dentro del cual las organizaciones toman decisiones y lideran y controlan sus funciones para lograr sus objetivos[44].

Resultado 6: Los cambios en el Directorio de la GPE fortalecieron la representación y la participación de los PDA en la gobernanza de la GPE. Se debe mejorar en garantizar la representación y la participación igualitaria, fuerte y significativa de todos los constituyentes de la GPE.

Dentro de una alianza diversa como la GPE, a menudo se espera que la gobernanza eficaz refleje y recurra a la mezcla de habilidades, capacidades, experiencias y competencias de los miembros[45]. Una de las recomendaciones clave de la evaluación de la IVR de 2010 fue fortalecer la representación del país asociado en su función de su gobernanza, incluso con relación a las decisiones financieras.

Recuadro 8: Comparación con otras organizaciones

Cuatro de las seis organizaciones de comparación revisadas para esta evaluación (IHP+, Fondo Mundial, GAVI y el FMAM) cuentan con Directorios basados en constituyentes similares al Directorio de la GPE actual. Las cuatro notaron desafíos similares para garantizar la participación igualitaria y de alta calidad de todos los constituyentes. GAVI y el Fondo Mundial, al igual que la GPE, implementaron un soporte técnico para los representantes de los PDA para ayudarlos en la preparación de la reunión del Directorio.

Los datos de la evaluación a partir de los exámenes y las consultas de las partes interesadas[46] indican que los cambios en la estructura y el funcionamiento del Directorio de la GPE dieron lugar a mejoras notables en esta área: La nueva composición basada en los constituyentes del Directorio refleja mejor la diversidad de los asociados de la GPE y los representantes de los PDA se volvieron cada vez más activos e influyentes como miembros del Directorio y en los cuatro Comités del Directorio en los cuales su representación es igual a la de los constituyentes de los donantes[47]. La incorporación de reuniones de los constituyentes de los PDA previas a la reunión del Directorio fue esencial en este aspecto, al permitir a los miembros constituyentes reunirse y desarrollar posiciones en las que están de acuerdo y preguntas que se harán al Directorio[48].

---

[44] Colección de fuentes para los programas de evaluación de alianzas globales y regionales. Principios y estándares indicativos. Grupo de Evaluación Independiente (GEI) Banco Mundial, 2007

[45] Keith A. Bezanson y Paul Isenman. 2012. "Governance of New Alianza Mundial: Challenges, Weaknesses, and Lessons." CGD Policy Paper 014. Washington DC: Center for Global Development.

[46] Entrevistas con el Directorio y los miembros del Comité de la GPE, entrevistas y encuesta al personal de la Secretaría de la GPE, entrevistas con las personas eminentes a nivel mundial y una encuesta de los asociados de la GPE a nivel mundial.

[47] Se observó un compromiso más fuerte de los PDA por parte de 13 de 18 miembros del Directorio consultados de todos los constituyentes y el 69 % (29 de 43) del personal de la Secretaría encuestado. En la encuesta de los asociados a nivel mundial, el 77 % estuvo de acuerdo en parte o por completo con que la representación y la participación de los asociados en la gobernanza y la toma de decisiones de la GPE aumentó desde 2010.

[48] Al principio estas reuniones eran financiadas en su totalidad a través de la Iniciativa Alemana BACKUP. En junio de 2014 el Directorio de la GPE aprobó la financiación de la GPE de US$700 000 para que la Secretaría de la GPE (BOD/2014/06-03)organizara reuniones de constituyentes previas a la reunión del Directorio para los constituyentes de los PDA antes de las dos reuniones del Directorio. El financiamiento fue suficiente para

Al mismo tiempo, se conservaron varias áreas de mejora, tal como se describe a continuación. Véase también el recuadro 8.

- Los PDA todavía carecen de la capacidad y el estado para influenciar fuertemente en las discusiones del Directorio o del Comité[49]. A pesar de las mejoras observadas en la representación de los PDA, los debates y decisiones del Directorio tienden a reflejar con mayor vigor las visiones y el aporte de los constituyentes de los donantes que la de los otros[50]. Un asociado a nivel mundial encuestado señaló que algunos constituyentes de los países en desarrollo son más grandes y diversos que los de los donantes, lo que hace más difícil para algunos representantes de los PDA consultar y representar puntos de vista de los miembros constituyentes, que a menudo son diferentes. Tres miembros del Directorio y el Equipo de Liderazgo de la Secretaría también observaron que algunas organizaciones donantes a veces expresaron sus puntos de vista a la Secretaría de forma bilateral, en vez de canalizar su aporte a través del Directorio de la GPE o sus comités.
- Las organizaciones de la sociedad civil sureñas también continuaron haciendo frente a los desafíos para garantizar la comunicación y las consultas eficaces y regulares con sus constituyentes[51]. La Secretaría sugirió que el Directorio debería aprobar la financiación de las reuniones de los constituyentes de las OSC previas a la reunión del Directorio tal como lo hizo para los constituyentes de los PDA.
- El Directorio de la GPE no incluye un constituyente que represente las opiniones de los padres, niños, jóvenes y otros grupos desfavorecidos como partes interesadas clave en la educación. Véase el recuadro 9 para obtener las comparaciones con otras organizaciones. El Examen de la sociedad civil de la Secretaría de la GPE de 2014 recomendó que el

Recuadro 9: Comparación con otras organizaciones

El Directorio del Fondo Mundial incluye un escaño para un representante de las comunidades afectadas por el VIH. Todos los entrevistados familiarizados con el Directorio del Fondo Mundial observaron que esta representación de la "comunidad afectada" propició un diálogo más tangible y "apasionado".

Los Fondos de Inversión en el Clima incluyen a dos representantes de comunidades indígenas no como miembros del Directorio sino como observadores activos que pueden realizar aportes basados en su conocimiento práctico acerca de los problemas ambientales en las áreas en las que viven a los Comités y Subcomités. Los representantes entrevistados consideraron que estas contribuciones eran muy valiosas para garantizar la relevancia del trabajo de los FIC.

cubrir los costos de la reunión de los constituyentes de los PDA en Washington (diciembre de 2014) y Dubai y Dakar (mayo de 2015), y parte de los costos relacionados con la reunión de Kigali (diciembre de 2014). Alrededor del 14 % de los costos de la reunión de Kigali se sufragaron con una contribución de US$50 000 de la Iniciativa BACKUP. En febrero de 2015, la Secretaría solicitó a BACKUP otros US$150 000 para apoyar a los constituyentes. Estos fondos no se han distribuido aún debido a demoras administrativas en la tramitación del acuerdo conexo, pero la Secretaría prevé poder tener acceso a los fondos y usarlos para las próximas reuniones de constituyentes de los PDA en diciembre de 2015.

[49] Esto fue observado por 7 de los 18 miembros del Directorio consultados que provienen de diferentes constituyentes.

[50] Esto también se observó en las entrevistas realizadas para el Examen de la sociedad civil de la Secretaría de la GPE de 2014.

[51] Según lo observado en el Examen de la sociedad civil de la Secretaría de la GPE de 2014, se realizaron entrevistas con los miembros del Directorio de la GPE y un asociado a nivel mundial encuestado.

Directorio evalúe el potencial para aumentar la representación formal de estos grupos en el Directorio y garantizar que asistan a las reuniones como observadores[52].

- Existe falta de claridad acerca de los criterios más apropiados de selección de los representantes del sector privado y las fundaciones[53]. Hasta el momento, no se han definido los tipos de contribuciones más allá de las posibles financiaciones que la Alianza espera de estos tipos de organizaciones tanto a nivel mundial como a nivel nacional. Tampoco se aclaró qué tipos de roles deberían tener las compañías del sector privado representadas en el Directorio con respecto al sector educativo (es decir, ¿la selección se limita a las organizaciones que participan activamente en proporcionar servicios educativos o herramientas relacionadas? o ¿sería igualmente deseable incluir organizaciones que, por ejemplo, representen las necesidades de los empleadores del sector privado que podrían proporcionar aportes acerca de los vínculos entre la educación y el mercado laboral?)[54]. Al momento de la finalización de este informe (junio de 2015) el constituyente del sector privado estaba revisando los términos de referencia preliminares con respecto a su rol en el Directorio. Una vez aprobados, estos términos de referencia serán apropiados para aclarar los problemas observados.

Resultado 7: La creación de cuatro comités del Directorio fortaleció la eficacia y eficiencia de este órgano. Sin embargo, todavía no se utiliza el potencial completo de la estructura.

La evaluación de la IRV de 2010 detectó una falta de eficacia en los procesos de gobernanza así como también una falta de consideración de los problemas estratégicos subyacentes a las decisiones de la IVR. Un examen de los documentos de las reuniones del Directorio llevado a cabo por el Equipo de Evaluación muestra que en 2009, el Directorio (entonces la IVR) tomó un total de 35 decisiones, de la cuales solamente dos (5,7 %) estaban relacionadas con los problemas estratégicos. Esto aumentó ligeramente entre 2010 y 2014, durante los cuales el 14 % de las decisiones del Directorio y el 25 % de los puntos de discusión abordaron los puntos principalmente de naturaleza estratégica.

[52] Examen de la sociedad civil de la Secretaría de la GPE (2014), pág. 7.

[53] Actualmente, los miembros del Directorio para este constituyente son Children's Investment Fund Foundation y Pearson plc, una empresa de publicación y educación multinacional británica que es la editorial más grande del mundo.

[54] Los Directorios del Fondo Mundial y de GAVI cuentan con representantes del sector privado. En el caso del Fondo Mundial, este constituyente se encuentra actualmente representado por Merck/MSD, una empresa farmacéutica involucrada en el desarrollo y la producción de medicamentos para el VIH. El Directorio de GAVI posee un escaño para cada uno de los representantes de la industria de vacunas de un país desarrollado y un país en desarrollo respectivamente. En ambos casos, la naturaleza del mandato de la organización facilita aún más, en el caso de la GPE, establecer la relevancia de los representantes del sector privado seleccionados y sus contribuciones no solamente al Fondo Mundial/GAVI sino al (sub)sector que están abordando.

En 2013, el Directorio de la GPE aprobó la creación de cuatro comités (véase el recuadro 10) para mejorar su eficiencia y fortalecer su función estratégica. La intención fue delegar cada vez más las discusiones detalladas a estos organismos y, por lo tanto, liberar al Directorio para que se enfoque en la visión y la estrategia integrales y a largo plazo de la Alianza. Los miembros del comité son propuestos por sus constituyentes respectivos y nombrados por el Directorio. No tienen que ser miembros actuales o suplentes del Directorio; esto permite que los constituyentes postulen a personas con experiencia relevante para el comité.

Los comités funcionan desde principios de 2014. Desde entonces, el GERF, el SPC y el CGPC enviaron cierta cantidad de informes de reuniones y sugerencias al Directorio para informar y guiar las discusiones y la toma de decisiones. El personal de la Secretaría y los líderes consultados observaron que la mayorías de las decisiones presentadas por los comités en las reuniones del Directorio fueron aprobadas más fácil y eficientemente que lo que sucedía en el pasado[56].

Recuadro 10: Comités del Directorio de la GPE

Comité de Coordinación: Asiste al Presidente de la GPE en la coordinación del trabajo de otros comités y actúa como junta de asesoramiento del Director Ejecutivo en asuntos críticos. Actualmente está conformado por 9 miembros, incluido el Presidente del Directorio y los presidentes de los otros tres comités.

Comité de Desempeño y Donaciones a los Países (CGPC): Da recomendaciones al Directorio y realiza el seguimiento de los avances en la cartera de donaciones a nivel nacional otorgadas por el Fondo de la GPE. Este comité, de 11 miembros, está actualmente presidido por el constituyente del Donante 1 (Países Bajos),

Comité de Gestión Institucional, Ética, Riesgo y Financiamiento (GERF): Supervisa la Política de Conflictos de Intereses y el marco de gestión de riesgos de la GPE y asesora al Directorio para garantizar que los recursos de la GPE se administran de manera eficaz, eficiente y acorde a la misión, los objetivos y las políticas de la Alianza. El GERF posee 7 miembros y está presidido por el constituyente 2 de África (Senegal).

Comité de Estrategias y Políticas (SPC): Desarrolla, supervisa y garantiza la aplicación del Plan Estratégico de la GPE; asesora y realiza recomendaciones al Directorio acerca de la respuesta de la Alianza al debate mundial sobre educación y hace recomendaciones sobre los marcos o políticas de establecimiento de prioridades a nivel mundial o nacional y sobre los mecanismos innovadores de financiación[55]. El SPC está presidido por la ONG del Norte/Países Desarrollados "Save the Children" y posee 11 miembros.

[55] Fuente: Sitio web de la GPE http://www.globalpartnership.org/board-committees y términos de referencia para los cuatro comités.

[56] Cuando se hizo la pregunta abierta acerca de las mejoras más importantes en el gobierno de la GPE desde 2010, nueve de los miembros del personal de la Secretaría encuestados mencionaron la creación de los cuatro comités, los cuales en su opinión fortalecieron el enfoque y la atención sobre problemas particulares de los directorios y, en el caso de GERF y CGPC, llevaron a "la supervisión mejorada sobre la posición financiera y los problemas de asignación relacionados".

Sin embargo, mientras que ocho de los 18 miembros del Directorio entrevistados sintieron que el funcionamiento estratégico del Directorio mejoró de alguna manera con la creación de los comités, también observaron que el Directorio todavía estaba demasiado ligado a las deliberaciones operativas[57]. Los miembros del Directorio vincularon esto al hecho de que ninguno de los comités posee poder para tomar decisiones, lo cual limita el alcance con que se puede ahorrar tiempo y energía durante las reuniones del Directorio. No obstante, en la reunión celebrada el 22 y 23 de mayo de 2015, el Directorio aprobó delegar en el CGPC la facultad de aprobar modificaciones significativas a las donaciones y solicitudes de financiamiento acelerado (BOD/2015/05-06).

Recuadro 11: Comparación con otras organizaciones

Tanto el Fondo Mundial como el GAVI tienen implementada la estructura formal del Comité. En el 2011, el Fondo Mundial delegó el poder para tomar decisiones en sus tres Comités, denominados Comité de Estrategia, Inversión e Impacto; el Comité de Finanzas y Desempeño Operativo y el Comité de Auditorías y Ética. Un entrevistado con conocimiento del Fondo Mundial observó que los comités ahora poseen un mandato para llevar las "cargas pesadas" y, por lo tanto, mejorar la eficiencia de la toma de decisiones del Directorio. Las partes interesadas consultadas indicaron que, como resultado de su mandato ampliado, ciertos Comités ahora eran percibidos como si fueran "más poderosos que otros" y, por lo tanto, más deseables para que los miembros del Directorio participen en ellos.

De manera similar, el GAVI delega ciertas responsabilidades a los cinco comités permanentes del Directorio, llamados el Comité ejecutivo; el Comité de Programas y Políticas; el Comité de Gobernanza; el Comité de Inversión y el Comité de Auditorías y Finanzas. Además, está presente un Comité de asesoramiento para supervisar la evaluación de la organización y del programa. Resulta interesante que los comités cuenten con miembros y suplentes del Directorio así como también de expertos o representantes de asociados en ciertos casos.

Los FIC y el IHP+ no poseen estructuras de comités formales pero ambos delegaron ciertas tareas a los subgrupos.

Dos entrevistados[58] y cuatro miembros del personal de la Secretaría encuestados cuestionaron específicamente el valor agregado de un Comité de Coordinación que no tiene ninguna facultad para tomar decisiones. (Véase el recuadro 11 para obtener las comparaciones con otras organizaciones).

El SPC y CGPC, cada uno con 11 miembros, son relativamente grandes dado que el Directorio general solo posee 19 miembros. Esto es positivo para garantizar la representación de los diferentes constituyentes, pero según el Equipo de Evaluación, puede dificultar la capacidad del comité para lograr el consenso y hacer recomendaciones al Directorio[59].

4.3.2 Relación de la GPE con el Banco Mundial

Resultado 8: A nivel mundial, la GPE se estableció como una entidad cuyo trabajo programático es (y parece ser) más independiente del Banco Mundial que en el 2010.

La evaluación de 2010 de la IVR sugirió que la Iniciativa reduce su dependencia del Banco Mundial y esclarece los distintos roles del Banco como Síndico, socio y entidad administrativa; se resguarda

[57] Solo un miembro del Directorio sintió que el funcionamiento estratégico no mejoró en nada, mientras que los nueve miembros consultados restantes no hicieron comentarios sobre este asunto.

[58] Un miembro del Directorio y un miembro del personal de la Secretaría.

[59] La Alianza está pensando en realizar una revisión completa de la gobernanza (guiada por GERF), incluso sobre el rol y el desempeño de los comités del Directorio a partir de julio de 2015.

mejor contra los conflictos de intereses que derivan de estos roles diferentes y, en general, garantiza una **demarcación más clara** entre la IVR y el Banco Mundial.

En respuesta a estas recomendaciones, la Alianza comisionó un Examen de acogida independiente en 2012 para resumir los costos y beneficios de su afiliación con el Banco Mundial. En base a los resultados de la revisión, el Directorio de la GPE optó por mantener la relación de acogida (aunque debe mejorar) aunque no descartó la posibilidad de que la Secretaría eventualmente busque una independencia completa del Banco. Véase el recuadro 12 para obtener las comparaciones con otras organizaciones.

Recuadro 12: Comparación con otras organizaciones

Cuatro de las seis organizaciones comparativas se ubican dentro del Banco Mundial (CGAP, CIFF, FMAM e IHP+). Las cuatro funcionan como entidades independientes mientras que aprovechan las ventajas de las estructuras administrativas del Banco Mundial. Ninguna de las organizaciones sufrió desventajas importantes con respecto al acuerdo.

GAVI, a pesar de haber sido inicialmente acogida por UNICEF en Ginebra, evolucionó hasta ser una entidad legal, parte en respuesta a un gran ingreso de recursos[60].

En 2013, el Directorio de la GPE y el Banco Mundial llegaron a un acuerdo con respecto a un número de principios para un Memorando de Entendimiento (ME) entre las dos entidades que proporcionarían más flexibilidad al Director Ejecutivo y la Secretaría[61]. Se desarrolló un ME preliminar aunque todavía no fue firmado ya que el Comité de GERF manifestó tener ciertas reservas acerca de la ambigüedad restante en torno a la autoridad del Director Ejecutivo de la GPE para implementar las decisiones del Directorio con respecto al presupuesto, nómina y plan de trabajo de la Secretaría, ambigüedad con relación a quién llevaría a cabo la revisión de desempeño del Director Ejecutivo y la declaración de que la Secretaría continuaría ligada a todas las políticas del Banco Mundial, sin importar la fuente de financiación.

Los directivos de la Secretaría y los representantes del Banco Mundial consultados concordaron, no obstante, en que consideraban que la resolución de estas cuestiones es una formalidad, en lugar de un desacuerdo sustancial, y señalaron, sobre todo, que la relación de ambas organizaciones ha mejorado sin dudas desde 2010. También afirmaron que, si bien el ME no ha sido formalizado, ambas partes han actuado como si así fuera, lo que permitió que la Alianza aplicara las siguientes medidas a fin de establecer una demarcación más clara entre sus funciones y las del Banco Mundial.

- Nombramiento de un director ejecutivo de la Secretaría (2013). El director ejecutivo rinde cuentas oficialmente ante el Banco Mundial en lo relativo al presupuesto de la Secretaría, pero presenta informes y recibe autorizaciones del Directorio de la GPE.
- Un acuerdo (no oficial) que designa al Directorio de la GPE, no al Banco Mundial, como la entidad que autoriza los planes de trabajo, la contratación de personal y la elaboración de presupuestos de la Secretaría[62].
- La incorporación de un proceso de contratación competitivo para el personal de la GPE no asigna prioridad al personal del Banco Mundial. Según las entrevistas, esto fortaleció la confianza de algunos miembros del Directorio de la GPE en la independencia y la

[60] Véase el volumen IV, apéndice 1 (Revisión de las organizaciones comparativas) para obtener más detalles.

[61] Disponible en http://www.globalpartnership.org/content/principles-agreed-hosting-mou-between-wb-and-gpe

[62] A pesar de que el Banco Mundial sigue teniendo derecho a negar la aprobación de las decisiones de contratación de personal, no ha hecho uso de su derecho ni ha insistido en dar preferencia al personal interno del Banco Mundial.

credibilidad profesional de la Secretaría, dado que ya no corre el riesgo de servir como una "puerta giratoria" para el personal del Banco Mundial.

- Cambio del dominio del sitio web de la GPE y las direcciones de correo electrónico de los miembros del Directorio por otros específicamente de la GPE.
- Reasignación del acuerdo de acogida de la GPE en virtud de la Unidad de Vicepresidencia (UVP) para el desarrollo financiero. Su anterior ubicación bajo la UVP para el desarrollo humano, que incluye la responsabilidad sobre el sector de la educación, había incluido las expectativas de que la UVP brindaría insumos para el programa de educación de la Alianza. Esto ha cambiado en virtud del nuevo acuerdo, lo que permite una independencia más pragmática de la Secretaría. Dos ex y actuales miembros ejecutivos de la Secretaría señalaron que una desventaja de la reasignación es que la Secretaría de la GPE recurre menos a la capacidad técnica del Banco Mundial con respecto a la difusión y la adquisición de conocimientos.

Como se aprecia en el recuadro 13, otros aspectos del acuerdo de acogida no se han modificado y ofrecen varios beneficios a favor de la Alianza.

Recuadro 13: Aspectos que persisten en la relación de acogida con el Banco Mundial y sus beneficios relacionados

Situación legal: No se ha solicitado a la Alianza Mundial que se registrara como una entidad legal independiente; esto no solo ha implicado el ahorro de los costos relacionados, sino que también presenta beneficios prácticos en términos de la capacidad de la Secretaría de contratar a ciudadanos extranjeros para trabajar en la Secretaría con base en los Estados Unidos.

Infraestructura: El Banco Mundial alquila espacio para oficinas en nombre de la Alianza, que se paga con el fondo de la GPE.

Acceso a asesoramiento jurídico, administración financiera, servicios y equipos de TI (a un costo estándar).

Tampoco se hicieron cambios significativos al papel del Banco como consejero del Fondo de la GPE. Los donantes a la GPE consultados convinieron ampliamente en que la reputación del Banco Mundial sobre la gestión eficaz de fondos y el desempeño del Banco Mundial como consejero han tenido una influencia positiva en la confianza de los donantes en la Alianza Mundial.

En líneas generales, las entrevistas con los miembros del Directorio, la Secretaría y el personal del Banco Mundial indican que, a nivel mundial, los cambios señalados han contribuido a una separación más sólida y más visible de la Alianza en su relación con el Banco Mundial gracias al trabajo más independiente de la Secretaría sobre las cuestiones operacionales. Asimismo, ninguno de los interesados encuestados transmitió inquietudes sobre que el Banco Mundial influenciara

indebidamente la dirección estratégica de la Alianza[63] o que el acuerdo de acogida afectara negativamente el desempeño de la GPE.

El riesgo de que el Banco Mundial pudiera plantear un posible conflicto de intereses, habida cuenta de sus diversas funciones en la GPE, se abordó a través de una Política sobre los conflictos de intereses aprobada por el Directorio en 2011. La política no se dirige específicamente al Banco Mundial, pero se aplica a todos los miembros del Directorio y los miembros del Comité durante su participación en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la GPE[64].

4.4 Gestión de la GPE

4.4.1 Panorama general

Recuadro 14: Gestión

Gestión se refiere al funcionamiento diario del programa en el marco del contexto de las estrategias, las políticas, los procesos y los procedimientos que fueron establecidos por el organismo rector[65].

En la sección 4.2 se discute[66] el hecho de que el límite entre la gobernanza y la gestión (véase el recuadro 14) no es claro ni definitivo[67], así como varias cuestiones que son relevantes para las funciones de gestión de la GPE. Esta sección trata en especial sobre la medida en que los cambios organizacionales de la Alianza desde 2010, han fortalecido la capacidad y el desempeño de la Secretaría a la hora de gestionar las actividades de la GPE y las operaciones relativas a las donaciones[68], y los cambios de la Alianza en su totalidad en la supervisión, la presentación de informes y la evaluación oportuna de sus avances y contribuciones para los resultados.

4.4.2 Secretaría de la GPE

Los datos de la evaluación confirman los atributos positivos de la Secretaría enumerados en el examen organizacional de 2014, que destacó la pasión de los integrantes del personal de la Secretaría, su espíritu de misión y la voluntad de ser flexibles.

[63] Uno de los efectos negativos comunes del acuerdo de acogida, tal como se señaló en la evaluación independiente de la participación del Banco Mundial en programas mundiales y regionales basados en alianzas, realizado por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial en 2011.

[64] Fuente: BOD/2011/11- DOC 09. Extraído de: http://www.globalpartnership.org/content/policy-conflict-interest-1.

[65] Colección de fuentes para los programas de evaluación de alianzas globales y regionales. Principios y estándares indicativos. Grupo de Evaluación Independiente (GEI), Banco Mundial, 2007.

[66] Por ejemplo, la medida en que la GPE ha formulado y utilizado una estrategia general y un plan de aplicación para la supervisión diaria, y cuestiones en torno al cumplimiento de los asociados de supervisión del Pacto de la GPE.

[67] Ibíd.

[68] La Secretaría ha atravesado hace pocos meses un examen organizacional amplio (Evans, 2014). En lugar de duplicar este estudio, la evaluación recurre a este siempre que sea necesario y pertinente, y lo complementa con la evidencia compilada durante la evaluación.

La revisión del documento y las consultas a los interesados también confirmaron las áreas a mejorar sobre la capacidad de la Secretaría, su estructura y desempeño que se pusieron de relieve en el Examen organizacional de 2014 (véase el recuadro 15). Dado que el liderazgo del Directorio y la Secretaría ya ha aprobado y tomado medidas para ocuparse de las recomendaciones del examen organizacional[69], la evaluación no refleja en profundidad las deficiencias de capacidad nombradas, sino que se concentra en el papel de la Secretaría y el valor agregado.

Recuadro 15: Deficiencias en la capacidad de la Secretaría conforme al examen organizacional de 2014

Una relación insuficiente entre la estrategia y las operaciones de la GPE.

Políticas y liderazgo técnico débiles a nivel mundial.

Sobrecarga de los directores de los países.

Conflictos de intereses entre la labor de asesoría y la garantía de la calidad.

Capacidades analíticas insuficientes.

Falta de impulso de las capacidades de gestión financiera.

Capacidades de comunicaciones y gestión del conocimiento insuficientes.

Deficiencias en las capacidades de liderazgo en especial en lo respectivo a la asignación de prioridades y el planeamiento.

Resultado 9: Las opiniones divergentes en cuanto al tamaño, la estructura y la capacidad técnica de la Secretaría de la GPE indican una falta de claridad sobre su función y el valor agregado al funcionamiento de la Alianza.

La cantidad de integrantes del personal de la Secretaría de la GPE ascendió de forma significativa, de 13 integrantes en 2009 a 62 integrantes en 2014, y se incorporarán otros 12 cargos adicionales en 2015. En el cuadro 4.1 se muestra este crecimiento y la evolución de la cartera de donaciones de la GPE.

Cuadro 4-1 Evolución de la Secretaría y la cartera de la GPE (2009-2014)

Área de cambio	Año						Cambio relativo desde 2009
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Personal total de la Secretaría	13	19	32	36	46	62	+ 49 (+376 %)
Número de países miembros PDA en la GPE	40	44	46	54	59	59	+19 (+47,5 %)
Cantidad de donaciones aprobadas[70]	6	13	7	9 DAP 13 DDPE 11 DDP	29 DAP 14 DDPE 14 DDP	11 DAP 1 DDPE 5 DDP	
Cantidad de PDA categorizadas como	12	15	17	25	28	28	+16 (+133 %)

[69] En un memorando de la Sra. Alice Albright, directora ejecutiva de la Secretaría de la GPE, dirigido al Directorio de la GPE (26 de noviembre de 2014), se describen las medidas inmediatas adoptadas en respuesta al examen organizacional. Durante su sesión en diciembre de 2014, el Directorio autorizó la financiación de otros 12 cargos del personal de la Secretaría.

[70] Antes de los acuerdos de donaciones del Fondo Catalizador de 2012.

Área de cambio	Año						Cambio relativo desde 2009
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
EFAC (frágiles o afectados por conflictos, o ambos)							
Cantidad de DAP aprobadas para EFAC	2	5	5	6	9	2	NC
Nuevos compromisos de donaciones (en millones de US$)	211	594	153	490	1031	462	NC
Desembolso de DAP (en millones de US$)	221,9	242,5	385,1	353,9	334,5	523,7	+301,8

La revisión del documento, las entrevistas al personal de la Secretaría y los miembros del Directorio y la encuesta al personal de la Secretaría muestran distintas opiniones sobre el crecimiento de esta.

- El Examen organizacional de 2014[71] arrojó como resultado que el crecimiento del personal de la Secretaría se compensa solo en parte con el aumento paralelo de las demandas y la carga de trabajo de la Secretaría debido a: el crecimiento y la diversificación de la cartera de la GPE, en particular el aumento de los EFAC y a raíz del exigente programa reformado de la GPE, de cuya ejecución se encargó a la Secretaría. Esta opinión recibió el apoyo de los directivos entrevistados de la Secretaría y algunos integrantes de su personal, y de una revisión de los Términos de referencia para los especialistas superiores en educación de los países (directores por países)[72]. Las entrevistas con los miembros del Directorio y los directores de la Secretaría también indican que el aumento del volumen de las actividades y la diversificación del Directorio de la GPE ha impuesto demandas adicionales a la Secretaría[73].
- El Examen organizacional de 2014 también argumentó que la Secretaría de la GPE sigue siendo pequeña en comparación, si se la considera en términos del valor de los desembolsos de donaciones por cada integrante del personal[74], así como en consideración de la proporción de personal contratado en las funciones orientadas a los países[75]. Esta opinión

[71] Evans (2014).

[72] Desde 2013 estos incluyen responsabilidades adicionales relacionadas con la prestación de apoyo a los Grupos locales de educación y contribuir a los grupos temáticos a favor de los objetivos estratégicos de la GPE (por ejemplo, en la representación de la Alianza en otras redes internacionales).

[73] De los miembros del Directorio entrevistados, dos comentaron que el desempeño de la Secretaría de la GPE en asistir al Directorio había mejorado en los últimos años en el sentido de brindar apoyo oportuno, bien organizado y temáticamente pertinente en las reuniones del Directorio. Uno de los miembros del Directorio discrepó con esta afirmación, mientras que otros no hicieron comentarios al respecto, lo que implica que no percibían deficiencias considerables en el desempeño de la Secretaría.

[74] De conformidad con el Examen organizacional de 2014 (pág. 8), las últimas cifras del Fondo Mundial muestran que este valor se encuentra alrededor de los US$4,8 millones y apenas por encima de los US$5 millones en GAVI. En el caso de la GPE, el valor es de alrededor de los US$7,8 millones, es decir, que los integrantes individuales del personal manejan volúmenes de financiación más altos que en otros fondos.

[75] De acuerdo con el Examen organizacional de 2014, en el Fondo Mundial, alrededor del 45 % del personal colabora en la gestión de donaciones, que incluye asistencia en asesoría y operacional a la labor de su país y, a

también fue destacada por algunos de los integrantes del personal y directores de la Secretaría entrevistados o encuestados.

- Por otra parte, varios de los miembros del Directorio consultados, los asociados mundiales encuestados y algunos integrantes actuales y anteriores de la Secretaría expresaron preocupación por que la Secretaría estaría "creciendo demasiado" y la Alianza podría volverse demasiado burocrática, a la luz de que los montos desembolsados por la Alianza son comparativamente limitados[76]. Las personas consultadas no se refirieron con mayor profundidad a los procesos o las funciones específicas que consideraban superficiales o innecesariamente estrictas. Estas expresiones generales de preocupación sobre el tamaño de la Secretaría podrían estar relacionadas, al menos en parte, con el ideal original de una Secretaría flexible y eficiente, concebida durante la creación de la IVR. No obstante, la evaluación de la IVR de 2010 señaló que este ideal no se había conciliado con los roles ampliados que la Secretaría debía cumplir para aplicar el diseño de la IVR en la práctica, y de hecho recomendó fortalecer la Secretaría de forma significativa.

Los problemas sobre el crecimiento ininterrumpido de la Secretaría indican una falta de claridad sobre las funciones esperadas de la Secretaría, así como el valor agregado dentro del funcionamiento de la Alianza[77].

Con respecto al valor agregado de la Secretaría a nivel mundial, las consultas a los interesados[78] y la revisión del documento indican que la Secretaría ha sido una entidad de promoción y aplicación clave en el vasto programa de la reforma de la GPE aplicado desde 2010. A lo largo de este informe se ofrecen ejemplos de las contribuciones positivas de la Secretaría durante el período de examen sobre las cuestiones de liderazgo estratégico, supervisión y evaluación, apoyo a los países, movilización de recursos y promoción. Al mismo tiempo, tal como se examina en la sección 5.2 y señala en el Examen organizacional de 2014, la Secretaría no ha contado con un mandato sólido ni con los recursos (incluida la capacidad técnica) para poder hacer contribuciones significativas en la promoción y el liderazgo para la educación a nivel mundial. Se espera que al ampliar la oficina del DT, se fortalezca la capacidad de la Secretaría en este sentido. Sin embargo, la Alianza aún no ha definido con claridad de qué forma se prevé que las contribuciones realizadas por la Alianza ampliada de la GPE complementen las actividades de la Secretaría a nivel mundial (véase la sección 5.2)[79].

A nivel general, las opiniones discordantes observadas sobre el tamaño y el papel de la Secretaría parecen indicar una cuestión mayor, a saber, la existencia de teorías del cambio en confrontación y en gran parte implícitas sobre la Alianza Mundial en general (véase el resultado 4 anterior). La posibilidad de que los actuales (y aún cambiantes) tamaño y estructura de la Secretaría de la GPE sean o sigan siendo elegibles para el objetivo dependerá de las prioridades dispuestas en el Plan Estratégico de la GPE 2016-2020, en particular: a) el relativo énfasis que la Alianza, y por tanto la Secretaría, pondrán a la creación de donaciones de la Alianza y sus contribuciones en otras esferas (como la promoción mundial y la difusión del conocimiento); y b) las decisiones sobre cómo evolucionará el papel del Equipo de Apoyo en el País de la Secretaría en términos de asistir en la aplicación y la supervisión de los PSE.

---

nivel general, el Fondo Mundial afirma que el 70 % de su personal apoya de forma activa las actividades a nivel nacional. En el caso de la GPE, esto equivale al 29 % de su personal.

[76] Desde su creación en 2003 a diciembre de 2013, la IVR y la GPE combinadas aprobaron montos de financiación que ascendieron a US$3660 millones. En comparación la GAVI, por ejemplo, aprobó donaciones por un total de US$8900 millones desde su creación en 2000 hasta marzo de 2015.

[77] Esto se enfatizó en el Examen organizacional de 2014.

[78] Estas incluyen consultas a los miembros del Directorio de la GPE, los interesados de todos los constituyentes a nivel nacional, así como a los integrantes y directores de la Secretaría.

[79] Esto también incluye las actividades relacionadas con la recaudación de fondos a nivel mundial.

4.4.3 Supervisión, presentación de informes y evaluación del progreso de la GPE

Resultado 10: A pesar de algunas mejoras en la supervisión y la presentación de informes a nivel del sector y de las donaciones, la capacidad de la Alianza Mundial para hacer un seguimiento de sus contribuciones a los resultados continúa siendo deficiente.

La evaluación de 2010 de la IVR observó carencias en el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación de la eficacia de la IVR e incluyó la severa recomendación de crear un marco general de resultados amplio y acordado.

Recuadro 16: Unidad de Supervisión y Evaluación

Hace ya tiempo, en noviembre de 2011, la Secretaría solicitó al Directorio que aprobara la creación de una Unidad de Supervisión y Evaluación. El Directorio no negó explícitamente esta solicitud, pero indicó la necesidad de "recurrir a los recursos de supervisión existentes de los asociados en la mayor medida posible"[80]. La Unidad de Supervisión y Evaluación se creó en 2013, después de otra solicitud proactiva realizada por la Secretaría.

Sin embargo, desde noviembre de 2013 a julio de 2014 el Jefe de la unidad se unió para asistir en la elaboración del nuevo modelo de financiación, que ocupó gran parte de su tiempo. En junio de 2014, se creó una Unidad de Supervisión dentro del Equipo de Apoyo en el País. Actualmente, se encuentra en curso el proceso de contratación de un nuevo director de Evaluación (junio de 2015).

Entre 2010 y 2014, la Secretaría de la GPE llevó a cabo varias iniciativas para ocuparse de los defectos señalados. Desde 2013, estas iniciativas han estado impulsadas en gran parte por una Unidad de Supervisión y Evaluación exclusiva dentro de la Secretaría de la GPE (véase el recuadro 16), que ha establecido pautas de supervisión y presentación de informes más sistemáticos y regulares a nivel del sector y la cartera de donaciones.

- Desde 2013, la Secretaría ha realizado un Examen anual de la cartera de la GPE, lo que constituye un avance sobre la supervisión de la GPE de sus carteras de donaciones. Los exámenes se centran en las características financieras y administrativas de la cartera de donaciones y también ofrecen cierta información limitada sobre los resultados en materia de desarrollo logrados mediante las donaciones individuales. Los resultados informados tienden a encontrarse a nivel de los resultados concretos (por ejemplo, la cantidad de escuelas construidas) y no cuestionan las contribuciones de la GPE a niveles más altos de resultados.
- El Informe de resultados para el aprendizaje (producido todos los años desde 2012) ha sistematizado el proceso de presentación de informes de la GPE sobre los resultados a nivel del sector, resumiendo información sobre esos resultados definidos en el Plan Estratégico 2012-2015, sobre los cuales hay datos disponibles. El informe de 2014 combina información sobre los avances a nivel del sector con información del Examen de la cartera de la GPE. No obstante, al igual que el Examen de la cartera, no ha establecido una relación basada en evidencia entre las contribuciones de la GPE y los cambios en los indicadores a nivel del sector. El Equipo de Evaluación no encontró datos sobre el uso y la opinión de los usuarios de los informes o sobre los costos para producir los informes[81].
- La Iniciativa de evaluación del sector (IES) fue lanzada por la Secretaría en 2012 en colaboración con el IIPE de la UNESCO, el Pole de Dakar y otros asociados para el desarrollo. Si bien la Secretaría indicó que la IES contribuyó al fortalecimiento de la capacidad de supervisión de los planes del sector educativo (véase la sección 6.3), hasta ahora solo ha compilado información limitada sobre el impacto de la IES a nivel nacional, regional y mundial.

[80] BOD/2011/11.

[81] Hasta fines de julio de 2015, la Secretaría de la GPE se encontraba en el proceso de reunir información sobre el costo de producción del Informe de resultados para el aprendizaje.

- En relación al nuevo modelo de financiación aprobado en Junio de 2014, se ha formulado una nueva política para las donaciones para la aplicación de programas en el sector educativo (nueva denominación) que incluye criterios detallados para determinar la credibilidad; y la Secretaría además ha creado un formato estándar para la presentación de informes sobre el rendimiento de las donaciones. Aún hoy es demasiado pronto para evaluar el uso y los beneficios de este nuevo modelo.

A pesar de estas iniciativas, la Alianza todavía carece de un sistema y un marco de trabajo amplios para la supervisión, la presentación de informes o la evaluación de los avances realizados hacia el logro de los resultados. A saber:

- **Falta de consenso sobre los aspectos por los que la Alianza Mundial debería asumir la responsabilidad de lo siguiente:** Esto se desprende de la ausencia de un acuerdo claramente formulado y convenido con respecto a las funciones de la Alianza (además de su función de creación de donaciones) y en el que sus contribuciones se incluyan dentro de una teoría más amplia sobre cómo se producen los cambios a nivel mundial y nacional (véase la sección 4.2). Si bien algunos de los asociados de la GPE que aportan fondos desearían contar con evidencia de las contribuciones de la GPE para favorecer cambios a nivel del sector, la Alianza aún no ha establecido si contribuye a tales cambios o cómo los lleva a cabo, o cómo se podrían medir esas contribuciones. Esto se refleja en cierta medida sobre la Teoría del cambio reformulada en la sección 2.2, que indica que la teoría de acción de la Alianza se centra actualmente, en el sector y la planificación de programas, pero que no se relaciona en forma directa con los resultados concretos o los resultados de impacto por nivel.
- **Ausencia prolongada de un marco de resultados integrado y realista**: El Plan de aplicación para el Plan Estratégico 2012-2015 incluye un marco de resultados con resultados e indicadores sobre el nivel de impacto, resultados y de procesos (es decir, de la alianza). Sin embargo, la ausencia de datos disponibles del ISU ha imposibilitado, hasta el día de hoy, que la Secretaría supervise los avances realizados en la dirección de varios de estos resultados. De forma similar, las declaraciones de resultados e indicadores relacionados con la Alianza no se han utilizado de forma sistemática para controlar y presentar informes sobre el desempeño de la GPE. El Directorio rechazó una propuesta presentada por el Equipo de Buenas Prácticas a nivel Mundial de la Secretaría en 2012/2013 para invertir anualmente US$8 millones en supervisión y evaluación, incluida la compilación de datos en relación con los resultados e indicadores del Plan Estratégico[82]. Durante el período de examen, el Directorio no ha consultado o solicitado a la Secretaría que examinara si el marco

Recuadro 17: Comparación con otras organizaciones

Las seis **organizaciones de comparación** han atravesado (y con frecuencia siguen atravesando) dificultades sobre las cuestiones en torno a la atribución de resultados. Sin embargo, las seis cuentan con marcos de resultados que incluyen indicadores utilizados como la base para la supervisión y la presentación de informes periódica sobre los objetivos pragmáticos y organizacionales (Alianza).

Dentro de la GAVI, la supervisión y la evaluación se consideran funciones transversales, donde la Secretaría, los asociados de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización y los países cumplen distintas funciones. La Secretaría es la última responsable de coordinar las tareas de supervisión y evaluación, que representan aproximadamente el 14 % del presupuesto de la GAVI.

En el caso del Fondo Mundial, las actividades de supervisión y evaluación representan el 4 % de los gastos.

[82] Un monto de US$8 millones al año habría representado en 2012 el 2,3 % de los desembolsos de las donaciones de la GPE para la aplicación del programa, en 2013 el 2,4 % y en 2014 el 1,5 %. No obstante, se debe obrar con cautela al comparar estas cifras con las consignadas en el recuadro 17 para otras organizaciones, puesto que las bases para calcular los porcentajes varían según la entidad en función de los tipos de datos disponibles.

de resultados existente continúa siendo útil[83]. Véase el recuadro 17.

[83] De acuerdo con los directivos de la Secretaría, la elaboración del Plan de aplicación para el Plan Estratégico (2013) fue impulsado principalmente por la necesidad de contar con un documento estratégico que presentara a los posibles donantes (el gerente de Relaciones y Asociaciones Exteriores se puso a la cabeza de este desarrollo) y en menor medida por la intención de contar con un plan ejecutable que la Secretaría pudiera aplicar y supervisar.

- **Falta de claridad sobre las funciones, las responsabilidades y los procesos** para la supervisión financiera y del desempeño y el seguimiento a nivel mundial y nacional[84].

[84] Como se dispone en el Memorando de la directora ejecutiva de la Secretaría de la GPE, Alice Albright, al Directorio de la GPE (26 de noviembre de 2014), la Secretaría ha tomado algunas primeras medidas para ocuparse del primero de los tres puntos que siguen a continuación, es decir, volver a desplegar al personal de la Secretaría de manera que se mejore el modo de abordar las cuestiones de garantía de la calidad, con atención a los resultados y la presentación de informes.

- La Secretaría, hasta el momento, fusionó las funciones de asesoría relacionadas con las donaciones y de la supervisión de estas[85]. Esto coloca a los directores por país en un posible conflicto de intereses, ya que deben ofrecer garantías de calidad sobre las propuestas para obtener donaciones, cuya misma elaboración ellos han apoyado.
- El Examen organizacional de 2014 indica la falta de un acceso rápido e integrado a los datos sobre el rendimiento de las donaciones a causa de: a) la ausencia de responsabilidades claramente asignadas para el sector de la supervisión (relegada entre los equipos de apoyo en el país y de supervisión y evaluación); y b) la ausencia de responsabilidades dedicadas a la gestión general de donaciones y la falta de un sistema de información básica. Como se observa en la sección 1.3, la compilación de datos para esta evaluación se vio perjudicada por estas deficiencias, es decir, los formatos incongruentes para la presentación de informes sobre las donaciones.
- Hasta ahora las entidades de supervisión y gestión han utilizado formatos incongruentes para el registro y la elaboración de informes sobre el rendimiento de las donaciones, lo que dificulta la labor de la Secretaría de sintetizar la información de forma oportuna. La Secretaría ha elaborado directrices nuevas, más unificadas para la presentación de informes, que, una vez aplicadas, se espera achiquen esta brecha.
- La ausencia de relaciones teóricas y prácticas claramente definidas entre la supervisión de donaciones (según su conducción a cargo de la ES/EG y el gobierno de los PDA) y la supervisión del sector (que se aborda en las Evaluaciones conjuntas del sector), que contribuye a la escasez de datos sobre las (probables) contribuciones de la donación de la GPE a la aplicación y los resultados de los PSE.
- El Directorio de la GPE y el Comité de Desempeño y Donaciones a los Países no tuvieron una influencia significativa al evaluar y hacer un seguimiento del desempeño de las donaciones en el sentido programático, es decir, si hay evidencia de que los PSE son de propiedad nacional y si las donaciones de la GPE dan lugar a la aplicación de los PSE. Por el contrario, los debates se enfocaron en cuestiones operacionales como la puntualidad de los desembolsos de donaciones.

Al mismo tiempo, las demandas de algunos donantes a la GPE de evidencia sólida sobre los logros y los retos de la Alianza crecen de forma constante, y hay una presión considerable de algunos donantes para que se lleve a cabo una evaluación rigurosa del impacto de la Alianza Mundial en el corto plazo de dos años. Véase también el recuadro 18.

Los miembros del Directorio de la GPE[87] entrevistados y el Equipo de Liderazgo de la Secretaría señalaron que la Alianza tiene pocas probabilidades de mantener, y

Recuadro 18: Solicitud de los donantes de un marco de resultados

En los últimos dos años, al menos dos donantes solicitaron a la Secretaría de la GPE que se les proporcionaran informes de avance utilizando un marco de resultados bilateralmente acordado, elaborado conjuntamente con uno de los donantes a fin de hacer un seguimiento del progreso en relación con una serie de indicadores que se consideran relevantes para demostrar las contribuciones de la GPE, incluida la información sobre la calidad de los planes del sector educativo de nivel nacional[86].

Estos donantes indicaron su voluntad de aprobar informes realizados en virtud del nuevo marco de resultados de la GPE, que se elaborará para el Plan Estratégico 2016-2020, siempre que contenga la información requerida.

[85] Como se señala en el Examen organizacional de 2014 (párr. 11 f) y se confirma en la revisión del documento y las consultas a los interesados realizadas para esta evaluación.

[86] En el momento de su redacción (abril de 2015), la Unidad de Supervisión y Evaluación estaba ultimando un examen integral de los PSE a fin de determinar si cumplen con los requisitos mínimos de calidad.

[87] Siete de los 18 miembros del Directorio consultados.

mucho menos aumentar, los niveles de financiación de los donantes si no demuestra sus contribuciones a los resultados o, idealmente, los resultados del nivel de impacto. Sin embargo, recién a fines de 2014 el Directorio de la GPE prestó atención más explícitamente a la necesidad de fortalecer la capacidad de la Alianza de supervisar e informar acerca de los progresos encaminados a los resultados[88]. En sus reuniones en mayo de 2015, el Directorio de la GPE reconoció la importancia de contar con un marco de resultados en el nuevo Plan Estratégico y encargó a la Secretaría que presentara un proyecto de dicho marco para realizar consultas en sus reuniones en octubre de 2015, con la intención de concluirlo en diciembre de 2015. A la vez, no se espera concretar decisiones sobre una estrategia completa de supervisión y evaluación corporativa hasta 2016[89].

[88] Esto se refleja en la matriz de administración de riesgos elaborada por el Comité de GERF y en examen del SPC sobre el Plan de aplicación del PE; ambos ponen de relieve la necesidad de fortalecer la capacidad de la GPE para definir y hacer un seguimiento de sus contribuciones (las previstas y las realmente realizadas) a favor de los resultados.

[89] Fuente: Reunión del Directorio de la GPE, 22 a 23 de mayo de 2015. Seúl. Decisiones finales. BOD/2015/05-13 (2.)

5 Eficacia global de la GPE

5.1 Panorama general

Este capítulo presenta los resultados de la evaluación sobre el papel y las contribuciones de la Alianza que se desprenden de su rol concebido como "líder, promotora y convocante global para la educación", como se señala en la Carta de la GPE. En la sección 5.2, se incluyen reflexiones sobre el papel de la Alianza en y sus contribuciones para la creación y la distribución de bienes públicos entre los países[90], y en relación con la promoción global de la educación. Posteriormente la sección 5.3 analiza la influencia de la GPE o su adicionalidad sobre el volumen, el flujo y la calidad de los recursos financieros globales destinados a la educación básica o la educación en general de los países asociados a la GPE. Ambas secciones incorporan observaciones sobre el uso por parte de la Alianza de su poder de convocatoria para favorecer resultados.

5.2 GPE como productor de bienes públicos mundiales y defensor de la educación

Sin que las contribuciones previstas de la Alianza Mundial a nivel global tengan resultados o indicadores formulados y acordados con claridad, el Equipo de Evaluación basó su evaluación en tres áreas mencionadas en el Plan Estratégico de la GPE (2012-2015), como se muestra en el recuadro 19.

Recuadro 19: Contribuciones previstas a nivel mundial

El plan estratégico 2012-2015 menciona que la Alianza impulsará el alcance, las habilidades, el liderazgo y los recursos de sus socios al:

- Aumentar la visibilidad de la educación como estrategia clave para la salud, la riqueza y la estabilidad de las naciones
- Mejorar de manera continua mediante innovación y al promover las mejores prácticas
- Desarrollar y promover metas y parámetros educativos armonizados y mejorar la eficacia del desarrollo.

Resultado 11: Los esfuerzos para apoyar el desarrollo de bienes públicos mundiales o entre países se han visto afectados de manera negativa por las opiniones diferentes dentro de la Alianza sobre su rol al respaldar tales bienes, y por la falta de una estrategia coherente que articule la ventaja comparativa de la GPE en esta área.

Según su plan estratégico, la GPE aspira a contribuir a la creación de bienes públicos mundiales o entre países al mejorar de manera continua mediante innovación, promover las mejores prácticas y respaldar metas y parámetros educativos armonizados[91]. Para ello, la Alianza ha realizado varios intentos para cultivar y compartir conocimiento, herramientas y mejores prácticas para ayudar a fortalecer la capacidad de los asociados, aunque con resultados diversos[92].

[90] El término global o entre países se refiere a los productos, incluidos los instrumentos, el conocimiento y la información que son pertinentes y que pueden ayudar a fortalecer la capacidad de las partes interesadas, las instituciones y los sistemas en su totalidad, o al menos a un número considerable de países; y que las partes interesadas pueden obtener sin costo o con un costo moderado.

[91] Este último asunto se relaciona de cerca con el papel potencial que tendría la Alianza para reunir a las partes interesadas para que obren juntas con miras a metas y parámetros acordados.

[92] El 25,7 % del personal encuestado de la Secretaría estuvo de acuerdo con la afirmación de que los cambios realizados desde 2010 han mejorado el apoyo de la GPE para llevar a cabo y difundir la investigación de asuntos de EPT. Un 28,6 % mencionó que esos cambios no hicieron diferencia, un 20 % no estuvo de acuerdo con la afirmación y un 25,7 % del personal seleccionó "no lo sé".

©Universalia
Results 4 Development

El primer intento se materializó como el Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación (EPDF), en el marco de la IVR. El EPDF, conformado en 2004, proporcionó financiación "para estudios prioritarios, creación de capacidades, alcance nacional y consultas a partes interesadas"[93]. Como se mencionó en la evaluación de IVR de 2010, fue difícil verificar el desempeño del EPDF y "no había evidencia suficiente para determinar los resultados del EPDF a nivel mundial"[94].

En noviembre de 2010, se eliminó el EPDF y se estableció el Programa de Actividades Mundiales y Regionales (AMR) para "involucrar a las partes interesadas en la aplicación de conocimientos nuevos y prácticas basadas en evidencia para resolver desafíos educativos"[95]. Los dos mecanismos tratan asuntos de desarrollo de capacidades y de producción de investigación relevante, pero el mandato de las AMR es más focalizado. El EDPF se dedicaba a brindar apoyo a los países para que desarrollaran los planes del sector educativo y fortalecieran sus capacidades, aspectos que con la creación del Fondo de la GPE y con la inclusión de donaciones para el desarrollo del plan de educación comenzarían a cubrirse de otra forma.

El AMR solo financia actividades de investigación gestionadas por socios de la GPE, con US$60 millones separados originalmente para el programa. Desde su creación hasta septiembre de 2014, la proporción de fondos aprobados del AMR como un porcentaje de todas las donaciones aprobadas durante este período fue de aproximadamente 2,7 %[96].Estas actividades corresponden a tres de las diez áreas de interés temáticas de la Alianza: resultados de aprendizaje, niños sin escolarizar y financiación de la educación[97]. El volumen IV, apéndice 3 proporciona un análisis detallado de la relevancia y rendimiento del AMR hasta la fecha.

Los beneficiarios consideraron que el proceso para seleccionar a los destinatarios de AMR era muy ineficiente y estaba diseñado de manera deficiente. Las partes interesadas denunciaron demoras prolongadas, dado que los miembros del comité emplearon un enfoque extremadamente práctico debido a inquietudes sobre la calidad del proceso y las solicitudes. Un entrevistado afirmó que "se controlaron mucho más donaciones (de AMR) de un millón de dólares que donaciones de aplicación de programas que eran veinte veces mayores". Los miembros del Directorio entrevistados expresaron que era necesario tal compromiso para asegurar rigor técnico. Los entrevistados también cuestionaron la imparcialidad del proceso de asignación de las donaciones, y mencionaron que los miembros del Directorio aprobaban las donaciones de organizaciones de miembros de la GPE (incluyendo las propias), lo que implicaría un potencial conflicto de intereses. El resultado final de este proceso prolongado era una disminución de confianza en el programa de AMR entre los miembros del comité, quienes, luego de dos ciclos de financiación que sumaban US$33 millones, votaron por no reasignar los US$27 millones restantes. En la actualidad, el AMR se encuentra activo, dado que los beneficiarios siguen trabajando, pero no se prevén nuevas partidas de financiación.

Dado que todas las iniciativas financiadas por el AMR siguen en marcha, es muy temprano para evaluar sus efectos sobre su información o influencia sobre actores a nivel mundial o nacional. Sin embargo, evidencia prematura sugiere que la financiación del AMR respalda algunas investigaciones aplicadas en áreas muy relevantes para las áreas de interés de la GPE. Por ejemplo, en Senegal, el Ministerio de Educación ha empleado fondos del AMR para fortalecer capacidades de análisis de

---

[93] *Progreso acelerado hacia una enseñanza primaria universal de calidad: Marco.* IVR, 2004.

[94] Evaluación de IVR, apéndice 3, página 191

[95] Sitio web de la GPE.

[96] En comparación, la proporción del EPDF durante su período activo fue de aproximadamente 7,8 % de las donaciones. Sin embargo, solo aproximadamente el 25 % de los recursos del EPDF se emplearon para respaldar estudios individuales y 2 % para difundir conocimiento, mientras que una gran parte de los recursos (43 %) se dirigió a trabajos de preparación de PSE y 30 % a trabajos sobre desarrollo de capacidades, que ahora se cubren mediante el Programa de aplicación y donaciones para el desarrollo de PSE.

[97] La financiación de la enseñanza es una de las metas estratégicas de la GPE, y es relevante para el área de interés de Eficacia de la ayuda.

financiaciones públicas y externas, con análisis iniciales incorporados en la redefinición de los criterios para la asignación de donaciones escolares para 2015.

Mientras que las donaciones del AMR pretenden producir bienes públicos mundiales y regionales, también afirman ayudar a construir capacidades nacionales al promover que la mayoría de la investigación se lleve a cabo a través de países asociados de la GPE y al tratar desafíos específicos del país. Sin embargo, hasta este momento, los productos del AMR no están alineados de manera consistente con las donaciones de aplicación de programas de la GPE en los países respectivos[98]. En cambio, los esfuerzos respaldados por el AMR se han ejecutado en paralelo en gran medida, y sin hacer uso de beneficios potenciales o involucrándose con, por ejemplo, Grupos locales de educación (GLE)[99].

Además del AMR, la GPE ha respaldado una variedad de otras actividades para generar o difundir (nuevos) conocimientos y herramientas con la intención de fortalecer las capacidades de los asociados. Estas incluyen:

- El desarrollo de directrices para el planeamiento de PSE, desarrolladas de manera conjunta con IIEP, además de directrices para el análisis del sector educativo.
- Para respaldar la aplicación del Plan Estratégico 2012-2015, la GPE conformó Comunidades de Práctica (CdP) relacionadas con cada una de sus áreas de prioridad temática[103]. Véase el recuadro 20.

Recuadro 20: Comunidades de práctica de la GPE

El objetivo específico de estos grupos y la manera prevista de operar se mantuvieron indefinidos. Según los líderes de la Secretaría, el trabajo de las CdP se alejó cada vez más de las otras actividades de la GPE y no produjo beneficios o productos tangibles[100]. Sin embargo, la única excepción fue el trabajo llevado a cabo en el área prioritaria de educación de las niñas, donde la colaboración de la Secretaría de la GPE y UNGEI condujo al desarrollo de herramientas de planeamiento del sector de género, además de un número de Informes de debate[101]. En diciembre de 2014, las CdP se reformularon como Grupos de referencia técnica que, según sus atribuciones, se espera que sean mecanismos de asesoramiento y consulta basados en tareas, que sean proactivos y receptivos, y que estén enfocados en la actividad central de la GPE (financiación y procesos a nivel nacional para el desarrollo y el control de PSE)[102]. Los grupos todavía no están activos y, aunque hay un plan para convocarlos para una reunión de consulta sobre el nuevo Plan Estratégico, todavía no está claro cómo la Alianza trabajará con ellos luego de este punto.

[98] Aunque las donaciones del AMR están destinados a producir bienes públicos mundiales y regionales, hasta ahora están orientados de manera nacional, dado que se pretende que la investigación se lleve a cabo en su mayoría por países asociados (en su mayoría de la GPE) para construir capacidades y responder a desafíos nacionales. Se espera que se difundan lecciones, herramientas, etc. complementarios para un conjunto de socios regionales o globales más amplio.

[99] Una excepción importante es un proyecto para promover intervenciones de salud en la escuela para mejorar los resultados escolares y el acceso a la educación. En este proyecto, el Banco Mundial, en su rol como ES, se ha esforzado de manera organizada para involucrarse en puntos de interés de la GPE y GLE en países relevantes; como resultado, se logró que miembros del GLE asistan a talleres de proyectos y entablen diálogos importantes con respecto a la inclusión de intervenciones en la escuela en los planes del sector educativo.

[100] Un documento provisto por la Secretaría indicó que la actualmente disuelta Comunidad de Práctica sobre aritmética en los primeros grados le había provisto consejos técnicos a varios socios, lo que, en algunos casos, provocó cambios en las estrategias o enfoques relacionados con la aritmética elemental en el país. Como la evaluación no recolectó datos de manera profunda en los países mencionados, el equipo no pudo verificar esta información.

[101] Por ejemplo, sobre programas de transferencias monetarias para la Enseñanza secundaria de niñas.

[102] Los Términos de referencia de los Grupos de Referencia Técnica se encuentran disponibles en http://www.globalpartnership.org/content/terms-reference-technical-reference-groups

[103] La Comunidad de Práctica inicial sobre "aprendizaje" luego se dividió en subgrupos dedicados a aritmética elemental, alfabetización y primera infancia, respectivamente.

- La participación del personal de la Secretaría en una variedad de grupos de trabajo que incluían parámetros de aprendizaje (véase el resultado siguiente),
- talleres temáticos respaldados por la GPE y reuniones a niveles mundiales y regionales[104], en algunos, pero no todos los casos, como parte de la Iniciativa de evaluación del sector (véase la sección 6.3).
- De manera similar, el CSEF incluye un componente de intercambio de conocimiento que promueve y respalda a coaliciones para la educación nacional con el fin de captar y difundir lecciones sobre buenas prácticas relacionadas con su trabajo como contribuyentes y defensores de la educación.
- Los Informes anuales de resultados para el aprendizaje, que incluyen ejemplos seleccionados de buenas prácticas que derivan de países miembros de la GPE[105]; además de información difundida a través del sitio web, blog y redes sociales de la GPE.

Aunque todas estas contribuciones son relevantes para la misión de la GPE, las consultas realizadas a las partes interesadas para esta evaluación proporcionaron información muy limitada sobre los efectos específicos: Varias partes interesadas a nivel nacional que participaron en reuniones regionales o mundiales organizadas o coorganizadas por la Alianza proporcionaron retroalimentación positiva sobre estos eventos, que describieron como oportunidades relevantes y eficaces para el aprendizaje e intercambio Sur-Sur. Otras realizaron comentarios positivos sobre las varias herramientas que desarrolló la Secretaría. Hasta la fecha, sin embargo, ni la Secretaría ni otras partes interesadas han monitoreado o informado de manera sistemática los resultados que derivan de estos múltiples esfuerzos para generar o difundir conocimiento.

Principalmente, los esfuerzos de la GPE para respaldar la creación o difusión de bienes públicos mundiales se han visto amenazados por la falta de una estrategia claramente definida. Esta estrategia: i) proveería coherencia a las muchas iniciativas y actividades individuales mencionadas anteriormente, y clarificaría cómo se prevén que contribuyan a abordar deficiencias de capacidad persistentes entre actores nacionales [106] ii) resumiría por qué, dónde y cómo la Alianza pretende respaldar la creación o difusión de bienes públicos globales. También, iii) definiría la ventaja comparativa de la Alianza y articularía con claridad los **roles** y contribuciones esperados para el programa no solo de la Secretaría sino también de la membresía de GPE más amplia a niveles tanto mundiales como nacionales y iv) clarificaría cómo este rol de la Alianza hace uso y complementa el compromiso a nivel nacional.

Recuadro 21: Citas de las partes interesadas

"Los bienes públicos mundiales son parte de la actividad central de UNESCO y otros, no de la GPE". Miembro del Directorio

"La GPE debería tener un papel central en los bienes públicos mundiales, porque es un área olvidada. Es difícil atraer financiación de organismos bilaterales a bienes públicos mundiales y por lo tanto es importante crear un ambiente donde se pueda compartir ideas". Parte interesada a nivel mundial

[104] Desde 2012, la secretaría de la GPE ha (co)organizado al menos nueve de estos eventos, que tratan temas como "Todos los niños leen", "Educación preprimaria de calidad asequible", "Proveer los libros adecuados a los niños" y "Datos y parámetros".

[105] Al mismo tiempo, varias partes interesadas nacionales, por ejemplo en Viet Nam, mostraron su decepción porque la Alianza no las convocó para compartir historias del éxito que deriva de la financiación de la GPE.

[106] En el futuro, las diversas iniciativas mencionadas anteriormente estarán incluidas en el rol de Director Técnico (DT) y los equipos de varias unidades las manejarán para asegurar que sean coherentes y se relacionen de cerca con la plataforma a nivel nacional de la GPE.

Si bien las partes interesadas consultadas acordaron en general que la GPE debería tener un rol más sólido que el actual en la difusión de investigaciones o buenas prácticas relevantes, las entrevistas con personas eminentes y miembros del Directorio, y la encuesta a asociados a nivel mundial reveló la diversidad de opiniones sobre si la GPE debería respaldar la creación de cualquier tipo de bienes públicos globales (o entre países) (GPG) como herramientas y estudios. De los miembros entrevistados que expresaron su opinión, 60 % respaldó la idea de que la GPE participe en facilitar la producción de GPG y 40 % consideró que tal trabajo es más apropiado para otros actores como UNESCO y UNICEF (véase el recuadro 21)[107]. En la reunión del Directorio de mayo de 2015, el Directorio le indicó a la Secretaría que continúe posponiendo cualquier trabajo del rol mundial de la Alianza relacionado con conocimiento, innovación o promoción hasta después de diciembre de 2015, cuando se desarrollará un nuevo Plan Estratégico[108].

A nivel nacional, casi todas las partes interesadas consultadas ignoraban que la Alianza tenía o pretendía tener un papel en este aspecto, pero expresaron un interés general en cualquier tipo de productos de conocimiento que puedan ayudarlos a abordar desafíos del sector educativo.

Resultado 12: La GPE ha contribuido a mejorar la visibilidad mundial de la enseñanza, pero no ha empleado su poder de movilización de manera notable para aprovechar las fortalezas de sus asociados en trabajos de asistencia relacionados.

El Plan Estratégico 2012-2015 de la GPE menciona que la Alianza tenía como objetivo aumentar la visibilidad no solo de la educación en general, sino, en particular, del rol de la educación como una "estrategia clave para la salud, riqueza y estabilidad de las naciones". El Plan de aplicación del PE no detalla cómo la Alianza lograría esto, y no incluye objetivos o metas en este sentido. Sin embargo, la revisión de documentos y las consultas con el personal de la Secretaría y las partes interesadas mundiales señalan que, durante el período en revisión, la Secretaría de la GPE y el Presidente del Directorio se esforzaron para aumentar la visibilidad de la Alianza o de la educación básica. Estos esfuerzos incluyeron visitas bilaterales y presentaciones especiales a varias audiencias, esfuerzos relacionados con preparar y anunciar dos conferencias de

Recuadro 22: Foros de diálogo y grupos de trabajo a nivel mundial donde participa la Secretaría de la GPE

- Numeracy for Development Community of Practice
- Comité Directivo de Educación para Todos (EPT)
- Equipo de Tareas sobre Mediciones de Aprendizaje
- Global Reading Network
- Education Communications Group (copresidente)
- Directorio de resultados escolares del Instituto de Estadística de la UNESCO (ISU)
- Million Books Initiative (Noruega/USAID/DFID-led)
- Red internacional de educación en situaciones de emergencia
- Education in Emergencies: Education cannot wait (copatrocinador)
- Grupo interinstitucional que trabaja en un Fondo humanitario mundial.
- UNGEI: Collaboration on Gender Sensitive Planning in Education Building Evidence in Education
- Global Education Cluster Working Group
- Iniciativa Mundial de la Educación ante Todo de Naciones Unidas
- Global Business Coalition for Education

[107] Ya en 2009, un documento de UNESCO sobre "Aumentar la asistencia para la enseñanza. Lecciones de Iniciativa Acelerada de Educación para Todos (IVR)" mencionó que "muchos asociados de IVR han requerido que UNESCO y sus institutos tengan un papel mayor para mejorar su ventaja comparativa" en relación con el objetivo de tratar los asuntos sistemáticos e institucionales que siguen impidiendo el desarrollo de capacidades a largo plazo en el sector. (pág. 27).

[108] Luego de la decisión de no otorgar más donaciones de AMR, la Secretaría, bajo petición del Directorio, desarrolló un documento sobre innovación, brechas de conocimiento y programas regionales (noviembre de 2013). El Directorio nunca aprobó ni rechazó este documento de manera formal, y la Secretaría pospuso más esfuerzos por un tiempo en este sentido hasta la llegada del nuevo DT en 2014.

recaudación de la GPE, trabajo realizado sobre el programa de AMR, reinventar GPE y renovar el sitio web de la Alianza en consonancia, y aumentar el compromiso de la Secretaría de GPE en varios mecanismos de diálogo mundial y asistencia como se enumeran en el recuadro 22[109].

Se considera que la gobernanza diversa y el alcance global de la Alianza mejoran ampliamente su credibilidad, legitimidad y su habilidad (potencial) de convocar asociados y optimizar sus contribuciones individuales y colectivas y su influencia en la educación[110]. Sin embargo, la retroalimentación proporcionada por las partes interesadas a nivel mundial indica que, si bien la Secretaría de la GPE es un asociado respetado y un colaborador de estos foros, no se considera ampliamente como una generadora de liderazgo. Dos partes interesadas mencionaron, por ejemplo, que la Alianza no había tenido un rol fuerte en el proceso de conformación del programa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en educación luego de 2015. Mientras que dos asociados de la GPE (UNESCO, UNICEF) han sido los propulsores principales de este proceso, hay pocos indicadores que muestren que la Alianza ha aprovechado las fortalezas de estos socios con respecto al programa posterior a 2015. Esto se relaciona con el hecho de que, hasta la fecha, casi toda la responsabilidad para la visibilidad de la Alianza y las contribuciones en términos de promoción de la educación se han asignado (de manera implícita) al Presidente del Directorio y a la Secretaría. Sin embargo, hasta la llegada del DT en 2014, la Secretaría no tenía el tipo de recursos técnicos internos que le hubiesen permitido tener un papel de liderazgo más prominente. Más importante todavía, aún no se ha definido el rol de la alianza más amplia con respecto al trabajo de promoción.

La revisión de documentos y entrevistas con el Equipo de Liderazgo de la Secretaría, miembros del Directorio y personas eminentes a nivel mundial indican que hay expectativas (o aspiraciones) considerables para que la Alianza Mundial tenga un papel más destacado en la educación básica[112]. De manera similar a otras iniciativas globales (por ejemplo, en el sector de la salud), algunos efectivamente ven que este rol une las funciones de proporcionar (o identificar nuevas fuentes de) financiación significativa

Recuadro 23: Comparación con otras organizaciones

Tanto el Fondo Mundial como GAVI se enfocan en una sección muy específica y limitada del sector de la salud al abordar enfermedades seleccionadas (Fondo Mundial) o una medida de prevención distintiva, como vacunación en el caso de GAVI. De manera similar, CGAP se enfoca en el asunto específico de inclusión financiera.

Dentro de su área de especialización, el Fondo Mundial se enfoca principalmente en el lado financiero de los esfuerzos mundiales relacionados con el VIH/SIDA y la malaria, mientras que Roll Back Malaria, ONUSIDA, y la Stop TB Partnership llevan a cabo la promoción a nivel mundial y la asistencia técnica sobre el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria respectivamente.

En el caso de GAVI, su mandato relativamente más estrecho le ha permitido a la organización conformar un rol claramente enfocado en su trabajo de promoción[111].

[109] Para debatir las contribuciones de la GPE a la promoción de la educación a nivel nacional mediante el Fondo de la Sociedad Civil por la Educación (CSEF), véase el Capítulo 6, además del volumen IV, apéndice 4.

[110] Tanto el Equipo de Liderazgo de la Secretaría como una persona eminente a nivel mundial entrevistada mencionaron esto. En la encuesta a asociados a nivel mundial, 10 de 85 asociados emplearon términos como "foro mundial único", "participante mundial clave" y "cubre una brecha crítica" al describir el rol de la GPE en la arquitectura del desarrollo mundial.

[111] Schäferhoff et al (2015) mencionan que, en la actualidad, un promedio de solo aproximadamente el 3 % de la ayuda de los donantes para la educación se gasta en las funciones globales (crear bienes públicos mundiales, liderazgo y administración, gestionar esfuerzos externos entre fronteras), comparado con el 21 % en el sector de la salud.

[112] Este deseo y la ausencia actual de un liderazgo fuerte en el sector se ven reflejados en la Declaración de Incheon de mayo de 2015 (que deriva del Foro Mundial sobre la Educación), que reconoce a la GPE como una "plataforma de financiación de educación con múltiples partes interesadas para respaldar la aplicación del programa según las necesidades y prioridades de los países" y que recomienda que la GPE sea parte de un mecanismo futuro de coordinación mundial. Nótese, sin embargo, que se describe la GPE principalmente en

para la educación y otras funciones clave como conocimiento, innovación, control de resultados, además de promover la educación para "impulsar y coordinar esfuerzos globales para ofrecer una educación de calidad" como se prevé en la misión de la GPE[113]. La Secretaría de la GPE ha reconocido que la Alianza todavía no ha efectuado todas estas funciones, pero que se encuentra en el camino adecuado para hacerlo[114]

El examen de organizaciones de comparación (véase el recuadro 23) indica que el hecho de que la Alianza pueda tener un rol de liderazgo más destacado en cualquier área, sea en financiación o promoción de la educación, puede depender no solo de la capacidad financiera y técnica de la Alianza, sino también del alcance y naturaleza de su mandato.

5.3 Financiación de la GPE

Desde sus comienzos en 2003 a diciembre de 2014, la GPE aprobó fondos que equivalían a US$4100 millones para respaldar la aplicación de planes del sector educativo en 52 países, de los cuales 61 % (US$2500 millones) se habían desembolsado. Durante el período evaluado (2010 a 2014) la GPE aprobó aproximadamente US$2700 millones. El establecimiento de conferencias de compromisos para la recaudación de recursos en 2011 fue un desarrollo importante posterior a 2010 que pretendía fortalecer los esfuerzos de movilización de recursos de la GPE.

Representantes de 52 gobiernos de países donantes y en vías de desarrollo y organizaciones multilaterales, de sociedad civil y del sector privado asistieron a la primera conferencia de compromisos para la recaudación de recursos realizada en Copenhague en octubre de 2011. La conferencia tuvo como resultado 57 compromisos de contribuciones que equivalían a US$1500 millones, hacia la meta prevista de US$2500 millones antes del final del período de recaudación de tres años[115]. Las contribuciones adicionales luego de la conferencia totalizaron los recursos movilizados en hasta aproximadamente US$2000 millones.

Más de 800 participantes de 91 países asistieron a la segunda conferencia de recaudación, organizada por la Comisión Europea en Bruselas en junio de 2014, y esta tuvo como resultado 85 compromisos de contribuciones financieras y compromisos de políticas[116]. Los donantes han prometido US$2100 millones, y hasta ahora no se llega al objetivo de US$3500 millones, aunque vale la pena mencionar que el objetivo es a lo largo de cuatro años. Los gobiernos de países en desarrollo prometieron US$26 000 millones para respaldar la educación a lo largo del período de recaudación. Dos fundaciones privadas, la Children's Investment Fund Foundation (CIFF) y Dubai Cares, prometieron donaciones por primera vez al Fondo de la GPE, por un total de US$23 millones:

Desde 2010, ha habido cambios notables en la proporción relativa de financiación de la GPE por donantes. Entre 2004 y 2009, los Países Bajos eran el mayor colaborador de la Alianza (32 %), seguido por el Reino Unido (20 %) y España (17 %), como se muestra en el cuadro 5.1 más abajo. Desde 2010, tanto España como los Países Bajos han reducido sus contribuciones a la GPE de gran

---

su rol como mecanismo de financiación. Disponible en: https://en.unesco.org/world-education-forum-2015/incheon-declaration.

[113] Este punto de vista se refleja en: J. Sachs y G. Schmidt-Traub (2014): Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships. Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN). Disponible en: http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/11/Full-FSD-draft-for-public-consultation_clean.pdf

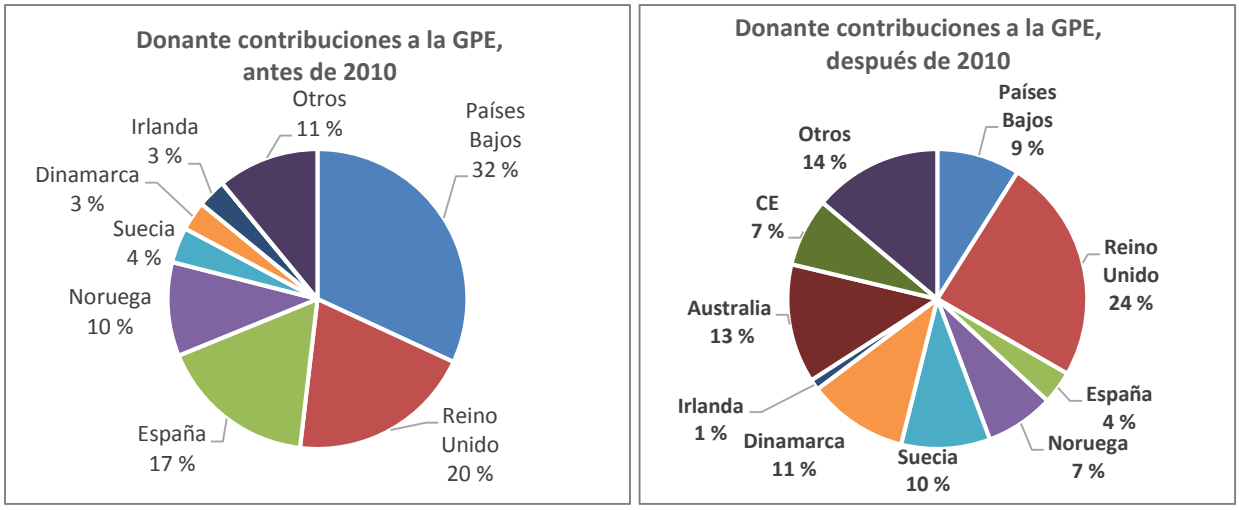
[114] GPE (2014): Financing Education for All Children: An Ambitious Partnership, Not a New Fund. Disponible en: www.globalpartnership.org/fr/download/file/fid/46880%20

[115] Informe de síntesis de la conferencia sobre compromisos de contribuciones, 2011, pág. 2

[116] Informe final de compromisos de contribuciones a la GPE: Segunda conferencia de compromisos para la recaudación de recursos

manera, en gran parte debido a cambios en las políticas de ayuda. El Reino Unido ha mantenido su compromiso fuerte con la GPE y es en la actualidad el mayor colaborador, aunque el apoyo sostenido del Reino Unido también depende de que otros donantes también comprometan una proporción específica de todos los recursos[117]. La disminución de contribuciones de grandes donantes anteriores se ha mitigado por un incremento en contribuciones de la Comisión Europea, Australia y Suecia.

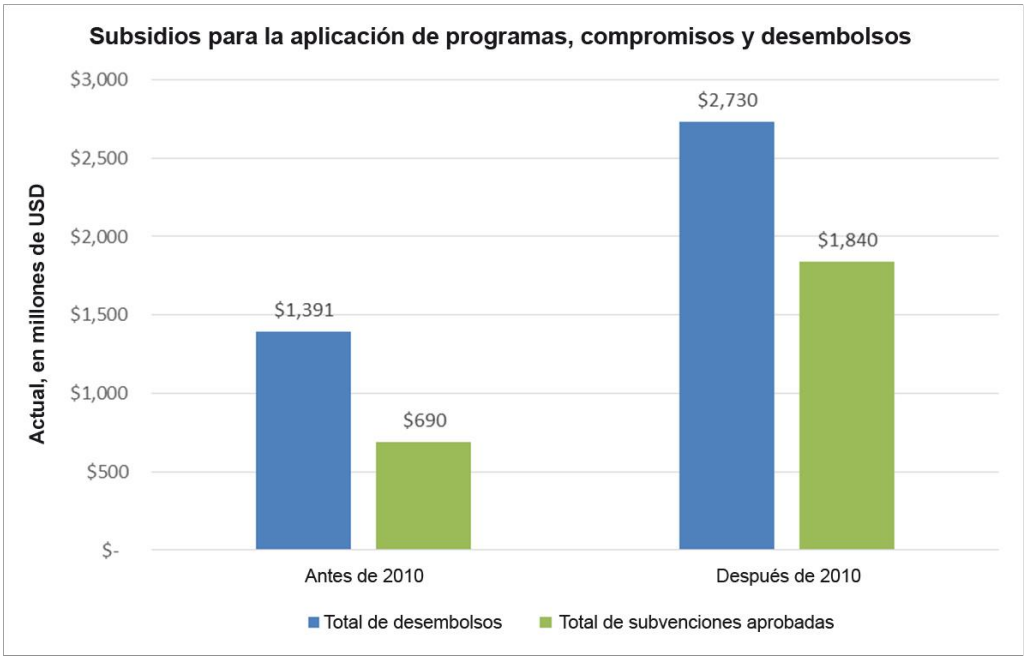
Cuadro 5-1 Contribuciones de donantes a la GPE, antes y después de 2010



Los esfuerzos de movilización de recursos de la Alianza han facilitado un crecimiento continuo en la cantidad desembolsada mediante donaciones para la aplicación del programa (DAP) del período anterior a 2010, con desembolsos totales que aumentaron de casi US$1400 millones a US$2700 millones. Durante el período de 2010 a 2014, se aprobaron en promedio 13,6 donaciones por año, comparado con 6,6 en el período anterior a 2010.

Cuadro 5-2 Compromisos y desembolsos de donaciones para la aplicación del programa

[117] El Reino Unido prometió hasta £300 millones a lo largo de cuatro años, con la condición de que continuara la reforma de la GPE, otros donantes brindaran su respaldo y su contribución no superara el 15 % de la cantidad total comprometida.



Resultado 13: Para 2012, la Alianza Mundial se estableció como el quinto mayor promotor financiero de la educación básica, con un desembolso de US$354 millones[118]. A pesar de este desarrollo, no hay pruebas sólidas que sugiera que ha generado financiación adicional significativa de donantes para la educación básica.

Luego de alcanzar un pico en 2009, los desembolsos de ayuda para la educación básica han disminuido un 9 %: de US$6000 millones a US$5400 millones en 2013 (constante en US$ de 2012)[119]. Desde 2010 a 2013, los desembolsos de asistencia bilateral, que equivalen al 67 % de la ayuda total para la educación básica, disminuyeron un 5 % (US$198 millones). De manera similar, la ayuda multilateral para la educación básica disminuyó un 33 % entre 2010 y 2013. Esta disminución contrasta con el aumento constante de la ayuda a la educación básica durante el período previo a 2010. Según entrevistas con donantes de la GPE, la disminución en la ayuda para la educación básica se debió a varios factores que incluyen: la falta de una "argumentación" adecuada a favor de la educación por parte de los paladines de la educación, la demanda de ayuda para otros sectores (en especial, salud) y la reasignación hacia otros subsectores educativos.

De los principales asociados donantes de la GPE, 12 disminuyeron su ayuda para la educación básica entre 2010 y 2013[120].

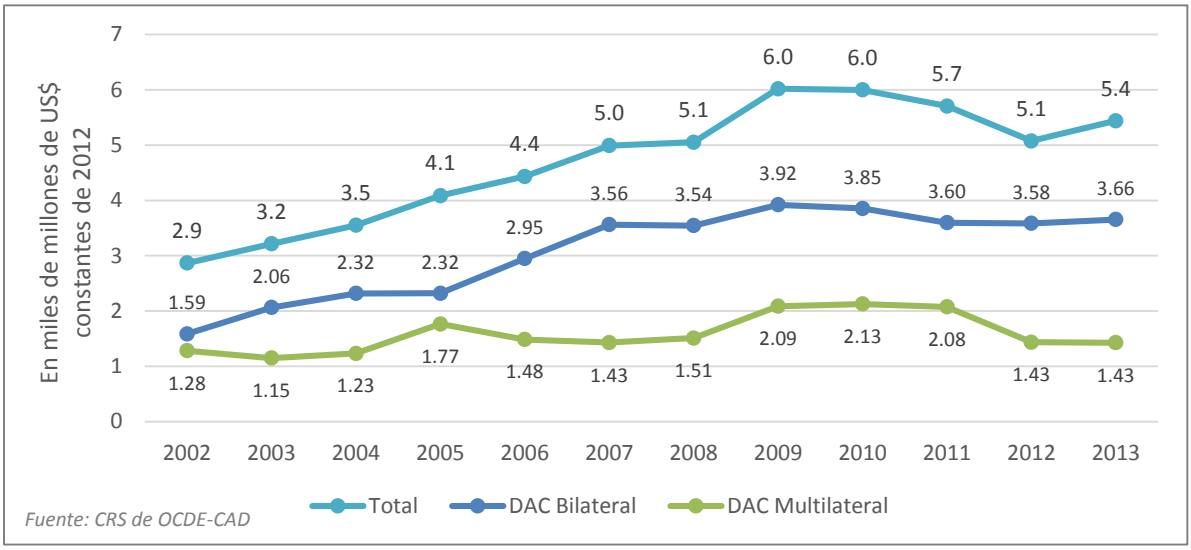
[118] Según nuestros cálculos, los cinco donantes principales, en orden, son los siguientes: EE. UU., Reino Unido, instituciones de la UE, AIF y GPE (OCDE-CAD).

[119] Las cifras de ayuda se calculan mediante la metodología de ISM: educación básica = 50 % de la ayuda para la educación a un nivel no especificado + 10 % del respaldo del presupuesto general + educación básica. Las cifras totales solo incluyen multilaterales y países del CAD.

[120] No se incluyeron las cifras de ayuda de Rusia por falta de datos. Corea del Sur, el asociado donante n. º 21 de la GPE, no se incluye en este análisis.

©Universalia
Results 4 Development

Cuadro 5-3 Ayuda para la educación básica, 2002-2013[121]



A pesar de la disminución en la ayuda total para la educación básica entre 2010 y 2013, los desembolsos de la GPE aumentaron en un 33 %, de US$251,9 millones a US$334,2 millones. Como resultado, la GPE se ha convertido en un financista cada vez más importante para la educación básica entre los asociados destinatarios de las donaciones. En porcentaje, los desembolsos de la GPE en carácter de ayuda total para la educación básica entre los países beneficiarios de la GPE aumentó del 12 % en 2004 al 18 % en 2013 (véase el cuadro 5.4). En promedio, los desembolsos de la GPE como una parte de la ayuda total a la educación básica, aumentó levemente del 19 % antes de 2010 al 21 % después de 2010.

Cuadro 5-4 Ayuda para la educación básica y desembolsos de la GPE entre los PDA[122]

Ayuda para la educación básica a los asociados en países en desarrollo que reciben subsidios de la GPE, desembolsos constantes en millones de USD en 2012										
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Número de PDA que recibieron un desembolso de la GPE	5	9	12	16	15	23	24	31	31	40
Ayuda para la educación básica	133.5	316.7	319.5	457.5	631.4	1086.5	914.8	1208.5	1291.3	1513.9
Desembolsos de la GPE	18.5	69.8	60.9	133.7	220.1	232.7	251.9	375.9	353.9	334.2
GPE + Ayuda para la educación básica	152.1	386.5	380.3	591.2	851.4	1319.1	1166.7	1584.4	1645.3	1848.0
Porcentaje del total de la GPE	12%	18%	16%	23%	26%	18%	22%	24%	22%	18%
Fuente: CRS de OCDE-CAD										

[121] GPE no presentó su informe al CAD al momento del análisis. Sin embargo, los desembolsos de la GPE están incluidos en la base de datos de CAD porque los donantes presentan los informes de las contribuciones de la GPE de manera indirecta conforme a las líneas "bilaterales o regionales no especificadas". La ayuda total incluye desembolsos de miembros no pertenecientes a CAD, tales como EAU y Kuwait, cuya ayuda no queda reflejada en las líneas bilaterales. Por lo tanto, las líneas bilaterales y multilaterales de CAD no suman las cifras totales expresadas en el cuadro 5.3.

[122] En el análisis solo se incluyeron los países que recibieron un desembolso de la GPE ese año. Para el análisis se empleó la misma metodología que para el ISM. Si bien los recursos de la GPE se incluyen en los datos CAD, hay muy poca información a nivel país. La mayor parte de las contribuciones de la GPE es informada por los donantes en las líneas "bilateral y regional no especificada", no bajo países. También se verificaron los datos micro para evitar conteos dobles.

A pesar de los aumentos notables de países como Australia y el Reino Unido, el volumen total de ayuda de los asociados donantes de la GPE disminuyó desde 2010[123]. La disminución más grande en la financiación provino de los Países Bajos, con una disminución de un 7,3 % de desembolsos totales en 2006-09, a un 2,5 % después de 2010.

Si se tiene en cuenta a todos los países que donaron a la GPE entre 2010 y 2013, los desembolsos promedio para la educación básica entre donantes miembros de la GPE disminuyeron de US$224 millones a US$208 millones anuales. De modo similar, las contribuciones promedio a la GPE, entre los mismos donantes, también disminuyeron en aproximadamente US$8 millones, de US$29 millones a US$21 millones, una disminución impulsada, principalmente, por la CE, Suecia y España.

En el caso de algunos donantes, la disminución en las ayudas bilaterales para la educación básica coincidió con mayores compromisos con la GPE, ya que algunos donantes consideraban a la GPE como un canal para extender su alcance geográfico mientras disminuían la financiación total. Este es el caso de países como Bélgica y Dinamarca, en los que el aumento en las contribuciones a la GPE representaron una porción importante (de casi la mitad) de la disminución total en ayuda bilateral para la educación básica; esto sugiere, por lo menos, un grado de sustitución. En el caso de Canadá, la UE, España, Italia, Países Bajos y Suecia, disminuyeron tanto la ayuda a la educación básica como las contribuciones a la GPE, en tanto solo Australia, Japón, Suiza, el Reino Unido y Estados Unidos aumentaron las contribuciones a la Alianza Mundial *y* aumentaron su ayuda para la educación básica (véase el cuadro 5.5).

Cuadro 5-5 Contribuciones de los donantes a la GPE y ayuda para la educación básica[124]

Ayuda para la educación básica y la GPE, miembros donantes de la GPE, constante en millones de USD en 2012

	Ayuda para la educación básica, desembolsos				Contribuciones a la GPE				Combinadas
	2010	2013	% cambio 2009-2013	Cambio neto	2010	2013	% cambio 2009-2013	Cambio neto	Cambio total
Bélgica	30.5	20.3	-34%	-10.2	7.2	11.6	61%	4.4	-5.9
Canadá	231.36	147.2	-36%	-84.2	24.9	0.0	-100%	-24.9	-109.1
Dinamarca	58.61	13.0	-78%	-45.6	26.2	50.9	94%	24.6	-21.0
Instituciones de la UE	464.8	376.0	-19%	-88.8	106.7	3.1	-97%	-103.6	-192.4
Francia	378.87	189.5	-50%	-189.4	1.8	23.0	1159%	21.2	-168.2
Alemania	312.42	250.4	-20%	-62.1	6.9	9.3	34%	2.4	-59.7
Irlanda	33.79	17.0	-50%	-16.8	5.2	6.9	33%	1.7	-15.1
Italia	20.35	19.1	-6%	-1.3	4.2	2.0	-51%	-2.1	-3.4
Países Bajos	264.63	45.9	-83%	-218.7	50.3	41.2	-18%	-9.1	-227.8
Noruega	205.55	187.2	-9%	-18.4	19.1	39.5	107%	20.4	2.0
España	119.00	33.4	-72%	-85.6	82.4	0.0	-100%	-82.4	-168.0
Suecia	70.80	63.0	-11%	-7.8	50.1	15.2	-70%	-34.9	-42.7
Australia	135.54	219.8	62%	84.3	19.6	30.6	56%	11.0	95.3
Japón	351.11	612.5	74%	261.4	1.2	5.1	306%	3.8	265.2
Suiza	16.01	34.6	116%	18.6	1.4	7.0	400%	5.6	24.2
Reino Unido	445.2	646.2	45%	201.0	88.3	96.5	9%	8.2	209.3
Estados Unidos	667.46	667.5	0%	0.0	0.9	21.0	2147%	20.1	20.1
Total	**3806.0**	**3542.5**	**-7%**	**-263.6**	**496.6**	**362.9**	**-27%**	**-133.7**	**-397.3**

Fuente: OCDE-CAD (2015)

[123] La gran cifra de Japón en 2013 se debe a un notable aumento en el apoyo presupuestario general, que representa más del 50 % de las cifras totales de ayuda de Japón.

[124] Las contribuciones a la GPE están incluidas en la base de datos de CAD. Para evitar los conteos dobles, las contribuciones a la GPE se dedujeron de los datos de la ayuda para la educación básica.

Si se miden los promedios a lo largo de los años, la imagen es levemente más alentadora. Entre el mismo grupo de donantes, si bien hubo una disminución en la ayuda promedio anual para la educación básica desde el período 2007-2010 hasta el período 2011-2013, las contribuciones promedio anual a la GPE aumentaron entre esos dos períodos (véase el cuadro 5.6). Sin embargo, estas contribuciones fueron modestas en relación con la disminución más amplia.

Cuadro 5-6 Contribuciones de los donantes a la GPE y promedio de ayuda para la educación básica

Ayuda para la educación básica y la GPE, miembros donantes de la GPE, constante en millones de USD en 2012

	Ayuda para la educación básica, desembolsos				Contribuciones de la GPE				Combinadas
	Promedio 2007-2010	Promedio 2011-2013	% cambio	Cambio neto	2007-2010	2011-2013	% cambio	Cambio neto	Cambio total
Bélgica	35.9	19.2	-46%	-16.7	2.9	10.5	256%	7.5	-9.1
Canadá	223.43	165.00	-26%	-58.4	14.5	15.3	5%	0.7	-57.7
Dinamarca	39.74	33.62	-15%	-6.1	18.5	55.1	198%	36.6	30.5
Instituciones de la UE	413.2	405.1	-2%	-8.1	32.2	9.1	-72%	-23.1	-31.2
Francia	321.25	230.55	-28%	-90.7	8.0	22.0	174%	13.9	-76.7
Irlanda	38.85	25.03	-36%	-13.8	12.6	5.7	-55%	-6.9	-20.7
Italia	24.94	23.64	-5%	-1.3	6.6	1.9	-71%	-4.7	-6.0
Países Bajos	330.06	95.64	-71%	-234.4	86.7	39.7	-54%	-47.0	-281.4
Noruega	209.70	182.18	-13%	-27.5	25.6	37.1	45%	11.5	-16.1
España	120.19	56.30	-53%	-63.9	83.4	8.9	-89%	-74.4	-138.3
Suecia	84.36	66.04	-22%	-18.3	21.7	27.9	29%	6.2	-12.1
Australia	155.12	226.56	46%	71.4	6.5	41.5	538%	35.0	106.4
Alemania	234.09	297.48	27%	63.4	5.3	8.0	50%	2.7	66.1
Japón	322.89	382.78	19%	59.9	1.2	3.7	204%	2.5	62.4
Suiza	22.68	30.25	33%	7.6	1.0	5.2	415%	4.2	11.8
Reino Unido	435.6	569.9	31%	134.3	96.9	131.3	35%	34.4	168.6
Estados Unidos	621.07	667.5	7%	46.4	0.390985	7.266763	1759%	6.9	53.3
Total	**3633.0**	**3476.7**	**-4%**	**-156.3**	**424.2**	**430.2**	**1%**	**6.0**	**-150.3**

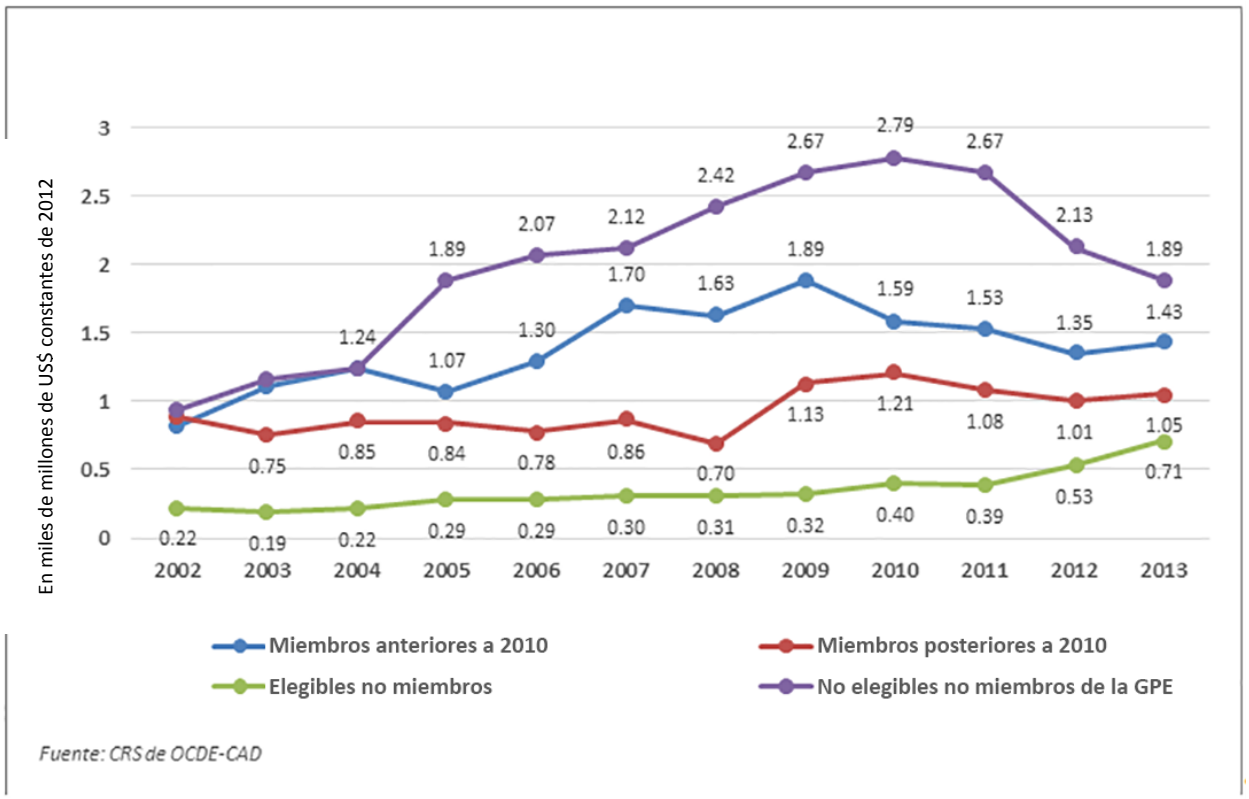
Fuente: OCDE-CAD (2015)

Las partes interesadas y los miembros de los PDA que fueron entrevistadas acerca de los miembros del Directorio notaron, de manera generalizada, tanto la tendencia descendente en la ayuda para la educación básica, como la falta de influencia de la GPE para evitar dicha disminución. La incapacidad de la GPE para impedir que los Países Bajos, alguna vez un donante importante para la educación básica, y uno de los principales contribuyentes al fondo de la GPE se retirara de la educación, fue citado por varias partes interesadas como un ejemplo de la débil influencia de la GPE. Asimismo, tres donantes comentaron que la Alianza no había tenido influencia en sus decisiones de reducir los niveles de ayuda. En las palabras de uno de los donantes "No hay un vínculo directo entre la existencia de la GPE y nuestra financiación bilateral".

Con algunas excepciones, las partes interesadas consultadas para los 18 estudios de caso por país destacaron la incapacidad de la GPE para captar con solidez nuevas financiaciones de los donantes para la educación básica. En Nicaragua, los donantes bilaterales importantes se retiraron del sector de la educación durante el período de membresía de la GPE, y lo mismo sucedió con Zimbabwe (UE). En Viet Nam, representantes del gobierno y del GLE no creyeron que la Alianza Mundial impulsara financiaciones externas adicionales para la educación básica. Como se mencionó anteriormente, estas decisiones tienden a ser un factor de cambios más amplios en las prioridades de los donantes, con poca influencia por parte de la GPE.

Resulta notable, como refleja el cuadro 5.7 a continuación, que la ayuda total para los países elegibles no miembros haya aumentado desde 2010, mientras que la ayuda para la educación básica para los miembros de la GPE ha disminuido en el mismo período.

Cuadro 5-7 Ayuda para la educación básica entre miembros y no miembros de la GPE



Sin embargo, en algunos países, la Alianza parece haber facilitado un aumento en la ayuda externa para la educación. Los miembros del GLE en Malawi comentaron que los nuevos donantes, Noruega y la CE, ingresaron al sector de la educación, en parte por la participación de la GPE. Además, en la RDC, la GPE fue clave para atraer las donaciones necesarios para la financiación de Educa a un Niño. En Camboya, SIDA comenzó a aportar fondos adicionales para un programa de becas escolares que antes era financiado por la GPE. No obstante, estos ejemplos siguen pareciendo una excepción más que una regla.

La falta de adicionalidad a la GPE también se vio expresada en su incapacidad de cumplir con su objetivo de recaudación para el período 2015-2018, ya que solo se alcanzó el 60 % del objetivo. Los miembros del Directorio que fueron entrevistados, entre ellos los miembros donantes, sugirieron que los miembros del Directorio podrían haber ejercido más presión en sus gobiernos para lograr la recaudación.

Aunque los desembolsos se dispararon en el año 2015 (a US$523 millones), no se espera un crecimiento sostenido en un futuro cercano. Las pérdidas en moneda extranjera de US$200 millones, además de los US$600 millones que se necesitan para financiar las donaciones aprobados entre 2012 y 2014, han absorbido gran parte de los US$2100 millones prometidos. Como resultado, se espera que el valor de las asignaciones en el período 2015-2018 sea más bajo que en 2012-2014. Asimismo, la promesa original de US$2100 millones no contemplaba la condicionalidad del Reino Unido ni la incertidumbre respecto al momento en que se realizarían las

©Universalia
Results 4 Development

contribuciones de la CE[125]. Se ha recalculado el total para reflejar esto en los pronósticos financieros recientes, y esos nuevos cálculos indican que el déficit de financiación es mayor que el estimado inicialmente.

Es notable que el crecimiento sostenido de los desembolsos de la GPE haya coincidido con la disminución en la financiación que la Asociación Internacional de Fomento (AIF) aporta a los países miembro[126]. Entre los países miembros de la GPE, la ayuda de la AIF disminuyó de US$500 millones en 2007 a US$250 millones en 2012[127]. Las OSC, varias partes interesadas a nivel mundial y algunos donantes que fueron consultados fueron casi unánimes en sus afirmaciones relacionadas con la sustitución de la AIF.

La disminución en la financiación de la AIF fue más notable en África subsahariana (SSA), donde se dirige la mayor parte de la financiación de la GPE. Desde 2004 hasta 2009, África subsahariana representó el 45 % del total de los desembolsos de la AIF para la educación básica. Desde 2010, el porcentaje cayó a un 28 % para países de África subsahariana, mientras que el 52 % de las financiaciones de la AIF para la educación básica ha ido a Pakistán, Bangladesh y Viet Nam.

Un análisis de los 11 países de la región subsahariana que se unieron a la GPE antes de 2006 refleja que las disminuciones en los desembolsos de la AIF para la educación básica coinciden con los aumentos de los desembolsos de la GPE[128]. La tendencia es similar para los 12 países subsaharianos que se unieron a la GPE entre 2006 y 2009. Las financiaciones de la AIF en países de África subsahariana disminuyeron a un ritmo del 9 % anual desde 2006, a US$9 millones en 2013; los desembolsos de GPE aumentaron de US$3 millones a US$81 millones durante el mismo período. Las diferencias entre los fondos de la AIF y la GPE para la educación básica son especialmente grandes en la República Centroafricana, Cote d'Ivoire, Liberia y Zambia[129].

La AIF también disminuyó en países de África subsahariana, pero el ritmo de la disminución no fue tan pronunciado. Como refleja el cuadro 5.8, en ocho de los países que no son de África subsahariana que se unieron a GPE antes de 2006, los niveles sostenidos de desembolsos de GPE coincidieron con una disminución en la AIF. En nueve de los países que no son de África subsahariana y que se unieron a la GPE entre 2006 y 2009, la AIF se mantuvo firme, mientras la GPE aumentó de manera sostenida los desembolsos.

---

[125] El análisis de la condicionalidad del Reino Unido deriva de entrevistas con la Secretaría de la GPE, miembros del Directorio y con el Reino Unido. La información relacionada con el ritmo de las contribuciones de la CE deriva de entrevistas con la Secretaría.

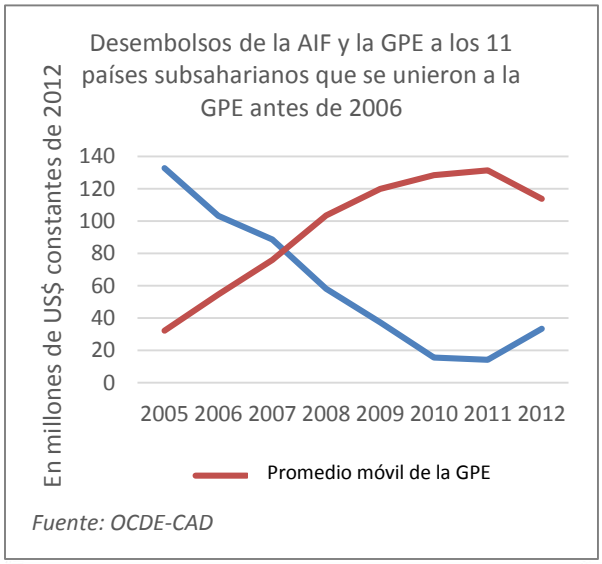
[126] El Equipo de Evaluación utilizó datos del CAD en todo el informe para posibilitar una adecuada comparación entre los donantes. Si se utilizan solo los datos del Banco Mundial, el análisis no muestra una disminución en los desembolsos de la AIF destinados a educación básica. Esto se debe a las diferencias entre los datos del CAD y los del Banco Mundial, lo que incluye el uso de distintos tipos de cambio, diferencias en la definición de educación básica y en el período al que se refieren los datos, puesto que el CAD utiliza el año civil y el Banco Mundial, el ejercicio económico.

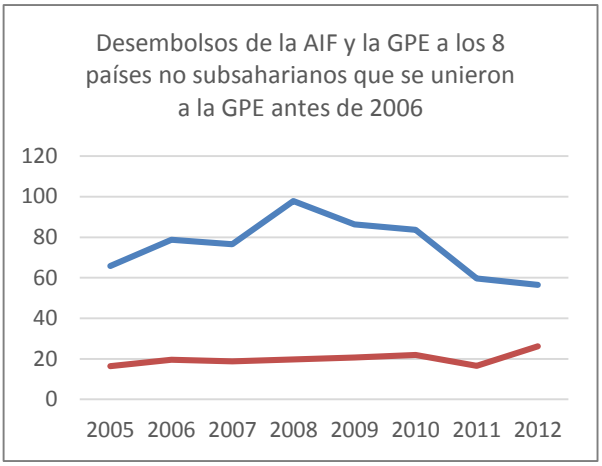
[127] Esta idea está respaldada en un informe de RESULTADOS de 2013, *Is the World Bank Reaching Out-of-school children?*, que resalta que 43 países en desarrollo asociados a la GPE dejarán de recibir financiación de la AIF después de 2013.

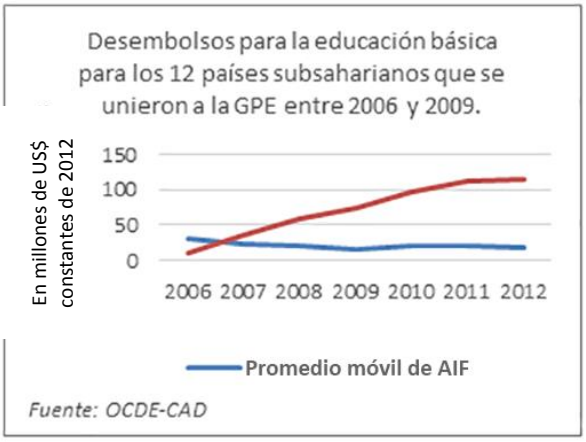
[128] Los 11 países son Burkina Faso, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mauritania, Mozambique y Níger.

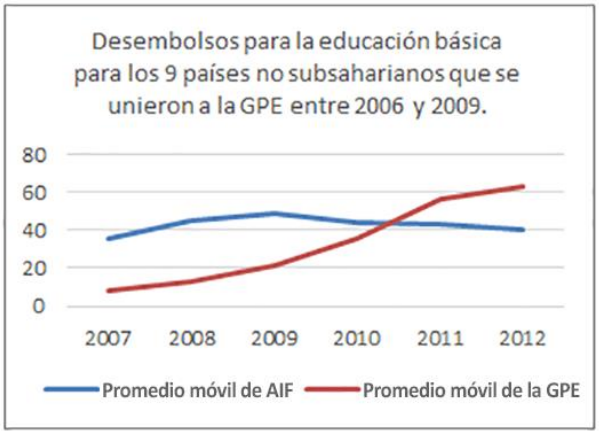
[129] RESULTS Report 2013, *Is the World Bank Reaching Out-of-School Children?,* pág. 14.

Cuadro 5-8 Desembolsos de la AIF y la GPE para la educación básica, para miembros de la GPE, antes de 2006 (promedio móvil de tres años)[130]









Aunque la sustitución de la AIF no ha sido universal, las partes interesadas aseguraron que posiblemente se pueda atribuir a que los vicepresidentes del Banco Mundial y los administradores de los países toman decisiones basadas en cómo asignar mejor un monto fijo de financiación de la AIF entre los distintos sectores que administran. Si las financiaciones de la GPE ayudan a cubrir la educación básica, los administradores del Banco Mundial asignan racionalmente los fondos a los sectores o subsectores en competencia, como la educación terciaria, la salud o el transporte. De forma admirable, el Directorio de la GPE y los directores ejecutivos del Banco Mundial han debatido la sustitución de AIF-GPE y han explorado métodos para reducir su incidencia.

La sustitución también se evidencia en las contribuciones de los pequeños donantes con pocos canales bilaterales para el PDA ya que estos prefieren usar canales multilaterales como la GPE para asignar su ayuda de manera más eficiente. Dinamarca y otros países escandinavos, por ejemplo, consideran a la Alianza un canal conveniente para expandir el alcance geográfico de sus financiaciones. Según Dinamarca, la GPE, igual que otras instituciones multilaterales, permite que

[130] Los datos sobre desembolsos de la AIF (por año civil) provienen de CAD-SNA; para calcular la educación básica, se usó la metodología de ISM.

©Universalia
Results 4 Development

su ayuda alcance una red más amplia de países y cuestiones relacionadas con la educación, como las niñas, los niños sin escolarizar y los países frágiles afectados por conflictos. Los Países Bajos argumentaron que mitigarían su retiro de Burkina Faso y Zambia aumentando su financiación a la GPE para esos países.

Resultado 14: La financiación nacional para la educación básica aumentó desde 2010. Aunque la influencia de la GPE para provocar este aumento permanece incierta, si se cumplen los compromisos que los PDA hicieron en la conferencia de recaudación de 2014, la GPE habrá hecho un aporte positivo en pos de la movilización de nuevos recursos nacionales para la educación.

El análisis de las asignaciones presupuestarias de los PDA después de la primera conferencia de compromisos de la GPE celebrada en 2011 ofrece un panorama poco claro. Según la ISM 2015, Mozambique y Zimbabwe lograron aumentar los recursos nacionales disponibles para la educación desde 2011. Sin embargo, Afganistán, Bután, Lesotho y Mali prometieron aumentar los recursos nacionales para la educación cuando, de hecho, estos recursos disminuyeron entre 2011 y 2013[131].

Además de los compromisos, el análisis de tendencias anteriores sugiere que, hasta el momento, la membresía de la GPE ha tenido un efecto marginal en el aumento de los gastos para la educación como un porcentaje de gastos del gobierno. Una vez que un país se une a la GPE, los gastos en educación, como un porcentaje de gastos del gobierno, aumentaron, en promedio, un 1 %[132]. Los cambios en los gastos para la educación, como un porcentaje de los gastos del gobierno para estos países se presentan en el cuadro 5.9.

Los análisis de regresión demuestran que los gastos en educación, como un porcentaje de los gastos del gobierno son, en promedio, un 0,24 % más altos en los países que reciben financiación de la GPE que en los países que no la reciben. No obstante, atribuir cualquiera de estos incrementos a la GPE es tarea difícil; las partes interesadas que fueron consultadas expresaron opiniones diferentes respecto a la influencia de la GPE para las asignaciones nacionales de los PDA. Como se describe en el recuadro 24, la GPE intenta incrementar esta influencia mediante la introducción del nuevo modelo de financiación.

Recuadro 24: Nuevo modelo de financiación de la GPE 2014

En 2011, 35 países que recibieron donaciones de la GPE gastaron menos del 20 % de su presupuesto nacional en educación. Además, la República Democrática del Congo, Eritrea, Nigeria, Pakistán y Zimbabwe gastaron menos del 10 % de sus presupuestos en educación[133]. Para alcanzar este objetivo, debe movilizarse una considerable cantidad de recursos nacionales adicionales a la brevedad.

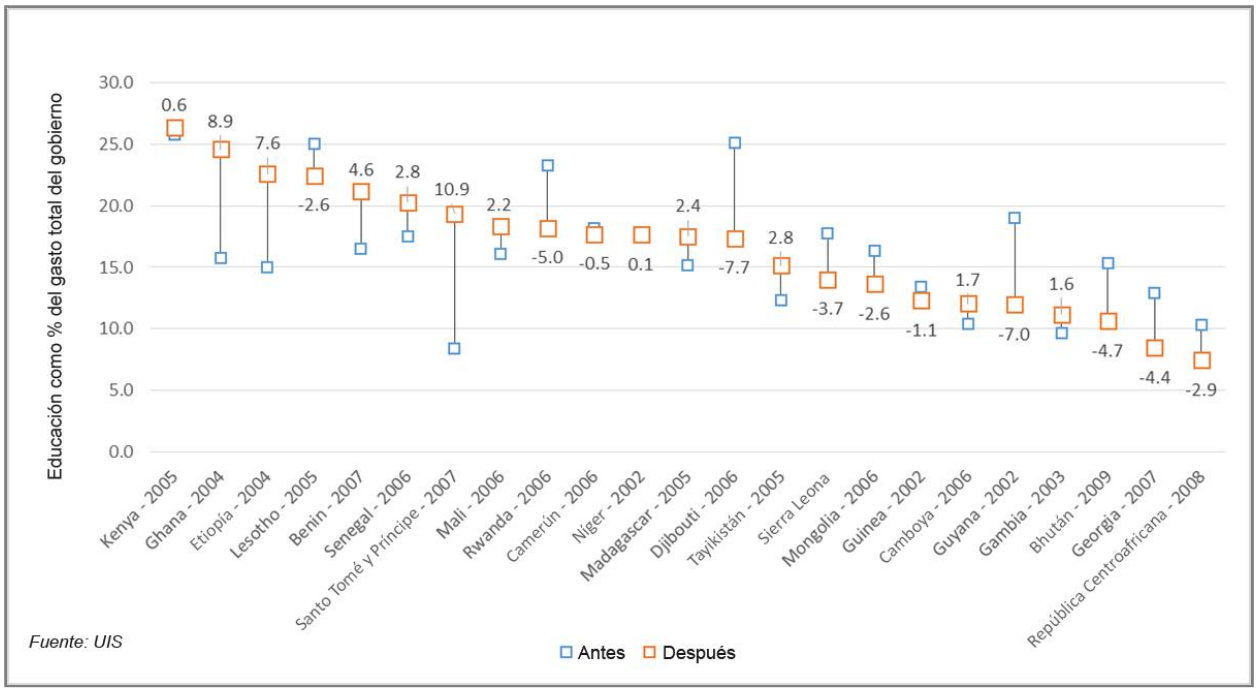
El nuevo modelo de financiación de la GPE, que se adoptó en 2014, apela a que los países que reciben donaciones gasten por lo menos un 20 % de su presupuesto nacional en educación. Pueden encontrarse más análisis del nuevo modelo de financiación en la sección 6.3.

[131] Development Finance International, 2014.

[132] Solo se incluyeron en la muestra aquellos países con datos de, por lo menos, dos años antes y después de unirse a la GPE.

[133] David Archer (2014): The Sustainability of the Alianza Mundial para la Educación: The Role of Domestic Resource Mobilization. Disponible en: http://www.actionaidusa.org/sites/files/actionaid/tax_and_gpe_article_-_david_archer_12.06.14.pdf

Cuadro 5-9 Gasto en la educación antes y después de unirse a la Alianza Mundial



Los compromisos hechos por los PDA en la conferencia de recaudación de la GPE 2014, estimadas en US$26 000 millones, fueron celebradas por muchos como un éxito importante en los esfuerzos de la GPE por movilizar recursos para la educación. El uso de los gastos para la educación como un porcentaje del PBI, en un análisis de tendencia lineal y simple, muestra que los compromisos de los PDA en 2014 modificarían de manera positiva la inclinación de 18 de 22 líneas de tendencia por país; esto significa que los compromisos registrados, si son llevados a la acción, superarían el nivel pronosticado de crecimiento en la financiación nacional para la educación.

Sin embargo, estas cifras representan *compromisos*; deben ser supervisadas con atención para medir si la GPE tuvo una verdadera influencia en las asignaciones destinadas a la educación básica. Asimismo, los sectores pretendidos no son evidentes en todos los compromisos, y tampoco queda claro si ciertos compromisos representarán nuevos recursos. Por último, algunos compromisos, como la de Pakistán, que se comprometió a incrementar su gasto en educación de un 2 % del PBI a un 4 %, parecen poco realistas.

Resultado 15: La GPE asignó una proporción cada vez más alta de sus recursos a Estados frágiles y afectados por conflictos (EFAC), lo que ayudó a mitigar el impacto de la disminución mundial en la ayuda para la educación básica en estos entornos.

La evaluación de 2010 recomendó que la IVR desarrollara una respuesta coherente y flexible para los Estados frágiles, que impulse un cambio direccional por parte de la GPE en la provisión de apoyo adicional a estos países.

Recuadro 25: EFAC que son miembros de la GPE

Desde 2010, 16 nuevos EFAC se unieron a la GPE; 6 frágiles, 3 afectados por conflictos y 7 categorizados como ambos.

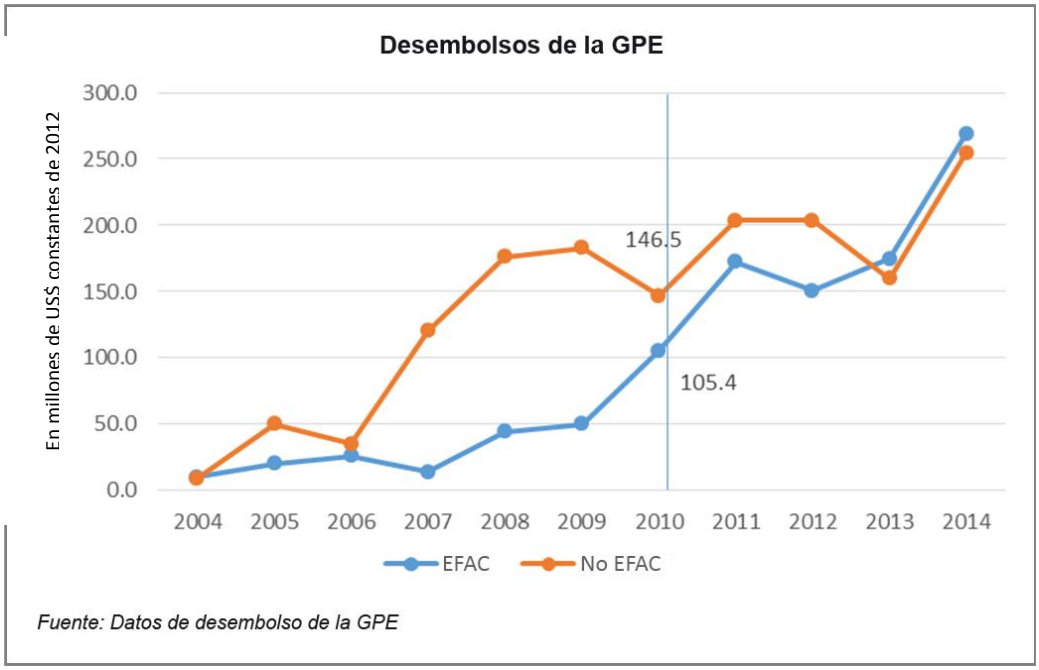
Entre los 28 EFAC que están asociados a la GPE; 11 son frágiles, 5 están afectados por conflictos y 12 se consideran ambos.

Desde el año 2010, otros 16 Estados frágiles y afectados por conflictos (EFAC) se han unido como países miembros de la GPE (véase el recuadro 25), y los desembolsos a estos EFAC se han más que

©Universalia
Results 4 Development

duplicado; el total anual de la financiación para la donación para la aplicación del programa (DAP) dirigido a los EFAC aumentó de US$101,4 millones en 2011 a US$203,7 millones en los primeros diez meses de 2014. En 2014, la financiación para los Estados EFAC superó la que estaba destinada para los Estados no EFAC.

Cuadro 5-10 Desembolsos de la GPE a los EFAC y a miembros no considerados EFAC



Fuente: Datos de desembolso de la GPE

El monto promedio de la financiación para las donaciones para la aplicación del programa (DAP) asignado a los EFAC aumentó en un 62 % después de 2010. Desde 2010, las DAP promedio para EFAC (US$42,6 millones) han sido más altas que las destinadas a Estados menos frágiles (US$35,8 millones).

Recuadro 26: Enfoque fortalecido en los EFAC

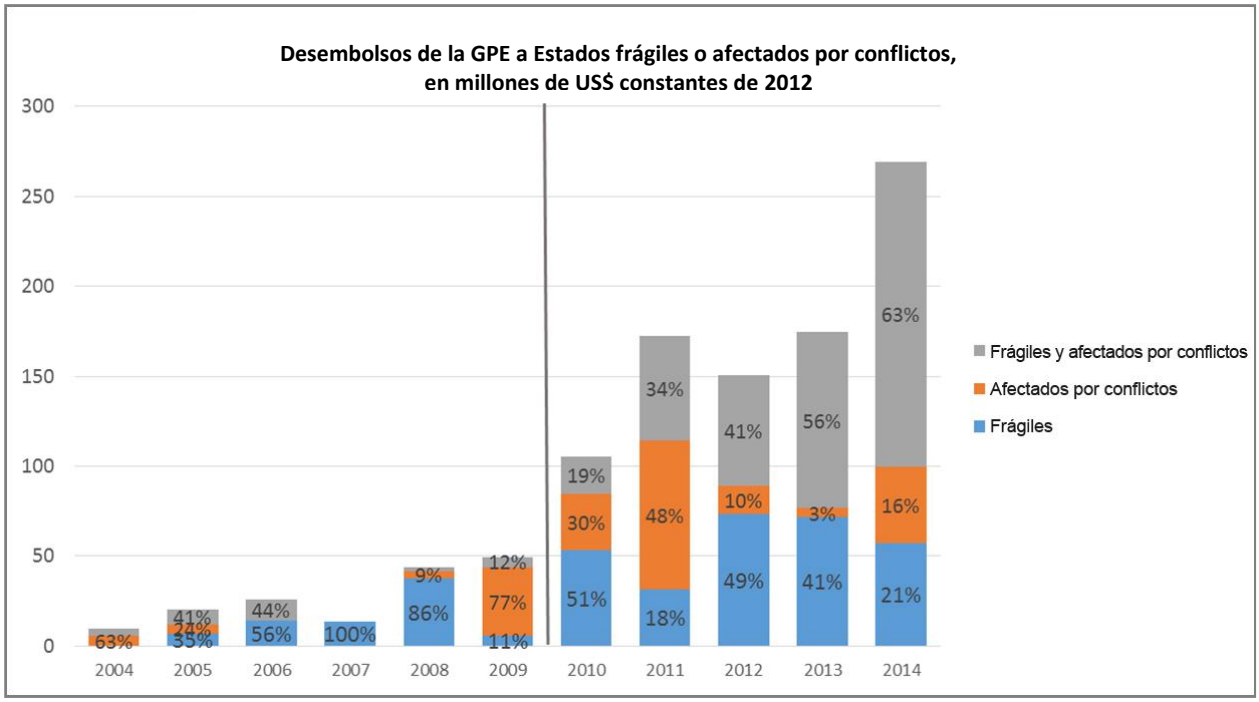
Resulta notable, según algunas entrevistas, que para algunos donantes pequeños, el enfoque fortalecido de la GPE en los Estados EFAC se adapte muy bien con su estrategia de desarrollo, y se ha utilizado para respaldar la contribución a la Alianza.

Los principales beneficiarios de la financiación de la GPE a los EFAC se encontraban en los países de SSA. En el período posterior a 2010, cuatro países (Uganda, Pakistán, Nigeria y la República Democrática del Congo) recibieron DAP por un valor de US$100 millones cada una. El monto de estas donaciones es considerablemente mayor al del período anterior a 2010, en el que los principales beneficiarios, Nepal, Madagascar y Etiopía recibieron US$120 millones, US$75 millones y US$69,5 millones, respectivamente.

El considerable aumento en la participación y el apoyo de la Alianza a los Estados EFAC podría, sin embargo, estar un poco agrandado, debido a que la categorización que la Alianza tiene para los EFAC combina la lista del contexto de países frágiles del Banco Mundial de 2013/14 y la lista de países afectados por conflictos de UNESCO de 2002-2013. La lista combinada incluye más países (categorizados como frágiles, afectados por conflicto, o ambos) que la lista del Banco Mundial o de UNESCO. Asimismo, como se muestra en el cuadro 5.10, en 2010 y 2012, la porción de financiación más grande dentro de lo que, en términos más amplios, se define como la categoría de Estados EFAC, se destinó a Estados frágiles, que incluyen un conjunto bastante diverso de países, entre ellos, algunos con aparentes bajos niveles de fragilidad política. Esto da lugar a una pregunta muy importante respecto a si los países con más necesidad (es decir, los afectados por conflictos) están

recibiendo la cantidad adecuada de recursos de la GPE. En 2010, 2012, 2013, 2014 por ejemplo, los Estados afectados por conflictos recibieron, respectivamente, el 30 %, 10 %, 3 % y el 16 % del total de la ayuda para EFAC (aunque los países categorizados tanto como frágiles como afectados por conflictos, recibieron montos importantes durante estos años).

Cuadro 5-11 Desembolsos de la GPE a EFAC, 2004-2013



Desde 2010, la ayuda para la educación básica en los EFAC financiados por la GPE disminuyeron en un 15 %, de US$1600 millones a US$1400 millones. Esta disminución fue más pronunciada entre los países frágiles de la GPE, entre los que la ayuda cayó al 22 % (US$69 millones) desde 2010. Si se los compara, las ayuda a los países afectados por conflictos disminuyó en un 3 % (US$15 millones). La ayuda para la educación básica para miembros de la GPE no EFAC disminuyó solo en un 5 %, lo que revela un ritmo de descenso más rápido para los miembros de la GPE que son EFAC, que para otros países miembros de GPE que no lo son. El cuadro 5.12 muestra las contribuciones de la GPE a sus asociados de EFAC respecto al respaldo de otros donantes para la educación básica en estos países[134]. En 2013, la ayuda de la GPE

Recuadro 27: Desembolsos de la GPE en comparación con los desembolsos de la AIF

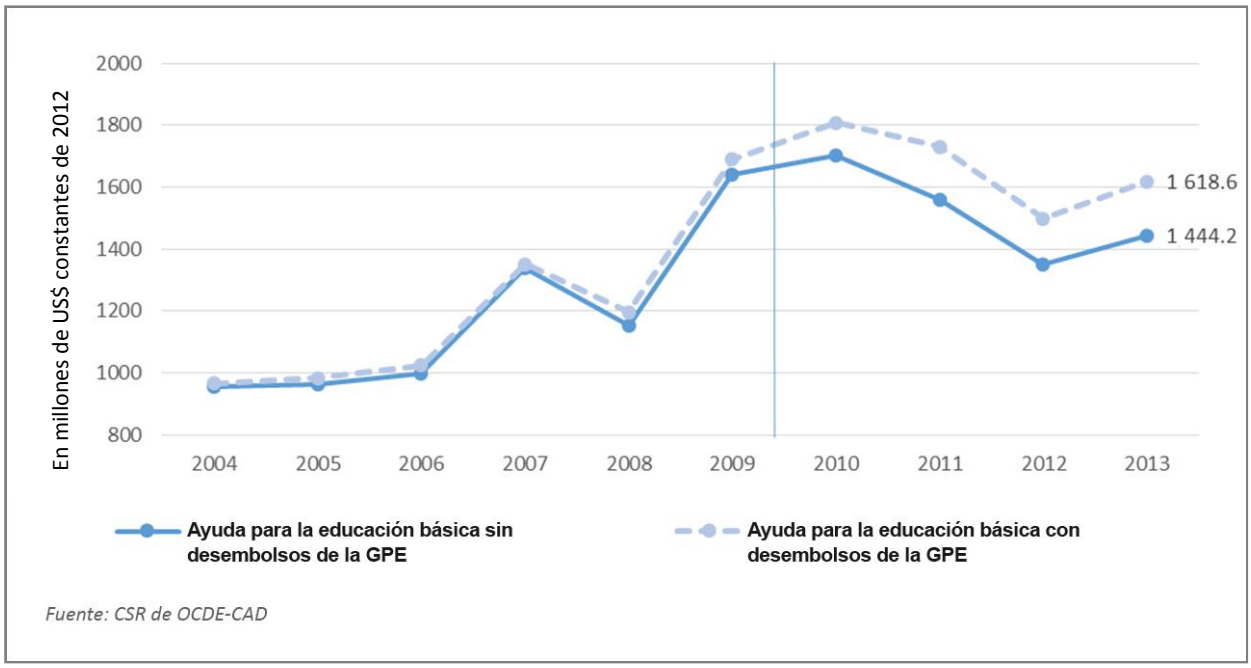
Aunque la GPE aumentó de manera notable los desembolsos para EFAC, la AIF disminuyó sus desembolsos para la educación básica entre los EFAC de la GPE a US$2,8 millones anuales.

[134] La mayoría de los donantes informa sus contribuciones a la GPE conforme a líneas regionales o bilaterales sin especificar. Como en el caso de análisis anteriores a nivel nacional, se asume que se captan pocos flujos de la GPE o ninguno a nivel nacional. Bajo este supuesto, incluir los desembolsos de la GPE a las cifras de ayuda total requeriría agregar los desembolsos de la GPE a los datos informados por el CAD sobre la educación básica a nivel nacional.

©Universalia
Results 4 Development

representó el 11 % del apoyo total (23 % en los Estados frágiles y 1 % en países afectados por conflictos) en estos entornos. Véase también el recuadro 27.

Cuadro 5-12 Ayuda para la educación básica entre miembros de la GPE frágiles y afectados por conflictos, 2004-2013



Fuente: CSR de OCDE-CAD

Existen diferencias notables entre EFAC y no EFAC respecto a la eficiencia de los procesos que se necesitan para adquirir la financiación (véase el cuadro 5.13). Desde 2010, el tiempo promedio desde la aprobación hasta el primer desembolso disminuyó, tanto para los EFAC como para los no EFAC. Sin embargo, dentro de los EFAC hay una variación considerable entre el momento de la aprobación y el primer desembolso: Sierra Leona, por ejemplo, sufrió una demora de 24 meses, mientras que Timor-Leste recibió su primer desembolso cuatro meses después de la aprobación. Véase el recuadro 28. Según el Examen de la cartera de la GPE 2014, la razón principal para las demoras posteriores a 2010 (tanto para EFAC como para no EFAC) al momento del desarrollo del programa, es un proceso más

Recuadro 28: Las directrices de la GPE para el apoyo acelerado en situaciones de emergencia y recuperación temprana

Estas directrices fueron aprobadas por el Directorio en noviembre de 2012[135] y permiten abarcar las intervenciones de emergencia a través de actividades a largo plazo. Según este mecanismo, se puede proporcionar hasta el 20 % del monto disponible para un país en la forma de financiación acelerada, que se puede obtener en aproximadamente 7 a 8 semanas de iniciado el proceso. Hasta ahora, la financiación acelerada se ha utilizado en pocas oportunidades, por ejemplo en Yemen, donde alrededor de US$10 millones de los US$82,6 millones en donaciones GPE al país fueron destinados a la rehabilitación escolar para áreas afectadas por emergencias[136].

[135] Disponible en https://www.globalpartnership.org/content/guidelines-accelerated-support-emergency-and-early-recovery-situations.

[136] Según el sitio web de la GPE, la financiación acelerada también se realizó en la República Centroafricana y en (el Centro Sur) de Somalia.

sólido de garantía de calidad de la GPE y tiene como objetivo asegurar la relevancia del programa y la alineación de las prioridades de la GPE y de las estrategias de educación a nivel nacional[137].

Cuadro 5-13 Tiempo requerido para que los EFAC y los no EFAC obtengan financiación de la GPE

Tiempo promedio en que los Estados frágiles o afectados por conflictos elaboran un programa de la GPE, obtienen la aprobación del Directorio y reciben el primer desembolso, en meses

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Antes de 2010	Después de 2010
Elaboración hasta aprobación	5.8	5.4	4.9	7.0	7.2	4.5	10.0	10.4	16.8	5.8	9.8
Aprobación hasta primer desembolso	38.0	23.5	17.9	17.6	14.1	12.9	11.7	9.8	10.3	24.3	11.8

Fuente: Adaptado de Examen de la cartera de la GPE, 2014

Tiempo promedio en que los Estados no frágiles o que no han sido afectados por conflictos elaboran un programa de la GPE, obtienen la aprobación del Directorio y reciben el primer desembolso, en meses

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Antes de 2010	Después de 2010
Elaboración hasta aprobación	7.2	7.2	9.1	7.7	5.9	8.3	8.8	9.2	16.7	7.8	9.8
Aprobación hasta primer desembolso	17.6	21.6	22.6	20.3	19.6	19.3	9.6	9.3	9.9	20.5	13.5

Fuente: Adaptado de Examen de la cartera de la GPE, 2014

[137] Examen de la cartera de la GPE 2014.

©Universalia
Results 4 Development

6 GPE a nivel nacional

6.1 Panorama general

Este capítulo presenta los resultados sobre la relevancia y la eficacia de la Alianza Mundial a nivel nacional y sobre la alianza a nivel nacional, la gobernanza y la gestión de la GPE. Investiga si los cambios que se implementaron desde 2010 afectaron el desempeño de la GPE y cómo lo afectaron.

6.2 Contexto y relevancia

Resultado 16: El enfoque de la Alianza Mundial a nivel nacional, que apoya el desarrollo y la aplicación de planes sólidos del sector educativo, le ayuda a adaptar su asistencia a las necesidades de los distintos contextos nacionales, incluso en Estados frágiles y afectados por conflictos (EFAC).

En el período que se revisó, la cartera de la GPE incluyó 59 países en desarrollo. Las características de cada contexto nacional determinaron lo que la GPE pudo lograr, además de los tipos de ayuda financiera y técnica que eran más apropiados y relevantes. Como se muestra en el recuadro 29, los países accedieron a las donaciones de la GPE más relevantes a sus necesidades.

Recuadro 29: Tipos de donaciones de la GPE a los que se accede

De los 18 países que se estudiaron para la evaluación, 16 recibieron donaciones para la aplicación del programa. En 11 de los 16 países, la DAP es el único tipo de donación de la GPE que se solicitó y se otorgó.

Camboya y Senegal recibieron tanto una DDPE como una DAP. Madagascar y Uganda accedieron a los tres tipos de donaciones de la GPE [138].

Honduras todavía no solicitó ningún tipo de financiación de la GPE.

Las consultas que se realizaron en los 18 exámenes a países indicaron que los objetivos y las metas estratégicas de la Alianza que se plantearon en el Plan Estratégico 2012-2015 fueron lo suficientemente amplios como para que los países pudieran usar la financiación de la GPE para abordar las prioridades nacionales existentes (o emergentes) en la educación básica. Todos los programas financiados con DAP durante el período abordaron, por lo menos, dos de los cuatro Objetivos Estratégicos de la GPE, con la mayor cantidad de programas relacionados con el Objetivo 1 (Acceso para Todos) y el Objetivo 4 (Construir para el futuro)[139].

[138] Las asignaciones y los desembolsos destinados a donaciones para el desarrollo del plan de educación (DDPE) sufrieron una **disminución** sostenida desde el establecimiento de las DDPE en 2012, mientras que los desembolsos de las donaciones para la desarrollo del programa (DDP) **fluctuaron**. La disminución en la demanda de DDPE no necesariamente implica una disminución en la relevancia de la financiación, ya que las DDPE están vinculadas al desarrollo de los planes de sector educativo que, por lo general, cubren de 3 a 5 años. De las 30 DDPE que se aprobaron desde 2012, 16 se asignaron a los EFAC. Téngase en cuenta que tanto las DAP como las DDPE fueron rebautizadas en 2014.

[139] El grueso de la financiación de la GPE fue dirigida a Acceso para todos (Objetivo 1) y a Aprendizaje para todos (Objetivo 2). La menor cantidad de recursos fue designada para el Objetivo 3, Llegar a cada niño. véase el volumen IV, apéndice 6 (Examen de los documentos y donaciones de la GPE).

La relevancia del apoyo de la GPE[140] a los distintos grupos de partes interesadas varió según los roles e intereses en cada país.

- **Gobiernos nacionales:** los representantes del gobierno de los PDA que fueron consultados en los 18 países estudiados sintieron que la Alianza Mundial es más relevante en la provisión de recursos financieros para la planificación o la aplicación de sectores. Otros posibles beneficios, como la mejora de la reputación regional o mundial del país en la reforma de la educación, o el aprendizaje de otros países, se registraron solo ocasionalmente.
- **Asociados de desarrollo** (donantes): si bien los donantes representantes a nivel nacional estuvieron de acuerdo con que los procesos respaldados por la GPE son, por lo general, relevantes para las estrategias de sus propios países y su compromiso con la eficiencia de la ayuda, también notaron que las prioridades de los donantes en un país pueden cambiar. Así, es posible que los intereses y las prioridades de los donantes a nivel nacional no estén siempre completamente alineados con su compromiso con la Carta de la GPE a nivel mundial. En Tanzania y Uganda, por ejemplo, varios organismos bilaterales retiraron, de manera temporal, su apoyo a las modalidades grupales o sectoriales, para brindar su apoyo a proyectos bilaterales.
- **Sociedad civil:** la financiación de la GPE para las coaliciones para la educación nacional (CEN), que se canalizó a través del Fondo de la Sociedad Civil por la Educación (CSEF), ha sido el recurso único o el recurso principal de financiación para las CEN en 5 de los 18 países que se estudiaron[141]. De manera acorde, estas CEN consideraron que las financiaciones de CSEF eran muy relevantes porque les permitían ser operativos y participar en el proceso de diálogo del sector[142]. Asimismo, GPE (a través de su Secretaría, ES/EG y OC) promueve, específicamente, la inclusión de representantes docentes en los GLE.
- **Sector privado/Fundaciones:** La relevancia de la GPE para estos grupos parece estar radicada, principalmente, en su capacidad para promover y apoyar su inclusión en los procesos de diálogo del sector. Las contribuciones concebidas que estos actores pueden o deben hacer, como parte de los Grupos locales de educación no están claras (véase la sección 6.4.3).

[140] "Apoyo de la GPE" hace referencia a la totalidad de la financiación de la GPE y los criterios de financiación relacionados, además de la ayuda técnica proporcionada a través de la Secretaría, las entidades de supervisión/gestión o los organismos de coordinación.

[141] Nicaragua, Tanzania, Viet Nam, Zimbabwe y Madagascar

[142] El CSEF participó en las CEN existentes o emergentes en los 18 países revisados para esta evaluación, aunque no siempre durante todo el período bajo examen. Por ejemplo, en Uganda la CEN no reúne los requisitos para recibir una donación conforme a la segunda ronda de financiación CSEF. Véase también el volumen IV, apéndice 4.

6.3 Eficacia de la GPE

Al evaluar la eficacia de la GPE a nivel nacional, la evaluación examinó de qué manera los cambios desde 2010 han afectado las contribuciones de la GPE para el fortalecimiento de la capacidad del país para planificar, aplicar, supervisar y evaluar la aplicación del PSE en el sector educativo. .

Resultado 17: Si bien la GPE ayudó a fortalecer los procesos de planificación del sector de la educación y contribuyó financieramente a la aplicación de planes para el sector, no hay datos suficientes para evaluar los efectos de la Alianza a largo plazo en las capacidades nacionales para la planificación y la aplicación del PSE.

Planificación del sector educativo[143]

Las donaciones y procesos de la GPE relativos a la solicitud de donaciones contribuyeron al desarrollo de nuevos o fortalecidos planes de (sub)sectores o planes provisorios en 9 de los 18 países analizados[144]. Véanse ejemplos en el recuadro 30. Un país (Honduras) aún no ha solicitado financiación de la GPE. En los 8 países restantes, los planes del sector existentes fueron considerados lo suficientemente sólidos para no requerir mejoras.

Recuadro 30: Ejemplos de países

En **Tanzania,** el proceso de solicitud de DAP constituyó un incentivo para que los actores nacionales unieran los segmentos, antes fragmentados, de planes de acción para subsectores en un plan estructurado y realista para la educación básica. El proceso también dio como resultado el Tanzania Development Partner Group para revisar y supervisar los planes existentes del sector (este asunto todavía no se ha abordado).

En **Madagascar**, una DDPE de la GPE financió el desarrollo de un plan provisional de educación que fue decisivo a la hora de mantener a los donantes trabajando en temas de educación de manera coordinada durante la crisis política. Las DDP y DAP posteriores financiaron la elaboración de intervenciones para implementar los aspectos del plan.

La evaluación de 2010 de la IVR señaló que el proceso de evaluación y aprobación del plan del sector educativo tendía a situar a los donantes en la vanguardia, con participación limitada de los actores nacionales. Los datos recolectados para esta evaluación provisoria muestran una ligera mejora en la situación. En 11 de los 18 países estudiados[145] las partes interesadas nacionales e internacionales que fueron consultadas coincidieron en que los procesos de planificación realizados en relación con las solicitudes de donaciones de la GPE o el desarrollo de los programas de financiación de la GPE habían sido más participativos e inclusivos que en la preparación de las iniciativas previas del sector. Esto fue visto como beneficioso en términos de equidad y mayor sentido de propiedad de los planes/programas resultantes[146]. En Tanzania y Zimbabwe, los procesos de planificación del sector financiados por la GPE incluyeron representantes del Ministerio de Finanzas y de otros ministerios competentes, un factor que fue señalado como ausente en la evaluación de 2010 de la IVR.

[143] En este contexto, la planificación del sector educativo abarca el desarrollo o la mejora de un PSE como de los procesos sobre el desarrollo de programas para aplicar los aspectos del plan.

[144] Camboya (DDP, DAP), RDC (DAP), Madagascar (DDPE, DDP y DAP), Malawi (DDPE), Rwanda (DAP), Tanzania (DAP), Uganda (DDPE, DDP y DAP), Yemen (DAP) y Zimbabwe (DDPE, DAP). En Ghana, que se unió a la IVR en 2004, una de las partes interesadas mencionó la influencia positiva de la IVR en el desarrollo y calidad del PSE (es decir, anterior al período examinado).

[145] Afganistán, Camboya (hasta cierto punto), República Democrática del Congo, Ghana, Malawi, Moldavia, Rwanda, Tanzania, Viet Nam, Yemen y Zimbabwe

[146] Sin embargo, en la República Democrática del Congo y en Rwanda se observó que el proceso resultante, a pesar de ser más democrático que otros del pasado, había sido manejado en gran medida por los donantes del sector educativo. En tres países (Senegal, Madagascar y Etiopía), los procesos de planificación del sector ya eran participativos y no requirieron o no se beneficiaron visiblemente de la influencia de la GPE.

La evaluación de 2010 de la IVR también observó que la falta de claridad sobre los procedimientos de la IVR dio como resultado costos altos de transacción (por ejemplo, en un número de países con PSE ya existentes, se desarrollaron planes paralelos para la IVR, lo que significó un esfuerzo adicional). En la evaluación actual, las partes interesadas a nivel nacional describieron los procedimientos de la GPE como claros y no se reportaron casos de PSE duplicados.

Las partes interesadas del gobierno nacional de cinco países[147] observaron que las evaluaciones iniciales del sector y los procedimientos de planificación del programa vinculados a las solicitudes de donaciones de la GPE habían fortalecido las competencias individuales como también la capacidad colectiva de su unidad o del ministerio para la planificación del (sub)sector orientada a los resultados y basada en pruebas. Debido a la ausencia de comparadores (por ejemplo, un trabajo de planificación posterior de un sector realizado por estas partes interesadas u organizaciones) no es posible verificar este cambio informados por los propios interesados. Véase también el recuadro 31.

Recuadro 31: Ayuda externa en comparación con el apoyo del GLE

Los 18 países estudiados varían en la medida en que utilizaron y dependieron de los servicios de consultores externos o de las entidades de supervisión para la formulación de las solicitudes de donaciones o planes operativos para el programa financiado por la GPE.

Mientras que algunos países (por ejemplo, Camboya, RDC, Moldavia, Nicaragua y Zimbabwe) dependían mucho de la asistencia externa, en otros países (por ejemplo, Etiopía, Senegal y Tanzania) el GLE tuvo una participación más directa. En estos casos, las partes interesadas nacionales informaron que la experiencia fortaleció sus capacidades individuales y colectivas para la planificación sistemática y basadas en hechos, además de promover la colaboración entre actores a nivel de país.

La Secretaría de la GPE está finalizando actualmente una revisión de los planes del sector educativo desarrollados principalmente bajo la IVR para establecer un punto de referencia sobre la calidad del PSE, que tendrá por objeto informar las actividades futuras de desarrollo de capacidades de la GPE en este sentido y permitir un mayor monitoreo diario de la calidad del PSE.

Aplicación del plan del sector educativo

En 14 de los 18 países estudiados[148], los representantes nacionales y del GLE que fueron consultados informaron que la financiación de la GPE produjo una notable diferencia en la capacidad del gobierno nacional de implementar prioridades resumidas en el PSE del país que de otra manera no se habrían abordado o se habría hecho de manera incompleta. Para garantizar esto, se requiere que las solicitudes del país para las donaciones para la aplicación del programa detallen los montos nacionales y externos de financiación existentes para la educación e identifiquen los déficits de financiación, los porcentajes de la deficiencia de financiación que la Alianza deberá ser capaz de abordar y cómo el programa de financiación de la GPE expandirá o complementará las iniciativas de financiación por medio de recursos nacionales o externos.

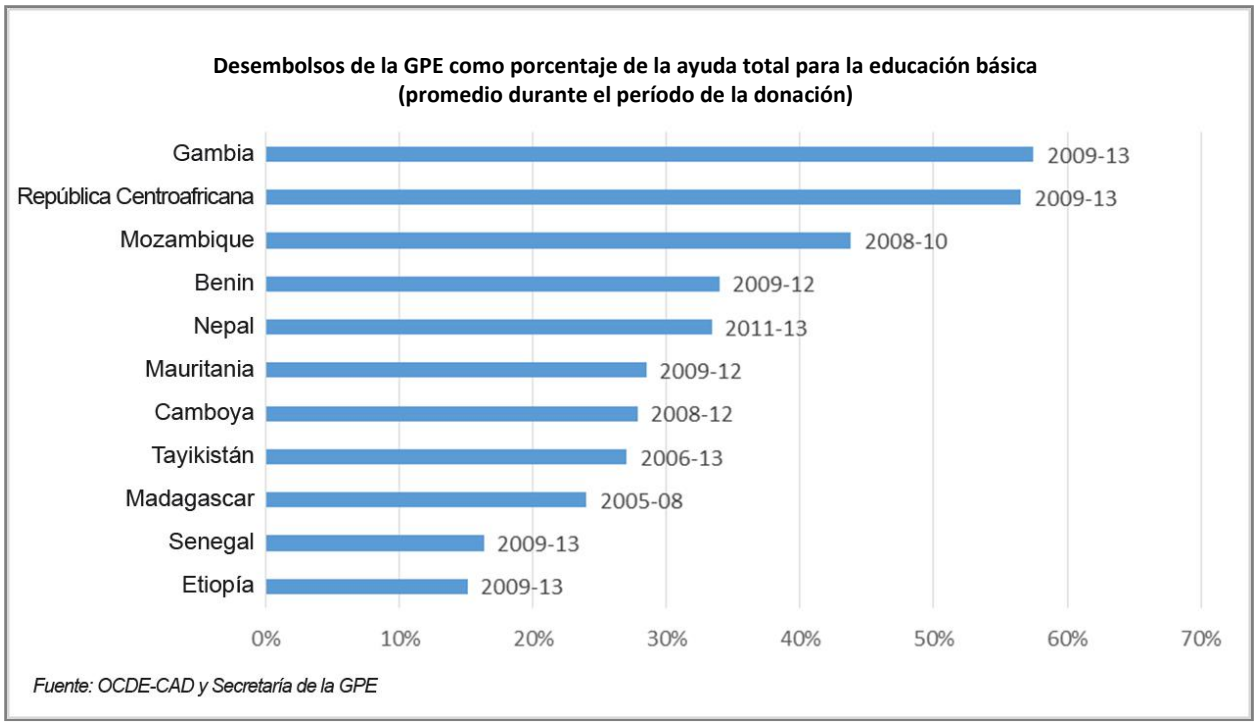
La financiación de la GPE permitió que algunos países ampliaran las iniciativas hacia más áreas geográficas, incluso a áreas remotas. En algunos países (por ejemplo, Malawi) permitió que el gobierno abordara temas importantes como la compra de materiales de enseñanza y de aprendizaje. En otros, (por ejemplo, Afganistán) permitió que el país abordara temas que hasta ese momento habían recibido una financiación escasa o nula de otros donantes (por ejemplo, formación de docentes mujeres y educación orientada a la comunidad). En Yemen, la financiación de la GPE fue considerada fundamental a la hora de mantener el sector educativo en marcha durante los períodos de crisis cuando el gobierno no era capaz de mantener los niveles básicos de inversión en educación.

[147] Afganistán, Ghana, Tanzania, Viet Nam, Zimbabwe.

[148] Afganistán, Burundi, Camboya, RDC, Etiopía, Ghana, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Rwanda, Tanzania, Uganda, Yemen, Zimbabwe.

Esta percepción de la importancia de la financiación de la GPE parece ser independiente de la participación en ayuda total para donaciones de la GPE a la educación en un país, como se muestra en el cuadro 6.1 a continuación.

Cuadro 6-1 Desembolsos de la GPE como porcentaje de la ayuda total para la educación básica



Los representantes de los países consultados y los miembros del GLE en dos países[149] manifestaron que, a pesar de que la financiación de la GPE fue valiosa a la hora de cubrir ciertas brechas, esta fue inadecuada en términos de abordar las necesidades globales, por lo que constituyó una simple "gota en el mar". En este contexto, es relevante mencionar que a pesar de que el tamaño promedio de las DAP aumentó desde 2010[150], la media de las asignaciones de la GPE por niño en edad escolar primaria y por niño sin escolarizar en países en vía de desarrollo ha disminuido desde 2010 debido a la incorporación de países con mucha población a la Alianza[151].

La evaluación de 2010 de la IVR mencionó que se prestó poca atención a la necesidad de desarrollo de capacidades durante la aplicación del plan del sector. Esto se debió en parte a que las actividades de desarrollo de capacidades de la IVR debían ser financiadas por un EPDF independiente, que resultó en la pérdida de oportunidades ya que muchos actores no tenían conocimiento de esta facilidad. Con la creación del Fondo de la GPE en 2011, el apoyo para el desarrollo de las capacidades ya no estaba separado de otro tipo de apoyo financiero. Como resultado, aproximadamente el 13 % de las cantidades totales de DAP durante el período examinado fue asignado al desarrollo de capacidad institucional y el 16 % a la formación en servicio de docentes y

[149] Afganistán y Uganda.

[150] El tamaño promedio de todas las DAP ha aumentado de US$30,2 millones previo a 2010 a US$39,2 millones desde 2010. Los montos promedios de donaciones asignadas a los Estados frágiles aumentaron un 59 % después de 2010.

[151] Véase el volumen IV, apéndice 6 (Examen de los documentos y donaciones) para más detalles.

autoridades educativas con el propósito de influir en el sistema de capacidades importantes para la aplicación del plan de sector. Las asignaciones correspondientes abarcan una amplia gama de actividades que incluyen asistencia técnica, talleres y formación destinada a la mejora de gestión en todos los sectores; desarrollo de capacidades para mejorar la gestión en los ministerios de educación y esfuerzos para fortalecer la gestión financiera pública. Sin embargo, hasta la fecha, la Alianza no ha recolectado o compartido sistemáticamente información sobre los efectos de estas actividades en el sistema de capacidades de los PDA[152].

Los datos de la evaluación muestran varios desajustes en los planes del sector y programas (financiados por la GPE) relativos a la capacidad de aplicación del respectivo Ministerio de Educación[153]. En 8 de los 18 países visitados, las deficiencias en la capacidad de las entidades gubernamentales contribuyeron a generar **retrasos** en la aplicación de las donaciones de la GPE[154]. En otros países, las deficiencias en la capacidad del ME tuvieron distintos efectos (véase el recuadro 32). Las partes interesadas consultadas, en especial los Estados EFAC[155], subrayaron la necesidad de evaluar e identificar las maneras para fortalecer la capacidad nacional de aplicación más exhaustivamente de lo que se venía haciendo durante la preparación y la autorización de las donaciones de la GPE.

Recuadro 32: Efectos de las deficiencias en la capacidad de los ME

En varios países, la falta de capacidad del Ministerio de Educación estaba relacionada a temas específicos y no afectaban necesariamente la aplicación del programa financiado por la GPE o el PSE. Por ejemplo:

En la RDC, los niveles de desembolso de las donaciones de la GPE han sido generalmente altos debido a que se asignaron cantidades considerables en componentes que el gobierno era capaz de manejar adecuadamente (por ejemplo, libros de texto y construcciones de escuelas). Otros componentes con menores asignaciones pero que son potencialmente más importantes para la reforma estructural del sector no han sido realizados (por ejemplo, formación de docentes en servicio).

En Etiopía, las partes interesadas del ME mencionaron brechas de capacidad en áreas específicas, como abordar las necesidades de los estudiantes con discapacidades.

[152] Los informes de finalización de aplicaciones recopilados por las entidades de supervisión ofrecen información sobre si los objetivos de los programas financiados por DAP han sido cumplidos, pero no tienen por objeto o no son adecuados para recopilar efectos a largo plazo en el sistema general de capacidad. Los resultados de la GPE para los informes de aprendizaje recogidos por la Secretaría ofrecen ejemplos de logros individuales y prometedores que pueden influenciar positivamente la capacidad del país para la aplicación o control del PSE, pero estos no han captado sistemáticamente dichos efectos en toda la cartera de la GPE o no han informado acerca de las atribuciones o contribuciones de la GPE a los cambios observados.

[153] Se observaron cuestiones similares de diversas magnitudes en Afganistán, Burundi, República Democrática del Congo, Madagascar, Nicaragua, Tanzania, Uganda, Yemen y Zimbabwe.

[154] Sin embargo, los retrasos en la aplicación de donaciones también se han debido a problemas de diseño en el programa respectivo u otros factores como la inestabilidad política, cuestiones de seguridad y patrones meteorológicos estacionales. Véase el Examen de cartera 2014 de la Secretaría de la GPE.

[155] Por ejemplo, en Afganistán, Burundi y Yemen.

Resultado 18: La GPE realizó contribuciones prometedoras al fortalecimiento de la capacidad de un país para el control del sector educativo. Sin embargo, el control eficaz y confiable sigue estando a menudo limitado por la falta de datos fidedignos.

Como parte del compromiso de la GPE con el principio de responsabilidad mutua, los criterios de financiación de la GPE hacen hincapié en las expectativas que los PDA controlarán e informarán sobre el progreso del sector educativo a través de las evaluaciones conjuntas del sector (ECS). En 5 de los 18 países estudiados, la Alianza contribuyó con dichas evaluaciones (véase el recuadro 33).

Recuadro 33: Apoyo de la GPE a las evaluaciones conjuntas del sector

En Nicaragua y Zimbabwe, las necesidades de financiación de la GPE fueron decisivas en las primeras ECS.

En Camboya y Tanzania, las necesidades de donación de la GPE ayudaron a revivir los procedimientos inactivos de la ECS.

En Burundi, los aportes de la Secretaría de la GPE fortalecieron los procedimientos existentes de ECS.

Sin embargo, el Examen de la cartera 2014 de la Secretaría de la GPE subrayó que entre los 56 países que recibían donaciones para la aplicación del programa en el momento, ocho países (14 %) **no** habían tenido la evaluación conjunta del sector educativo durante el año anterior. En Nicaragua, la realización de las evaluaciones del sector no incluyó actores de la sociedad civil. En Viet Nam y Tanzania, los resultados de la evaluación del sector no han sido documentados consistentemente ni difundidos efectivamente y de manera oportuna. Véase el recuadro 34.

La Iniciativa de evaluación del sector (IES), que deriva de un estudio encargado por la Secretaría de la GPE de los 67 informes de la ECS en 2011, observó un margen considerable de mejoras en la realización de la ECS y en los productos resultantes. Desde entonces, la Secretaría de la GPE, el IIEP y otros socios organizaron cinco talleres regionales para presentar experiencias y prácticas recomendadas sobre el monitoreo sistemático de los PSE, la introducción de las directrices de la GPE/IIEP para la preparación y evaluación de los planes del sector educativo y el desarrollo de un proceso colaborativo para actualizaciones periódicas de las directrices. Según la Secretaría de la GPE, los talleres han conducido a un mejor monitoreo de los PSE, como se observa en una comparación de 50 PSE existentes evaluados en 2013 y de 13 PSE nuevos evaluados en 2014[156]. La IES también ha sido decisiva en la aplicación de las modificaciones a los procedimientos en el país de la GPE, por ejemplo, la expectativa de que los PSE incluyeran un plan de acción multilateral que estableciera un vínculo claro entre el marco de financiación del PSE y las actividades planeadas.

Recuadro 34: Financiación de la IHP+ a las evaluaciones conjuntas de estrategias de salud

Al igual que el respaldo de la GPE a las evaluaciones conjuntas del sector, la IHP+, una de las organizaciones de comparación, apoya la colaboración de la evaluación conjunta de estrategias nacionales de salud (ECENS) y ofrece asesoramiento y herramientas sobre cómo los países pueden realizar efectivamente dichas evaluaciones. Las ECENS han sido percibidas como favorables desde su concepción: son vistas como una herramienta efectiva para reunir a las partes interesadas para fortalecer las estrategias y actualmente están siendo utilizadas por los países de manera formal e informal como un bien público. La buena documentación sobre el proceso de las ECENS, sus resultados y su impacto también han sido esenciales debido a que esto inspira confianza en la estrategia resultante del sector.

A pesar de estos avances alentadores, un desafío persistente para monitorear eficazmente la aplicación de un PSE radica a menudo en la limitada disponibilidad y confiabilidad de los datos del sector educativo. En el examen de cartera de 2014 de la Secretaría de la GPE se observó que 20 de 56 países

[156] Documento actualizado de la IES sobre datos de la IES de la Secretaría de la GPE, 6 de abril de 2015.

(36 %) no contaban con un sistema de información de la gestión de educación o este era poco funcional. Asimismo, esta evaluación puso de relieve las limitaciones en la disponibilidad o en la confiabilidad de los datos en 6 de los 18 países estudiados[157]. Se espera que el nuevo modelo de financiación 2015-2020 de la GPE aborde alguno de los desafíos observados ofreciendo incentivos a los PDA para mejorar la recolección de datos sobre educación y los sistemas de información de la gestión (SIG) para demostrar el progreso en los resultados de equidad, eficiencia y aprendizaje (véanse el resultado siguiente).

La financiación del CSEF a las Coaliciones educativas nacionales (CEN) contribuyó de forma notoria al fortalecimiento de la capacidad nacional para el monitoreo del sector educativo. En las propuestas para donaciones, la mayoría de los administradores de las donaciones del CSEF observaron la intención de utilizar los fondos para realizar monitoreos de sector y actividades de investigación y promoción[158]. Según el Examen de la sociedad civil de 2014 de la Secretaría de la GPE, la mayoría de los beneficiarios participan activamente en las actividades de monitoreo del sector, seguimiento y análisis de presupuesto y están utilizando los resultados para promover y desarrollar propuestas para la inclusión en planes, políticas y presupuestos. Al mismo tiempo, como se señala en el informe de supervisión de UNESCO (junio 2014), la GCE como la Secretaría global del CSEF aún no monitoreó sistemáticamente si y de qué manera las actividades individuales resultaron en, o contribuyeron a, cambios específicos en la política, legislación o práctica. Véase el recuadro 35.

Recuadro 35: Monitoreo de CEN o actividades de promoción relacionadas y sus efectos en una muestra de 18 países

La financiación del CSEF permitió a los actores de la sociedad civil en Senegal desempeñar un papel más importante en el monitoreo del sector. En Uganda, los representantes de la OSC son parte de un subgrupo del GLE que tiene la tarea de controlar la aplicación de donaciones de la GPE, pero el grupo aún no ha podido comenzar a trabajar debido a que la aplicación de donaciones se retrasó. Las CEN financiadas por CSEF en Nicaragua, Etiopía, Rwanda, República Democrática del Congo, Tanzania y Zimbabwe aún no desempeñan un papel más visible en el monitoreo del sector en comparación con el período anterior a recibir los fondos de CSEF.

Resultado 19: El nuevo modelo de financiación de la GPE basado en resultados y aprobado en junio de 2014 es adecuado para promover el desempeño del país a la hora de lograr resultados cuantificables y armonizados con los objetivos estratégicos de la GPE. Su aplicación tiene algunas implicaciones y riesgos operativos que la Secretaría aún procura abordar.

La evaluación de 2010 de la IVR señaló que los criterios de asignación de fondos no eran coherentes ni estratégicos y que la determinación del tamaño de las asignaciones basadas en una evaluación de "los déficits financieros" para lograr los objetivos de la EPT estaba sujeta a interpretación y negociación en vez de a un criterio transparente y objetivo[159]. La evaluación recomendaba adoptar

[157] Afganistán, República Democrática del Congo, Etiopía, Nicaragua, Rwanda y Tanzania. Por ejemplo, en Nicaragua, los miembros del GLE y los representantes de la sociedad civil observaron que debido a las brechas de capacidad en el Ministerio de Educación Nacional (MEN), no fue posible acceder y agregar rápidamente datos de los sistemas descentralizados. Esto a su vez comprometió la confiabilidad de la mayoría de las recientes evaluaciones de sector que fueron realizadas sin consultar a las partes interesadas. Asimismo, en Etiopía las partes interesadas observaron que las estadísticas existentes del EMIS no eran apropiadas para producir datos confiables y relevantes para informar sobre los desembolsos y en Zimbabwe, el sistema existente no ofrece datos confiables sobre los gastos presupuestarios en educación.

[158] Véase el Informe de progreso 2013-2015 de CSEF a UNESCO para el período del 1.º de enero a junio de 2014. Disponible en: http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/reports/CSEF%20progress%20report%20jan-june%202014.pdf.

[159] Cambridge et al, 2010, pág. xx.

medidas para asegurar una mayor transparencia basada en criterios más claros de idoneidad, en un procedimiento definido de rondas de financiación y en instrucciones avanzadas relativas a las cantidades de fondos potencialmente disponibles a países asociados[160].

En 2012, la Alianza introdujo un modelo de financiación que abordaba estas recomendaciones. El modelo se centraba en el marco de necesidades y desempeño para determinar la asignación de fondos e introdujo una ponderación más sólida de la fragilidad como criterio para la idoneidad financiera. Permitió que la Alianza publicara las asignaciones indicativas por país antes de las rondas de convocatorias que afectaron positivamente la predictibilidad de la financiación. De acuerdo con los representantes del gobierno de los PDA en la mayoría de los 18 países seleccionados, ser conscientes del monto de fondos que estaban en condiciones de recibir los ayudó a planear mejor para el próximo ciclo de donaciones de la GPE. Solo dos de las cuatro organizaciones de comparación que comprenden una función de otorgamiento de donaciones (FMAM y el Fondo Mundial) cuentan con una fórmula de asignación máxima similar mientras que ni la AIF ni otro principal donante bilateral cuentan con disposiciones similares. Como demuestran la revisión y la consulta de documentos con las partes interesadas a nivel nacional, la publicación de las asignaciones indicativas llevó a un posterior aumento en la solicitud de donaciones de la GPE. Mientras que algunas partes interesadas nacionales que fueron consultadas para esta evaluación dijeron que no comprendieron totalmente o, en un caso, no estuvieron completamente de acuerdo con los criterios utilizados para determinar la asignación a los países según el modelo de financiación 2012-2014[161], todos los encuestados reconocieron la transparencia y la objetividad de los procesos relacionados.

La gran cantidad de solicitudes de donaciones posteriores a la publicación de las asignaciones indicativas también presentó problemas. El Directorio de la GPE asumió que aproximadamente el 25 % de los países cualificados no presentarían una propuesta y que la Alianza sería capaz de recabar fondos adicionales más allá de los US$1500 millones prometidos en la conferencia de recaudación en Copenhague, 2011. Ambos supuestos resultaron ser incorrectos y dieron lugar a un exceso de compromisos de aproximadamente US$600 millones. Al mismo tiempo, los donantes de la GPE solicitaban cada vez más evidencias de los resultados de la financiación de la GPE a nivel nacional. Mientras que el modelo de financiación 2012-2014 consideró el rendimiento del país para la asignación de los fondos, esto se basó en la evaluación de logros que ya habían sido realizados al momento de la solicitud de las donaciones. El modelo no ofreció ningún incentivo para los países para obtener resultados cuantificables a la hora de aplicar los programas financiados por la GPE.

Estos factores contribuyeron al desarrollo de un nuevo marco de financiación de la GPE basado en los resultados y que fue aprobado en 2014. Se detalla a continuación una comparación de las principales características del nuevo modelo de financiación y del antiguo modelo (2012-2014).

[160] Ibíd. pág. xxv.

[161] Por ejemplo, en Etiopía, un país con una gran población, los actores gubernamentales y no gubernamentales criticaron el límite de 100 millones en las donaciones para la aplicación del programa ya que ellos sentían que el importe de la donación debía ser proporcional al tamaño de la población estudiantil de un país.

Cuadro 6-2 Comparación de los modelos de financiación de la GPE 2012-2014 y 2015-2018[162]

Factor	Marco de necesidades y de desempeño (2012-2014)	Nuevo modelo de financiación (2015 en adelante)
Condiciones de ingreso	Clasificación AIF	Combinación de las dimensiones de pobreza, educación, vulnerabilidad y fragilidad.
Fórmula de asignaciones	Las asignaciones basadas en las necesidades del país (tasa de finalización de la enseñanza primaria, población de niños escolarizados, fragilidad, ingreso per cápita, igualdad de género en la finalización de la escuela, volumen de otros fondos externos para la educación) y desempeño (total del gasto en educación como porcentaje del PBI, desempeño en la gobernanza y progreso en la tasa de finalización de la enseñanza primaria)	Las asignaciones basadas en las necesidades del país como lo muestra el nivel de pobreza, la vulnerabilidad en la educación (número de niños sin escolarizar) y la fragilidad
Requisito para acceder a la financiación de la GPE	Plan del sector educativo autorizado (PSE) • A veces este requisito generó el desarrollo y la autorización precipitada de los PSE, que provocó un sentido de propiedad y calidad insuficientes de los PSE. • Monitoreo de los logros obtenidos según el PSE dificultado por la falta de datos confiables del sector. • Falta de incentivos para movilizar la financiación nacional y externa para la aplicación de los PSE.	Un país cualificado puede recibir el 70 % de la asignación máxima por país (AMP) sobre la base de un plan creíble del sector educativo (o plan de transición) autorizado por los socios nacionales e internacionales, un análisis del sector de la educación, la disponibilidad de datos relevantes del sector educativo (o una estrategia para obtener los datos) de acuerdo con la estrategia de datos de la GPE[163], y un compromiso de aumentar el gasto interno en educación hasta al menos el 20 % del presupuesto nacional y aprovechar la financiación externa para implementar el PSE.
Incentivos	No existe vínculo entre la financiación y los resultados a la hora de implementar el PSE y el programa de financiación relativo de la GPE.	Sí. Para recibir el 30 % restante de la AMP, un país cualificado debe mostrar resultados en los tres elementos del sistema educativo: resultados en igualdad, eficiencia y aprendizaje.

[162] Fuentes: GPE (sin fecha): El marco de necesidades y desempeño para donaciones para la aplicación del programa de educación, disponible en: http://www.globalpartnership.org/content/needs-and-performance-framework-education-plan-implementation-grants; GPE (2014): Marco operativo para requisitos e incentivos en el modelo de financiación; GPE (2015): Presentación en diapositivas sobre la evolución de un país con varias actividades; informe del Comité de Desempeño y Donaciones a los Países, parte 1 y 2 (BOD/2014/05: Doc. 03 y Doc. 11) Ficha de la GPE: Nuevo modelo de financiación de la GPE (2014).

[163] BOD/2013/11-11.

Los criterios de admisibilidad revisados según el nuevo modelo de financiación ampliaron el número de países cualificados a 66. Sin embargo, a cuántos de estos la Alianza será capaz de financiar durante el período 2015-2018 dependerá del nivel de los recursos de la GPE[164]. En la reunión del Directorio de diciembre de 2014, el Comité de Gestión Institucional, Ética, Riesgo y Financiamiento dio a conocer los últimos cálculos de los recursos disponibles para las AMP según el nuevo modelo de financiación[165] basados en la hipótesis de que las Asignaciones Máximas por País (AMP) serán igual a US$100 millones como ocurrió en el modelo 2012-2014. Ejemplos de cómo se espera que el nuevo modelo de financiación afecte las AMP en comparación con los montos de la DAP autorizados anteriormente se muestran en el recuadro 36.

Recuadro 36: Efecto estimado del nuevo modelo de financiación en las AMP

Las AMP se mantendrán respecto a la DAP anterior, por ejemplo en Etiopía y en la República Democrática del Congo, en US$100 millones cada una.

Las AMP serán mayores que las anteriores, por ejemplo en Afganistán (de US$55,7 millones a US$100 millones) y en Zimbabwe (de US$23,6 millones a US$29,4 millones)

Las AMP serán menores que las asignaciones previas/actuales en todos los países de ingresos medios-bajos como Nicaragua (de US$16,7 millones a US$4,5 millones) pero también en otros países, incluso Estados EFAC, como Uganda (de US$100 millones a US$87,4 millones), Níger (de US$84,2 millones a US$57,2 millones) y Eritrea (de US$25,3 millones a US$17,2 millones).

La razón principal de estos cambios es el hecho de que la fórmula de asignación según el nuevo modelo de financiación incluye la ponderación del número de niños sin escolarizar, el PIB per cápita y la relación conflicto/fragilidad.

Las partes interesadas que fueron consultadas en la mayoría de los 18 países estudiados tenían una vaga idea del nuevo modelo de financiación de la GPE pero a menudo se sentían inseguros (y por lo tanto, a veces, preocupados) sobre cómo sería puesto en marcha y cuáles serían los efectos. Esto no resulta sorprendente dado que la Secretaría aún se encuentra trabajando en los detalles de la aplicación del modelo. La mayoría de las inquietudes de las partes interesadas están relacionadas con:

- Niveles globales de financiación disponible en países que esperan menos cantidades que las anteriores.
- Si los países podrán acceder a cualquier financiación de la GPE aún si no cumplen con los criterios para los primeros 70 % de las AMP.
- Si la Secretaría de la GPE u otros organismos (por ejemplo, asociados de la GPE sobre el terreno) pueden ofrecer asistencia para ayudar a poner en marcha las mejoras requeridas para cumplir con estos criterios.
- De qué manera la Alianza se asegurará de que los indicadores de resultados puestos en marcha en cada país para acceder al 30 % restante de la financiación sean justos y realistas; y de qué manera verificará que el informe del país respecto a estos indicadores sea veraz.

Además, la Secretaría de la GPE identificó un número de riesgos que, basados en la experiencia de la financiación según los resultados en otras organizaciones (que incluyen el Fondo Mundial y GAVI) necesitan ser monitoreados de cerca. Estos incluyen la posibilidad de que el enfoque en actividades relativas a los indicadores vinculados al acceso a la variable del 30 % de la financiación de la GPE puede ocurrir a costa de las actividades planeadas relativas a otras partes de los PSE totales.

La Alianza solo está comenzando a implementar el nuevo modelo de financiación y el Directorio y la Secretaría son conscientes de la necesidad de monitorear de cerca este proceso.

[164] Fuente: GPE (2014): Preguntas y respuestas acerca de las asignaciones del Fondo de la GPE para asociados que son países en desarrollo después de la Conferencia de recaudación.

[165] BOD/2014/12 DOC 04, pág. 22f.

6.4 Alianza, gobernanza y gestión de la GPE a nivel nacional

6.4.1 Panorama general

Esta sección refleja la manera en que la Alianza Mundial se plantea a nivel nacional en términos de eficacia de la ayuda y cómo es gobernada y gestionada.

6.4.2 Eficacia de la ayuda

Como se señala en esta Carta, la Alianza se adhiere a los principios de eficacia de la ayuda y del desarrollo (sentido de propiedad del país, alineación, armonización, gestión de resultados y responsabilidad mutua) según lo acordado en París (2005), Accra (2008) y Busan (2011). Se espera que estos principios sigan siendo relevantes en virtud de los Objetivos de Desarrollo Sostenible posteriores al 2015.

Resultado 20: A nivel nacional, el compromiso de la GPE con los principios de eficacia de la ayuda se manifiesta más visiblemente en el papel de la Alianza relacionado con la promoción y el apoyo al sentido de propiedad del país.

La evaluación de 2010 de la IVR fue fundamental para el éxito de la iniciativa a la hora de cumplir con el programa de eficacia de la ayuda. Se observó que este programa no había sido comunicado adecuadamente a nivel nacional y que la IVR no había adoptado consistentemente las modalidades más alineadas de ayuda debido a su gran dependencia en el Banco Mundial[166]. Los datos recolectados para esta evaluación reflejan algunas de estas observaciones, pero también ofrecen una perspectiva sobre los desarrollos positivos explicados a continuación.

En 2011 la Secretaría de la GPE realizó un Ejercicio de control sobre la eficacia de la ayuda en el sector educativo tanto para captar información sobre cómo los países asociados eran financiados con respecto a los indicadores de la Declaración de París, como también para apoyar la concientización y el aprendizaje acerca de la eficacia de la ayuda entre los países miembros de la GPE. El Ejercicio incluyó a las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales de casi 40 países en desarrollo asociados[167]. A pesar de que las partes interesadas nacionales e internacionales consultadas para esta evaluación solo en 4 países[168] eran conscientes del compromiso de la Alianza con el programa de eficacia de la ayuda, las partes interesadas en los 18 países expresaron (a menudo de manera positiva) opiniones acerca de su rol y desempeño con relación a los principios de eficacia de la ayuda específica, según se describe a continuación.

Sentido de propiedad: En la mayoría de los 18 países la mayoría de las partes interesadas consultadas avalaron el fuerte sentido de propiedad nacional de los programas financiados por la GPE. Mientras que algunas partes interesadas de países se refirieron solamente al sentido de propiedad del gobierno (por ejemplo, Nicaragua), las partes

Recuadro 37: Los factores observados por las partes interesadas que facilitan el sentido de propiedad de los programas financiados por la GPE

Los programas financiados por la GPE abordan las prioridades nacionales en vez de un conjunto separado de preferencias de los donantes de la GPE.

La aplicación del programa a cargo del gobierno utiliza (por lo menos algunos) sistemas y procesos del país en vez de establecer estructuras paralelas.

La participación activa de diversas partes interesadas nacionales en el desarrollo del programa financiado por la GPE

[166] Cambridge et al, 2010, pág. xviii.

[167] GPE (2012): Cómo hacer más efectiva la ayuda para la educación. Ejercicio de control de la eficacia de la ayuda en el sector educativo. Informe de síntesis.

[168] Etiopía, Nicaragua, Tanzania, Zimbabwe.

interesadas en la mayoría de los otros países también se refirieron a un sentido de propiedad de la comunidad educativa más amplia, incluso las OSC y (si estuvieran presentes) los representantes del sector privado involucrados en el GLE respectivo (véase también el recuadro 37).

En 13 de los 18 países[169], los representantes gubernamentales no tuvieron en cuenta el programa financiado por la GPE como un proyecto de donantes independientes sino como una parte integral del trabajo liderado por el gobierno con respecto a la educación básica. Sin embargo, en la RDC, el gobierno nacional todavía no alineó por completo sus propios recursos con las prioridades mencionadas en el PSE financiado por la GPE[170].

Modalidad de financiación: La cantidad de donaciones de aplicación de la GPE canalizada a través de una modalidad del proyecto aumentó de 37 donaciones (79 %) en 2008 a 49 donaciones (83 %) en 2014[171]. Actualmente, solo dos programas financiados por la GPE utilizan la ayuda del presupuesto general[172]. Este desarrollo posiblemente se debe a distintos motivos que incluyen el crecimiento en la participación de Estados frágiles y afectados por conflictos (EFAC) dentro de la cartera de la GPE[173] y al hecho de que en la financiación basada en proyectos del EFAC a menudo se la percibe como el mecanismo más seguro con respecto a la capacidad de supervisión fiduciaria existente, los sistemas de aplicación y un riesgo mayor de fallas del proyecto. Además, hubo una presión en aumento para los donantes a nivel global y nacional para demostrar si sus aportes financieros llegaban a obtener resultados en el terreno y cómo lo hacían. De acuerdo con los donantes consultados a niveles nacional y mundial, la ayuda basada en proyectos se considera ampliamente que permite mejorar este tipo de atribución (o contribución) de los resultados en general, no solo en los contextos frágiles o afectados por conflictos. Véase también el recuadro 38.

Recuadro 38: Uso de la modalidad del proyecto

Mientras que el Directorio y la Secretaría de la GPE manifestaron preocupación con respecto al alto uso de la modalidad del proyecto, algunos de los representantes de los PDA y de los miembros del GLE consultados en los 18 países estudiados observaron que la modalidad del proyecto era apropiada en algunos contextos nacionales debido a experiencias recientes con la corrupción y la preocupación elevada resultante tanto de donantes como de la sociedad civil.

Uso de los sistemas del país:
La revisión de la cartera de la Secretaría de la GPE de 2014 muestra que las donaciones de la GPE contribuyen activamente al uso de los sistemas nacionales de varias formas, con el 69 % que utiliza una o más dimensiones evaluadas[174] además de estar alineadas a los planes nacionales[175]. En cuatro países, los representantes del gobierno expresaron una valoración con respecto a que la Alianza

[169] Burundi, RDC, Etiopía, Ghana, Madagascar, Moldova, Nicaragua, Rwanda, Senegal, Tanzania, Viet Nam, Yemen, Zimbabwe.

[170] Véase el estudio de caso del país de la RDC en el volumen II para obtener más información.

[171] En Uganda, la donación de la GPE utiliza una modalidad de proyecto pero la financiación se desembolsa mediante el uso de la financiación basada en resultados (RBF), es decir: se liberan los recursos en base al cumplimiento de etapas acordadas. Como todavía no se encuentra en curso la aplicación de donaciones, el Equipo de Evaluación no fue capaz de obtener información acerca de los beneficios y desventajas de este enfoque de financiación.

[172]Fuente: Revisión de la cartera de 2014 de la Secretaría de la GPE.

[173] De los 19 países que se unieron a la GPE desde 2010, 6 están clasificados como frágiles, 3 como afectados por conflictos y 7 como frágiles y afectados por conflictos.

[174] Estas dimensiones eran las siguientes: si los programas financiados por la GPE se basaban en un plan, un presupuesto/sistema y un Parlamento, una tesorería, una adquisición, una contabilidad, una auditoria o un informe. Para las dimensiones acerca de "en un informe" y en un presupuesto/sistema y un Parlamento, no había datos suficientes disponibles para hacer una evaluación.

[175] De los 59 donaciones revisados, 29 utilizan una cuenta en la Tesorería o el Banco Central, 21 utilizan el sistema de contabilidad nacional y 18 están incluidos en el proceso e informes de auditorías del gobierno.

promocionó y apoyó activamente el uso de los sistemas y procesos del país[176]. Las partes interesadas del gobierno en Ghana y Zimbabwe observaron que la Alianza (es decir, la ES/EG) todavía no utiliza los sistemas nacionales a pesar de que, en su opinión, estos sistemas eran lo suficientemente sólidos[177]. Algunos miembros donantes del GLE en Etiopía y Tanzania observaron que si bien teóricamente apoyaban el uso de los sistemas del país, estaban preocupados de que a veces esto llevaba a una aplicación más lenta y una potencial falta de calidad de los resultados.

Armonización: En seis de los países revisados la evaluación encontró evidencia de efectos positivos de la GPE en la coordinación de los actores involucrados en la educación básica[178]. Véanse los ejemplos en el recuadro 39.

Administración para obtener resultados: La Alianza apuntó a garantizar mejor que los programas financiados por la GPE aborden resultados, objetivos e indicadores claramente definidos y controlables a través de la revisión de sus criterios de solicitud de donaciones, la revisión del control de calidad llevada a cabo por la Secretaría y la asistencia técnica de las correspondientes entidades de supervisión/control. Como se observó anteriormente, se espera que el nuevo modelo de financiación de la GPE aborde las debilidades restantes con respecto a la calidad de los programas financiados por los PSE y la GPE así como también las brechas en la disponibilidad de la información del sector educativo relevante y confiable.

Recuadro 39: Ejemplos de países

En **Madagascar**, se consideró fundamental la donación de la GPE para el desarrollo de un plan de educación interino en la retención de algunos donantes en el sector educativo y en el trabajo con respecto a objetivos acordados en un contexto político muy inestable. Los donantes coordinaron su apoyo para las 22 regiones en Madagascar en base al plan educativo interino desarrollado con el apoyo de la GPE.

En **Tanzania**, el proceso centralizado participativo y del sector (en vez del proyecto) del desarrollo de la propuesta de las donaciones de la GPE creó una oportunidad y un incentivo para los diferentes actores para revisar críticamente sus respectivas contribuciones y alineación con las prioridades del (sub)sector identificadas. Además, la donación de la GPE proporciona una cantidad sustancial de recursos de aplicación guiados por el gobierno, el cual permite que el gobierno (re)clame la "conducción" para obtener la reforma del sector e intentar proactivamente reunir a los diferentes actores en torno a la agenda nacional redefinida. Actualmente el programa financiado por la GPE es visto ampliamente por los socios del desarrollo como un marco para continuar de manera conjunta hacia un progreso claramente definido y consensuado. Además, esto es apoyado por el hecho de que el programa financiado por la GPE tiene un alcance nacional mientras que las iniciativas financiadas por los donantes tienden a ser más limitadas.

6.4.3 Grupos locales de educación (GLE)

La evaluación del 2010 de la IVR recomendó el fortalecimiento de los GLE para el rol fundamental que estos juegan en los procesos a nivel nacional[180]. Desde ese entonces la Alianza llevó a cabo acciones para destacar y aclarar aún más el rol del GLE como el centro de los procesos a nivel nacional de la GPE. También abordó indirectamente esta recomendación a través de las donaciones del CSEF para fortalecer la capacidad de las OSC para participar efectivamente en los GLE o los procesos de diálogo del sector. Véase el recuadro 40.

Recuadro 40: Mecanismos de diálogo del sector

En 15 de los 18 países visitados, los mecanismos de diálogo del sector existentes adoptaron la función del GLE[179]. Algunos de estos grupos conservaron sus nombres originales y otros se cambiaron el nombre como un GLE.

Mientras que la GPE alienta a los países a utilizar los mecanismos existentes y construir a partir de ellos, en Uganda el proceso de solicitud de donaciones de la GPE llevó a la creación de un GLE como grupo nuevo (diferente de los otros mecanismos existentes de diálogo en el sector), enfocado únicamente en los problemas relacionados de las donaciones de la GPE. De modo similar, en Afganistán varias partes interesadas a nivel nacional expresaron su preocupación con respecto a la importancia de los GLE, a los que vieron como un duplicado de otros organismos de coordinación existentes.

Resultado 21: Mientras que hubo avances en la diversificación de la membresía de los GLE, a veces debido a los esfuerzos de la GPE, continúa siendo un desafío común garantizar la participación constante y de calidad de los actores de la sociedad civil y las partes interesadas del sector privado.

El informe de resultados para el aprendizaje de 2014 observó que el número de países que informan que las OSC están representadas en sus GLE aumentaron de 16 en el 2010 a 43 en el 2013. Esta evaluación confirmó esta tendencia positiva. En 6 de los 18 países estudiados, se reconoció que la Alianza influenció la composición de los GLE al aumentar el número y los tipos de OSC representadas y al apoyar su participación significativa[181]. De acuerdo con la mayoría de las partes interesadas gubernamentales, donantes y no gubernamentales, la participación de las OSC influenciaron positivamente la legitimidad de los GLE así como también la calidad de las discusiones y decisiones de los GLE debido a una mayor diversidad de perspectivas (a veces fundamentales para el gobierno). En cinco países, la participación de las OSC en los GLE fue posible a través de las donaciones del CSEF como la fuente principal o única de financiación de las coaliciones nacionales de educación.

A pesar de este progreso, se observaron desafíos en 5 de los 18 países estudiados para garantizar la continuidad y calidad de la participación de las OSC luego de la aprobación de las donaciones de la GPE[182]. Esto refleja las observaciones en el examen de la sociedad civil por parte de la Secretaría de la GPE de 2014 (pág. 5 y 6). Estos desafíos incluyen las limitaciones en la capacidad de las OSC, el alcance en el que las CEN son verdaderamente representativas de los diferentes actores de la sociedad civil y a menudo especializados (por ejemplo, en Rwanda, Viet Nam), la disposición de los otros actores, especialmente de los gobiernos nacionales, para involucrarse y hacer uso de las fortalezas de las OSC antes y después de la aprobación de las donaciones de la GPE[183] y el alcance en el que las OSC fundamentales del gobierno pueden participar en los GLE (por ejemplo, en el RDC). Sin embargo, como se muestra en el recuadro 41, la composición del GLE no determina necesariamente si un amplio rango de partes interesadas está involucrado en los proceso de planificación del sector y con qué alcance.

Recuadro 41: Composición y efectos del GLE

En Senegal, el GLE formal como un grupo consultivo habitual solo incluye a donantes y no incluye a los representantes de la sociedad civil ni a los del sector privado. Sin embargo, los procesos para el desarrollo de los PSE han sido altamente consultivos y, tal como fue confirmado por los diferentes grupos de partes interesadas, se llevaron a cabo con un espíritu cooperativo. También se hicieron observaciones similares en Honduras.

Los documentos de solicitud de donaciones para la aplicación del programa muestran muy poca representación del sector privado en los GLE en los 59 países. Esto se confirmó en los estudios de casos de los 18 países, en los que se observó que a menudo el sector privado no está representado en los GLE[184] o que la selección de los representantes del sector privado se limita a los proveedores

[176] Camboya, Etiopía, Madagascar, Tanzania

[177] En Zimbabwe, la EG estuvo de acuerdo con esta opinión aunque no todos los miembros del GLE consultados estuvieron de acuerdo.

[178] Burundi, Madagascar, Malawi, Moldova, Tanzania y Uganda.

[179] Burundi, Camboya, RDC, Etiopía, Ghana, Honduras, Madagascar, Malawi, Moldova, Nicaragua, Senegal, Tanzania, Viet Nam, Yemen y Zimbabwe.

[180] Cambridge Education et. al 2010, pág. xxiii.

[181] Ghana, Tanzania, Madagascar, Uganda, Viet Nam, Zimbabwe

[182] RDC, Etiopía, Nicaragua, Rwanda, Uganda

[183] Etiopía, Nicaragua, Uganda

[184] Afganistán, Camboya, Honduras, Madagascar, Malawi, Uganda y Yemen

de educación privada[185]. De los 18 países, solo Senegal, según nuestro conocimiento, se esforzó para ir más allá del sector educativo, por ejemplo, las cámaras de comercio. Esto refleja las observaciones acerca de la representación de las partes interesadas del sector privado en el Directorio de la GPE (véase la sección 4.3.1).

Los líderes nacionales de la Secretaría de la GPE y los organismos de coordinación hicieron algunos esfuerzos para "impulsar" activamente la expansión de los mecanismos y procesos de diálogo del sector para incluir a una variedad más amplia de actores. El éxito de dichos esfuerzos dependió del contexto nacional.

Resultado 22: En la mayoría de los países estudiados para esta evaluación, el Grupo Local de Educación está guiado por el representante del gobierno nacional y se encuentra involucrado en el desarrollo del plan del sector educativo o en la preparación de los documentos de las donaciones de la GPE. En algunos países, el GLE es menos activo después de la aprobación de la donación de la GPE y su rol en la aplicación y el control no está claro para los miembros del GLE.

En 3 de los 18 países estudiados para esta evaluación[186], el GLE era manejado en gran parte por los representantes de los donantes. En los otros 15 países, el gobierno nacional (generalmente a través del Ministerio de Educación) ya guiaba o había asumido la dirección del GLE durante el período que se estaba revisando. Mientras que en algunos países este cambio probablemente pueda haber sido más desarrollado aún por la Alianza Mundial, los datos disponibles no son suficientes para comprobarlo.

En la mayoría de los 18 países de los estudios de casos, el GLE estaba involucrado en el desarrollo o la revisión inicial del PSE del país o en el desarrollo de la solicitud de donaciones de la GPE y el documento del programa de DAP. El alcance y la naturaleza de la participación del GLE varían desde una participación activa con respecto a pensar bien y redactar el plan o el documento del programa (por ejemplo, Etiopía, Senegal, Tanzania, Viet Nam) hasta simplemente hacer comentarios acerca de un borrador del documento preparado por la entidad de supervisión/gestión o el gobierno de los PDA (por ejemplo, Nicaragua, Uganda, Zimbabwe). Sin embargo, en 6 de los 17 países con donaciones de la GPE[187], el GLE fue notablemente menos activo y visible una vez que se aprobó la donación de la GPE[188]. La evaluación de la IVR de 2010 realizó una observación similar. En algunos de estos países, uno o más miembros del GLE consultados, así como los representantes de la ES/EG y OC observaron que el rol del GLE en la implementación y control posterior del PSE o la donación de la GPE no estaba completamente claro para ellos. En los 11 países restantes consultados las partes interesadas no observaron una diferencia significativa en la participación del GLE antes y después de la aprobación de la donación de la GPE y no hicieron comentarios acerca de las responsabilidades del grupo.

6.4.4 Entidades de supervisión/gestión

En el 2012 se revisaron los Términos de referencia para las entidades de supervisión y gestión para garantizar su alineación con el Plan estratégico de la GPE y para aclarar los roles y responsabilidades ya que los organismos que no eran el Banco Mundial estaban adoptando estos roles y la orientación requerida. Tal como se muestra en el recuadro 42, las dos entidades poseen responsabilidades similares, pero no idénticas.

Recuadro 42: Responsabilidades de la entidad de supervisión y gestión[189]

ES: Desarrolla una propuesta del programa con el PDA,
EG: Prepara la solicitud de la donación

ES/EG: Celebra un acuerdo de procedimientos financieros con el Banco Mundial mientras que el Síndico del Fondo de la GPE hace los arreglos para transferir los fondos a nivel nacional.

ES/EG: Ejerce las responsabilidades fiduciarias

ES: Controla la aplicación de la donación de la GPE
EG: Aplicación y control del programa

ES/EG: Informes y revisiones de las donaciones

La principal diferencia entre una ES y una EG es que las transferencias de la ES reciben fondos para el organismo de aplicación (generalmente el gobierno nacional), mientras que una EG es responsable de utilizar la donación para aplicar el programa consensuado.

De las 55 donaciones activos a fines de 2014, 41 son supervisados/gestionados por una

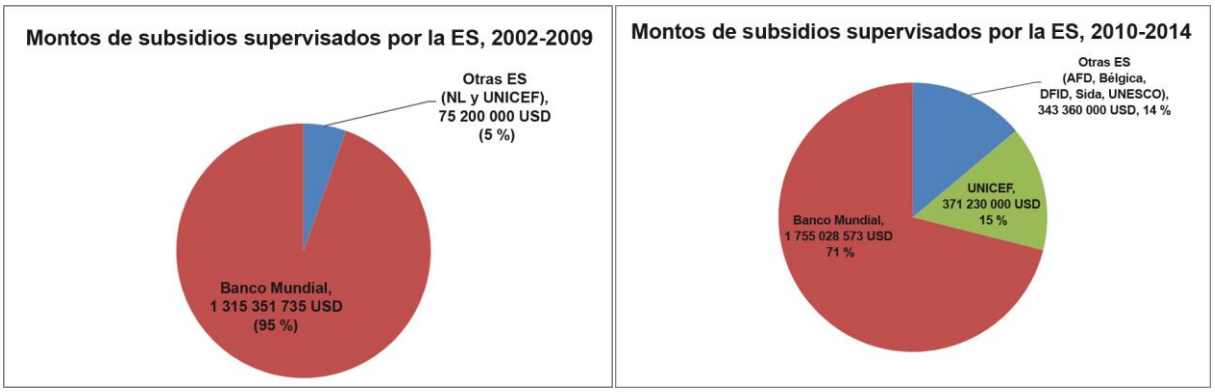
entidad de supervisión y 14 por una entidad de gestión. En los 18 países visitados para la evaluación, 15 donaciones poseen una entidad de supervisión y tres poseen una entidad de gestión. Por lo tanto, los siguientes resultados se enfocan en gran parte en el rol de las entidades de supervisión y se refieren a las entidades de gestión solo donde son relevantes y están apoyados por los datos de la evaluación.

Resultado 23: A nivel nacional, la Alianza Mundial redujo su dependencia del Banco Mundial, y aún más en los Estados frágiles y afectados por conflictos que en otros contextos.

La evaluación de 2010 recomendó que la IVR aumenté aún más la cantidad de organizaciones que actúan como entidades de supervisión (ES) y entidades de gestión (EG) para disminuir la dependencia del Banco Mundial con respecto a este rol. También sugiere la selección de las organizaciones de ES/EG con una ventaja comparativa más fuerte que el Banco Mundial para apoyar a los Estados frágiles.

La Alianza amplió la cantidad y el tipo de organizaciones elegibles para actuar como ES (de tres en el 2010 a ocho a principios del 2014 y once a principios de 2015)[190]. Como muestra el cuadro 6.3, desde el 2010 al 2014 el Banco Mundial continuó actuando como ES para la gran mayoría (71%) de los montos de donaciones de la GPE activos, sin embargo esta participación se ve considerablemente reducida desde el 95 % durante el período de 2002- 2009.

Cuadro 6-3 Montos de donaciones supervisadas por la entidad de supervisión 2002-2009 y 2010-2014



La diversificación más fuerte de las ES visible especialmente en los Estados frágiles y afectados por conflictos (EFAC) tal como se muestra en el cuadro 6.4 a continuación donde UNICEF se encuentra actuando como ES o EG en 5 de 11 Estados frágiles y en 4 de 9 países que, según la Secretaría de la GPE, están clasificados como frágiles y afectados por conflictos. Mientras que la GPE adopta más de la capacidad y experiencia de UNICEF sobre estos entornos desafiantes, el Banco Mundial todavía

---

[185] Tanzania, Burundi, Madagascar

[186] RDC, Madagascar, Yemen. Según algunos de los miembros de los GLE consultados, aunque no todos, también en Viet Nam.

[187] 17 en vez de 18, ya que Honduras todavía no solicitó una donación de la GPE.

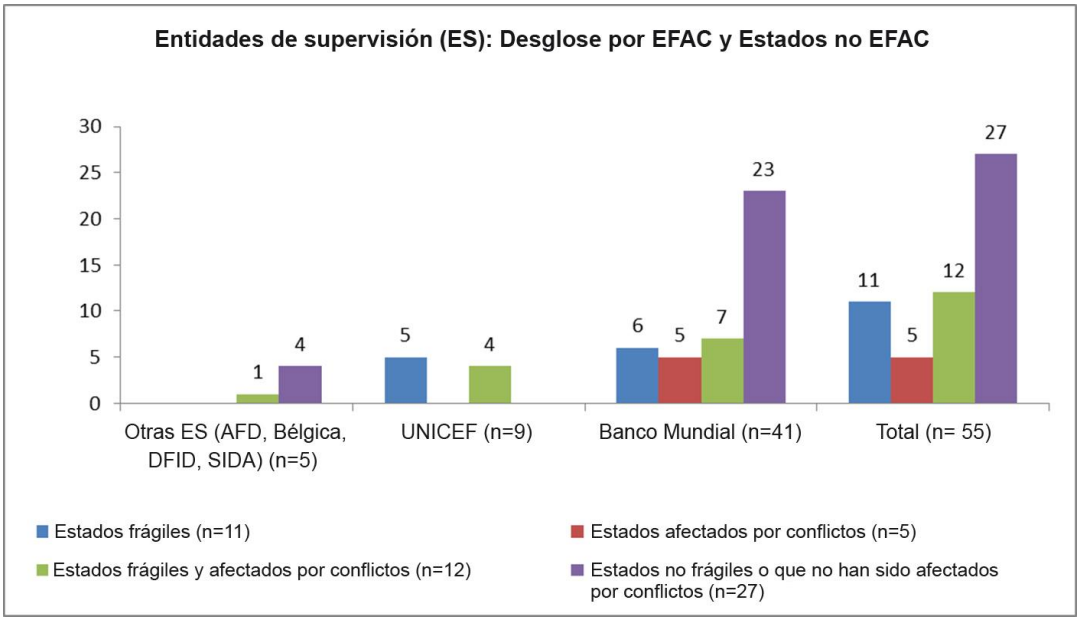
[188] Camboya, Etiopía, Madagascar, Nicaragua, Tanzania, Uganda

[189] Según TOR de 2012

[190] Se aprobaron tres OSC internacionales a principios de 2015 para desempeñarse como entidades de supervisión: Save the Children UK, Save the Children US y Concern Worldwide. Las organizaciones pueden adoptar de manera rutinaria las donaciones del rol de la ES hasta US$5 millones; para las donaciones mayores, la GPE requiere una evaluación adicional minuciosa de la capacidad de la oficina nacional local para supervisar los fondos durante la fase de Calidad y garantía de la calidad del desarrollo de la propuesta.

actúa como ES no solo en la mayoría de los países en general (41 de 55) sino que también en la mayoría de los países clasificados como frágiles, afectados por conflictos o ambos.

Cuadro 6-4 Entidades de supervisión actuales en los EFAC y en Estados no EFAC



En general, la fuerte dependencia de un solo asociado (el Banco Mundial) para que tome el rol de ES se reemplazó por la dependencia en dos asociados (el Banco Mundial y UNICEF); las otras organizaciones todavía juegan un rol marginal en este aspecto. Se debe en parte a la cantidad limitada de otros organismos que cumplan con todos los criterios requeridos según se menciona en los Términos de referencia de las ES/EG y que posean la **capacidad institucional y la influencia política** en su país correspondiente para estar dispuestos y ser capaces de adoptar este rol.

La falta de elección dejó algunos efectos en la selección de ES en algunos países. Por ejemplo, en 3 de los 18 países estudiados, la ES parece haber sido asignada para el rol casi de manera predeterminada[191] y en cinco países[192] el gobierno seleccionó las ES/EG sin consultar al GLE[193]. En Tanzania, donde hubo una elección real entre los diferentes candidatos, los efectos parecen ser positivos con respecto a la legitimidad percibida del organismo seleccionado (SIDA). Sin embargo, este único ejemplo no es suficiente para evaluar la importancia de la selección competitiva en comparación con, por ejemplo, los factores como la trayectoria y la reputación del sector educativo del país.

Resultado 24: Las entidades de supervisión proporcionan un apoyo ampliamente apreciado al proceso de elaboración de las propuestas de donaciones de la GPE. La

[191] UNICEF en Afganistán y el Banco Mundial en Etiopía y Nicaragua

[192] Camboya, Madagascar, Malawi, Viet Nam (ES: Banco Mundial) y Yemen (EG: UNICEF). Los miembros del GLE en Yemen no se opusieron a la elección de UNICEF como EG (se consideraba que era muy beneficioso que UNICEF sea la EG debido a la presencia nacional fuerte de UNICEF) aunque hicieron comentarios acerca de la falta de consulta al GLE para realizar esta elección.

[193] Los Términos de referencia de las ES indican que el socio del país en desarrollo designa a la ES y el resto de los GLE están sujetos a la aprobación del Directorio tras consultar con el Síndico. El gobierno del país en desarrollo asociado debe iniciar la discusión dentro del GLE con respecto cuál será la ES más apropiada para cumplir con las necesidades del país. Los GLE o DPG deben designar a las entidades de gestión, cuando sea posible bajo la dirección del gobierno del país en desarrollo asociado.

naturaleza y el alcance de la participación de la ES para apoyar y supervisar la implementación de las donaciones de la GPE varían, como también lo hacen las expectativas de las partes interesadas con respecto a sus responsabilidades en este ámbito.

La mayoría de las partes interesadas consultadas en los 18 países supieron cuál es la ES/EG en su país y estaban por lo menos bastante familiarizados con sus responsabilidades[194]. Con respecto al desempeño de la ES, la revisión de los documentos y las consultas de las partes interesadas indican una evaluación general positiva con algunas variaciones con relación a las diferentes responsabilidades de la ES.

- En los 15 países que poseen una entidad de supervisión, los representantes gubernamentales consultados y los miembros del GLE fueron muy positivos acerca de las contribuciones de la ES para apoyar la propuesta del programa de la GPE. Este apoyo varió según el país, que abarca desde una ES que toma la iniciativa (o contrata a un consultor) para hacer un documento preliminar de la propuesta[195], hasta la ES que adopta un enfoque más pasivo y apoya al GLE para impulsar el proceso de la propuesta (por ejemplo, Tanzania).
- La responsabilidad de la ES de celebrar un acuerdo de transferencia con el Banco Mundial (como Síndico del fondo de la GPE) parece haber sido llevada a cabo sin grandes obstáculos. De manera similar, las consultas a nivel nacional no suscitaron preocupaciones acerca de las responsabilidades fiduciarias de la ES (o EG) con relación a la donación de la GPE. Solo se observaron en Uganda pequeñas demoras debido a que el Banco Mundial como entidad de supervisión aplica el rango completo de reglas y regulaciones del Banco Mundial relacionadas con la valoración del programa.

Los datos de la evaluación de las responsabilidades de la ES para controlar e informar acerca de la aplicación de las donaciones son más variados. Las diferencias se relacionan no solo con la evaluación del desempeño de la ES, sino también con las expectativas de las partes interesadas (incluso de la ES) acerca del rol y las responsabilidades de las ES durante estas etapas.

- En varios países (por ejemplo, Camboya, Senegal, Tanzania) los actores nacionales involucrados en la aplicación de donaciones reconocieron que los informes de control habituales compilados por la ES proporcionaron comentarios constructivos y alertaron acerca de problemas que requerían atención. De manera similar, en Uganda, las partes interesadas nacionales expresaron su agradecimiento por el rol anticipado del Banco Mundial con respecto a la aplicación de donaciones, los cuales, en su opinión, complementarían los esfuerzos paralelos llevados a cabo por el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Educación y, por lo tanto, garantizarían la cobertura integral de los problemas potenciales[196].
- Sin embargo, en 4 de los 18 países estudiados[197] los miembros del GLE consultados observaron que en su opinión el Banco Mundial como entidad de supervisión no era lo suficientemente proactivo en informar al GLE acerca del progreso de la aplicación de donaciones y los desafíos relacionados.

[194] En Etiopía no todas las partes interesadas distinguieron entre el rol del Banco Mundial como ES para la donación de la GPE y su rol similar con relación al fondo mancomunado al que contribuye la GPE.

[195] Camboya, Ghana, Nicaragua, Madagascar, Moldova, Yemen

[196] Todavía no comenzó la aplicación de donaciones en Uganda.

[197] Camboya, Malawi, Senegal y Uganda.

©Universalia
Results 4 Development

La información de los 18 países estudiados indican que las diferencias en el enfoque de la ES (es decir "activo" o "pasivo") se basan en tres factores principales: i) el contexto nacional, especialmente la capacidad nacional para el sector educativo y la planificación, la aplicación y el control del programa; ii) las características del organismo que está actuando como ES en términos de los procesos internos, las prioridades temáticas y el enfoque hacia la asistencia del desarrollo y iii) la experiencia, los antecedentes técnicos, las habilidades sociales y comunicativas de la persona que representa al organismo de la ES en el terreno. Véase el recuadro 43.

Recuadro 43: Visibilidad de la GPE

Las consultas de las partes interesadas en los 18 países indicaron que la programación financiada por la GPE a veces se percibe como parte del trabajo nacional habitual del organismo que actúa como ES o EG. Este es el caso de algunos países en los que el Banco Mundial es la ES (por ejemplo, Uganda) aunque también en países donde UNICEF es la EG (por ejemplo, Zimbabwe).

Sin embargo, en Etiopía, mientras que el Banco Mundial es la ES, el programa apoyado por la GPE es claramente visto como separado de la cartera propia del Banco Mundial. Esto implica que la visibilidad a veces limitada de la Alianza a nivel nacional es principalmente una cuestión si la ES comunica efectivamente la distinción entre el rol del organismo como ES/EG y su otro trabajo en dicho país.

En términos del rol de la ES con respecto a proporcionar asistencia técnica, los datos de la evaluación indican una discrepancia entre las expectativas de las partes interesadas y las responsabilidades formales de la ES conforme a los Términos de referencia[198]. Los TOR para las entidades de supervisión no detallan explícitamente las responsabilidades de desarrollo de la capacidad o técnicas más allá del proceso de desarrollo de la propuesta de donación de la GPE. Sin embargo, las consultas con las partes interesadas nacionales, el personal de la Secretaría de la GPE y los miembros del Directorio indican expectativas generalizadas que el rol de la ES para controlar la aplicación de donaciones debe implicar la asistencia técnica y el apoyo del desarrollo de la capacidad. Algunos países, por ejemplo Etiopía y Viet Nam, reconocieron específicamente al Banco Mundial en su rol de ES como un asociado técnico fuerte que estaba apoyando la aplicación de donaciones (y el PSE general). Por otro lado, en Afganistán, la ES (UNICEF) está proporcionando cierta asistencia técnica pero no posee los recursos financieros ni humanos para hacer frente a las deficiencias de capacidad hasta el alcance deseado por los asociados nacionales.

Resultado 25: El modelo de las ES/EG tal como se aplica en la actualidad no está completamente alineado con los principios de alianza de la GPE con respecto a la responsabilidad mutua y el sentido de propiedad nacional.

La evaluación de 2010 de la IVR planteó interrogantes acerca de la dependencia del Banco Mundial en el rol de ES pero no hizo comentarios acerca del objetivo y fundamento del rol de la ES/EG. Sin embargo, tal como lo confirmó un examen de los informes de la reunión del Directorio de la GPE, las consultas nacionales y las entrevistas con los líderes de la Secretaría, existe una cantidad de preguntas acerca de la alineación del modelo de ES actual con los principios de la alianza de la GPE, especialmente aquellos relacionados con la responsabilidad mutua y el sentido de propiedad nacional.

- Las entidades de supervisión y gestión no dependen del gobierno de los PDA o del GLE, sino solo del Banco Mundial como el síndico del fondo de la GPE y, en escasa medida hasta ahora, de la Secretaría de la GPE[199].

[198] Los referentes tienen modalidades diferentes de ofrecer asistencia técnica. Por ejemplo: mientras que el Fondo Mundial no ofrece un apoyo técnico directo, trabaja de cerca con los socios como PEPAR, Roll Back Malaria y la OMS para facilitar dicha ayuda.

[199] Se han revisado recientemente las directrices para los informes de las ES/EG a la Secretaría de la GPE y se espera que estas resulten en informes directos más coherentes y regulares.

- En la actualidad, no hay ningún sistema en funcionamiento para evaluar el desempeño de las ES o para implementar medidas para identificar y tratar con una ES con un desempeño bajo[200]. Si bien el gobierno del PDA o el GLE puede decidir no seleccionar de nuevo la organización para que continúe en su rol de ES para una donación siguiente de la GPE, esto no es una opción en todos los países debido a la falta de candidatos alternativos.
- Los costos administrativos relacionados con las funciones de las ES y EG varían según el organismo[201]. Por ejemplo, los aranceles de los organismos han variado entre 0 a 8 % de la cantidad destinada al país. Hasta la fecha, se ha colocado un límite solo para ONG internacionales aprobadas recientemente.
- La terminología empleada en la actualidad para entidades de supervisión (y gestión) no refleja la idea de alianza. En el Examen de la cartera de la GPE de 2014, la Secretaría recomendó un término más colaborativo como Organismo de Socios, que resalta mejor el liderazgo gubernamental previsto.

Recuadro 44: Comparación con otras organizaciones

Los mecanismos de coordinación de país (MCP) del Fondo Mundial tienen un número de similitudes con el GLE, dado que son alianzas con múltiples partes interesadas a nivel nacional que desarrollan y presentan propuestas de donaciones al Fondo Mundial. Los presidentes de los MCP se eligen dentro del grupo. Un entrevistado mencionó que, a pesar de que en general los Ministerios de Salud dominan este puesto, se está diversificando lentamente hacia otras partes interesadas. Se financia los MCP para mejorar la supervisión, aumentar la participación y el compromiso de los miembros constituyentes y promover el desarrollo de capacidades.

Los MCP supervisan la implementación de donaciones y, con este fin, con frecuencia proponen organizaciones públicas o privadas como beneficiarios de fondos para implementar la donación. Se requiere que estos beneficiarios principales les informen el uso y logros de las donaciones con regularidad a consultores independientes en cada país conocidos como Agentes Locales del Fondo. Estas organizaciones funcionan como "los ojos y oídos" del Fondo Mundial en el terreno.

Además, los criterios para determinar la elegibilidad de una organización como ES/EG se basan en una evaluación de su capacidad general (global), en particular de su capacidad fiscal. Sin embargo, esto no garantiza automáticamente que un organismo tenga la capacidad suficiente a nivel nacional, dado que los representantes superiores con frecuencia se encuentran en Washington en vez de en el país. Se mencionaron preocupaciones relacionadas, por ejemplo, en Yemen, la RDC y Senegal.

En este contexto, las partes interesadas en Senegal, además del Equipo de Liderazgo de la Secretaría, preguntaron si es necesario que un organismo internacional (u ONG internacional) lleve a cabo todas las responsabilidades de las ES o si actores nacionales podían tomar algunas de ellas, al menos en los casos donde existan las capacidades apropiadas. Véase el recuadro 44.

[200] Los miembros del GLE en Burundi y Malawi mencionaron de manera explícita que les gustaría que funcione un marco para evaluar el desempeño de las ES.

[201] Los costos administrativos incluyen asignaciones para supervisión y aranceles de los organismos, los cuales se identifican en las solicitudes de donación aparte de la asignación para el país.

6.4.5 Organismos de coordinación

Resultado 26: Los organismos de coordinación en la mayoría de los 18 países estudiados han realizado contribuciones valiosas a los PDA auxiliares, en especial durante las primeras etapas de su compromiso con la Alianza Mundial. Sin embargo, solo designar organismos donantes para tomar las funciones de coordinación puede perjudicar la meta de fortalecer los GLE.

Con respecto a las ES y EG, las atribuciones de los organismos de coordinación (OC) se revisaron en 2012 para asegurar que estén alineadas con el nuevo Plan Estratégico 2012-2015 de la GPE. Véase el recuadro 45.

Recuadro 45: Responsabilidades de los organismos de coordinación según los términos de referencia

- **Facilitar la comunicación** entre el gobierno y el grupo de asociados de desarrollo, y entre el GLE y la Secretaría
- **Promover un grupo de educación local fuerte**
- **Coordinar el diálogo inicial** con el país que se unirá a la GPE
- **Coordinar la valoración y el desarrollo** del plan educativo
- **Coordinar las solicitudes** para el fondo de la GPE
- **Facilitar el control y la evaluación** del papel de los GLE en supervisar la implementación del plan educativo y asegurar que se informe al GLE el progreso de implementación de la donación
- **Facilitar informes generales** a la Secretaría de la GPE sobre el progreso del sector educativo
- **Solicitar de nuevo el apoyo de la GPE**
- **Informarle a la Secretaría** sobre los cambios de los contactos gubernamentales
- **Cambiar el OC**, también informarle los cambios a la Secretaría, y respaldar la transición a un nuevo OC

Según sus Términos de referencia, el GLE designa el OC. Sin embargo, en 4 de los 18 países estudiados, el rol del OC rota de manera anual y es asumido por la agencia que actúe como presidente del grupo de asociados de desarrollo[202]. En Viet Nam, el gobierno nacional eligió al OC sin consultarle al GLE.

Debajo se encuentran resumidos datos de evaluación sobre la visibilidad y contribuciones de Organismos de Coordinación en los 18 países estudiados según sus responsabilidades.

- Facilitar la comunicación: en 14 de los 18 países, el OC ha cumplido un papel visible y apreciado en promover la comunicación entre actores nacionales, y entre actores nacionales y la Secretaría de la GPE. En seis países[203], la necesidad de este rol disminuyó después de la aprobación de la donación de la GPE, en tanto que una gran parte de la comunicación se llevó a cabo directamente entre la Secretaría de la GPE y los gobiernos de los PDA.
- Promover un GLE fuerte: en 8 de los 18 países[204], el OC se mencionó por sus esfuerzos exitosos para unir distintos actores en el GLE (o en procesos de consulta relacionados a PSE) y para promover e incentivar el compromiso significativo de la sociedad civil y, donde corresponda, de otras partes interesadas del sector educativo. EL OC no ha tenido un papel fuerte en este sentido en tres países, en gran medida debido a desafíos contextuales[205].

[202] Burundi, Ghana, Malawi, Uganda. Este también solía ser el caso en Tanzania. Las partes interesadas en Tanzania y Afganistán mencionaron que tener un donante principal y un OC produjo superposición de responsabilidades y confusión.

[203] RDC, Malawi, Senegal, Tanzania, Uganda, Zimbabwe.

[204] Camboya, Ghana, Madagascar, Moldova, Senegal, Tanzania, Uganda, Yemen

[205] RDC, Nicaragua, Zimbabwe

- En tres países, se reconoció claramente que el OC había sido decisivo para facilitar y coordinar el diálogo inicial entre la Secretaría de la GPE y el gobierno de los PDA[206].
- En cuatro países, las partes interesadas eran conscientes de las contribuciones del OC para permitir los controles e informes generales a la Secretaría de la GPE sobre el progreso del sector educativo, en particular al tener un papel activo en organizar y realizar evaluaciones conjuntas del sector y compartirlas con la Secretaría de la GPE[207].
- En Viet Nam, actores nacionales apreciaron el respaldo del OC al volver a solicitar el apoyo de la GPE. En otros países donde esto era relevante, este rol parece ser visto principalmente como una responsabilidad de la entidad de supervisión o gestión.
- Finalmente, en todos los países, menos Nicaragua y Yemen, se veía que el OC cumplía en informar a la Secretaría de la GPE los cambios a nivel nacional.

Los factores principales que influencian cómo y cuán bien los OC son capaces de desempeñar su papel son los mismos que los mencionados arriba para entidades de supervisión[208]. Sin embargo, un factor adicional es que el OC no recibe pagos de la Alianza. En tres países, esto se mencionó como una carga para el organismo y como una limitación de su habilidad para comprometer de manera activa más allá de su trabajo regular como un socio de desarrollo[209].

Las consultas con miembros del GLE (que incluyen representantes del OC) y partes interesadas del gobierno señalaron que en 9 de los 18 países estudiados, el papel del OC y el valor agregado se comprendían menos que el papel de la ES (o EG)[210]. En parte, esto se debe a que algunas áreas de responsabilidad de los dos papeles se superponen, por ejemplo al mantener al GLE informado sobre el progreso de la implementación de la donación de la GPE. La incertidumbre sobre el valor agregado del papel del OC fue más pronunciada en, pero sin limitarse a, países donde las responsabilidades del OC se superponían con las del presidente del grupo de asociados de desarrollo (donante), pero donde el mismo organismo no ocupaba estos dos puestos (Afganistán, RDC, Tanzania). Las directrices existentes de la GPE para el rol del OC implican fuertemente, pero no recomiendan explícitamente, unir estos dos roles[211].

A pesar de reconocer la retroalimentación en general positiva sobre el trabajo de los Organismos de Coordinación que ha derivado de los estudios de casos por país, el Equipo de Evaluación plantea la

---

[206] RDC, Tanzania, Viet Nam

[207] Camboya, Etiopía, Nicaragua, Viet Nam

[208] Estos son: i) el contexto nacional (p. ej. la medida en la cual existe una necesidad de iniciar contacto entre el PDA y la GPE, y la medida en la cual el GLE o los mecanismos de diálogo equivalentes eran inclusivos y comunicaban bien); ii) características de la agencia que cumple el rol de OC; iii) el perfil (habilidades/experiencia/personalidad) del individuo que representa al organismo en el terreno.

[209] Camboya, Ghana, Viet Nam

[210] Afganistán, Burundi, RDC, Ghana, Malawi, Moldova, Tanzania, Uganda (no por todas las partes interesadas) y Zimbabwe (solo inicialmente)

[211] La *GPE Country Level Process Guide* (2012), sección 3.1.1, menciona que "en general, los mecanismos de colaboración del sector educativo involucran seleccionar un líder o asociados de coordinación, con frecuencia con carácter rotatorio. Sin embargo, no está claro si esta información se proporciona como una justificación para el rol del OC o si se plantea como una sugerencia para unir los roles del OC con cualquier papel de dirección/coordinación existente. Los Términos de referencia del OC (2012) expresan que "en general, un socio de desarrollo de liderazgo o coordinación facilita la colaboración y la comunicación entre los socios y con el gobierno". Donde esto no se lleva a cabo, se le solicita a los países que nombren un socio de coordinación al unirse a la GPE."

cuestión de que si tiene que ser necesariamente un donante quien tenga todas las responsabilidades que se le asignan al rol de OC en la actualidad, en vez de un actor nacional o el GLE por completo. De hecho, limitar la función de coordinación que tendrán los organismos donantes solo puede ser perjudicial para el propósito de respaldar grupos de educación local fuertes y el sentido de propiedad nacional al quitar (parte de) la responsabilidad del funcionamiento eficaz del GLE del grupo y colocarla en cambio en un actor internacional tradicionalmente aventajado. El modelo actual del OC no permite modificaciones específicas según el contexto.

6.4.6 Papel de la Secretaría de la GPE a nivel nacional

Resultado 27: Desde 2010, la Secretaría de la GPE ha realizado esfuerzos notables para mejorar su apoyo técnico para procesos a nivel nacional. Estos cambios están empezando a tener efectos positivos visibles, en especial en el proceso de solicitud de la donación. Si bien la Secretaría pretende tener un papel de respaldo más fuerte durante la implementación y control del PSE, todavía no se han definido con claridad la naturaleza y el valor agregado de este rol.

La evaluación de la IVR de 2010 observó que, debido a no tener personal suficiente, la Secretaría de la GPE no ha podido asegurar de manera permanente comunicación frecuente con partes interesadas a nivel nacional o proporcionar el ingreso técnico requerido, en especial durante la valoración del PSE y el diseño del programa de la GPE[212].

Desde 2010, la Secretaría se ha esforzado en fortalecer su capacidad y esfuerzos para respaldar procesos a nivel nacional. Estos incluyen el desarrollo o la evaluación de directrices[213], la presentación de un proceso de calidad y garantía de la calidad (CGC) de tres fases para la solicitud de donaciones y un aumento en el personal orientado de manera nacional de 19 en 2012 a 22 en 2014. La Secretaría también era responsable de poner en funcionamiento y comunicar los distintos cambios del modelo de financiación de la GPE que se realizaron durante el período en revisión.

Algunos efectos notables de los cambios realizados desde 2010 incluyen:

- Una reducción en el tiempo promedio de procesamiento de la donación: El tiempo desde la solicitud de la donación al comienzo del programa se ha reducido de nueve meses y 19 días durante el período 2003-2009 a cinco meses y 17 días desde 2010. De manera similar, el tiempo promedio entre la aprobación de la solicitud del programa y el primer desembolso se redujo de aproximadamente 16 meses entre 2006 y 2009 a 11,6 meses desde 2010[214].
- Un incremento constante en la tasa de desembolsos acumulada por año desde 2010: A pesar del aumento de las asignaciones, la tasa de desembolsos ha superado el 50 % desde 2010, comparada con el período anterior, lo que tuvo una tasa de desembolsos acumulada por debajo del 50 %, lo que sugiere que ha habido mejoras en la eficiencia de la GPE para desembolsar los fondos comprometidos[215].

---

[212] Cambridge Education et al 2010, pág. 76.

[213] Por ejemplo, Country Level Process Guide (2012); Guidelines for Education Sector Plan Preparation and Appraisal (2012) junto con IIEP; también directrices separadas para donaciones para el desarrollo del plan de educación, donaciones de aplicación de programas y donaciones de desarrollo de programas (todos de 2013, revisados en 2015).

[214] Por favor, también véase el volumen IV apéndice 6 (revisión de documentos y donaciones de la GPE) para un análisis de los tiempos de procesamiento de las donaciones según la región geográfica.

[215] Por favor, véase el volumen IV, apéndice 6 (revisión de documentos y donaciones de la GPE) para obtener más detalles. En comparación, el informe de desembolso de los Fondos de Inversión en el Clima para el período de julio a diciembre de 2013 indica que las tasas de desembolso acumuladas para diferentes

- Un aumento en el tiempo promedio empleado en propuestas de donaciones individuales (lo que refleja el cuidado fortalecido que se pone en asegurar las iniciativas de calidad mediante QAR.)
- Un aumento en el número de visitas a países que realizaron los miembros del Equipo de Apoyo en el País (EAP) por año (de 9 en 2011 a aproximadamente 80 en 2014).
- Un aumento en el número promedio de visitas a países por miembro del personal (de 3 en 2012 a cerca de 3,6 en 2014).
- Un aumento en el tiempo promedio del personal por país asociado en vías de desarrollo anualmente en más de un 50 % durante el período 2011-2013[216].

El efecto de estos cambios es todavía difícil de evaluar, dado que varios cambios (por ejemplo, dentro del EAP) son bastante recientes. Además, es difícil comparar el respaldo de la Secretaría antes y después de los cambios mencionados. Este es el caso no solo para países que se unieron a la Alianza luego de 2010, pero también para aquellos que se unieron previamente, dado que muy pocos de esos países han pasado por procesos de solicitud de donaciones o aplicación y control ya sea antes o después de 2010.

Por lo tanto, las observaciones siguientes se enfocan en: i) áreas de mejora mencionadas en la evaluación de IVR de 2010; ii) la relevancia y efectos de directrices o procesos presentados desde 2010; y iii) retroalimentación de partes interesadas a nivel nacional sobre la relevancia y los efectos del respaldo que proporcionó la Secretaría durante el período en revisión.

- En varios países, las visitas del personal de la Secretaría de la GPE han sido decisivas en eliminar los malentendidos sobre la Alianza y sus criterios de financiación. Esto contribuyó a que Rwanda, Tanzania y Uganda soliciten financiación de la GPE[217].
- La retroalimentación general sobre directrices y herramientas para procesos a nivel nacional desarrollados o revisados por la Secretaría desde 2010 fue explícitamente positivo en cuatro países (Etiopía, RDC, Rwanda, Tanzania), mientras que otras partes interesadas consultadas no comentaron sobre ellas, lo que implica que al menos las directrices no se percibían como en falta.
- Las partes interesadas consultadas en ocho países[218] expresaron su apreciación general por el respaldo técnico que recibieron de los líderes nacionales de la GPE, en especial durante el proceso de desarrollo y presentación de las solicitudes de donaciones de la GPE. Las opiniones proporcionadas como parte de la QAR se describieron de manera reiterada como relevantes y constructivas, lo que resultó en a veces "dolorosas" pero valiosas revisiones a borradores de propuestas. En Malawi, las partes interesadas consultadas mencionaron que habían recibido dos visitas del líder nacional de la Secretaría para respaldarlos para su segunda solicitud para una donación de la GPE, mientras que no habían recibido visitas para su primera solicitud.

proyectos de FIC varían entre 20 % y 48 %. Al mismo tiempo, GAVI ha podido desembolsar aproximadamente 90 % de todos los fondos aprobados desde su creación en el año 2000. Estas variaciones demuestran que es difícil solo comparar tasas de desembolso sin tomar en cuenta la naturaleza de para qué se utilizan los fondos asignados, quién los utiliza y qué desafíos específicos afectan las tasas de desembolso.

[216] Examen de la cartera 2014 de la Secretaría de la GPE .

[217] Aunque Honduras no ha solicitado financiación de la GPE, las partes interesadas mencionaron que personal de la Secretaría había ayudado a abordar malentendidos previos sobre elegibilidad y criterios de financiación.

[218] Camboya, Etiopía, Ghana, Madagascar, Moldova, Senegal, Tanzania, Uganda

- En tres países[219], los líderes nacionales de la Secretaría tuvieron roles valiosos como facilitadores o consejeros. Por ejemplo, miembros del GLE en estos países recurrieron a ellos para expresar opiniones críticas relacionadas con el desempeño de la ES, lo cual habían dudado si abordar de manera directa con la ES. De manera similar, la ES y el GLE en Uganda recurrieron al líder nacional de la Secretaría para convencer al gobierno de que era necesario cumplir con las asignaciones de gastos que se acordaron en el documento de donación de la GPE. Con su intervención, el líder nacional les quitó presión a la ES y al OC, quienes, debido a su presencia en el país y a otros trabajos en el terreno, eran conscientes de la necesidad de resguardar su buena relación con el gobierno. Sin embargo, partes interesadas consultadas en Nicaragua y Honduras mencionaron que sus líderes nacionales no habían sido capaces de asegurar el cumplimiento del gobierno con los principios de planeamiento del sector de participación e inclusión.
- Aunque el papel del personal de la Secretaría como actores externos tiene beneficios, el hecho de que no están en el terreno de manera permanente también se mencionó como una limitación de su habilidad para proporcionar insumos significativos, relevantes al contexto y oportunos para las necesidades emergentes durante la implementación y control del PSE (o donación). En algunos países, la alta rotación de líderes nacionales[220] y su a veces insuficiente habilidad para funcionar en el lenguaje local limitaron su habilidad para respaldar de manera efectiva los procesos del país. Solo en un país (Tanzania), las partes interesadas nacionales identificaron claramente la Secretaría de la GPE como el "rostro" de la Alianza, mientras que en varios países (Camboya, República Democrática del Congo, Nicaragua, Rwanda, Senegal) la GPE se mantiene unida de cerca al Banco Mundial.

Durante el período 2012-2013, el EAP se ha enfocado de gran manera en respaldar y gestionar el gran número de solicitudes de donaciones recibidas luego de la publicación de asignaciones indicativas por país en 2012. A partir de 2014, el EAP ha pretendido comprometerse con mayor fuerza para respaldar los esfuerzos para aplicar y controlar el PSE. Este cambio de prioridades se refleja en los objetivos declarados de las visitas a países llevadas a cabo por el personal de la Secretaría, que en 2014 ilustran un enfoque mayor en la aplicación del PSE y en el control del sector en vez de en asuntos relacionados con las donaciones de la GPE.

La Secretaría sigue en el proceso de definir las responsabilidades específicas del EAP bajo el compromiso previsto más fuerte y el respaldo a la implementación y control de PSE, como indicaron líderes de la Secretaría entrevistados [221]. Si bien las atribuciones de especialistas superiores en educación nacional se revisaron en 2015, no desarrollan si el personal de la Secretaría proveerá tipos de respaldo adicionales o modificados o de qué tipo. Es probable que las actividades llevadas a cabo y las herramientas desarrolladas bajo la iniciativa de evaluación del sector desempeñen un papel en este sentido. No está claro, sin embargo, si el EAP prevé que los líderes nacionales individuales desempeñen un papel en proporcionar asistencia técnica práctica o cómo su papel se relacionará con y complementará los papeles de entidades de supervisión/gestión y organismos de coordinación. La naturaleza del compromiso futuro del EAP a nivel nacional más allá de la aprobación y supervisión de la donación será, sin embargo, importante para determinar y justificar el número de personal requerido para desempeñar esos papeles.

---

[219] Afganistán, Etiopía y Uganda. En Etiopía, en la actualidad el OC tiene este rol con más frecuencia.

[220] Nicaragua y Honduras han tenido cuatro líderes nacionales diferentes desde 2010, y Viet Nam ha tenido cinco desde 2011.

[221] Siete de los 18 miembros del Directorio de la GPE consultados no estaban seguros de cómo esos roles y contribuciones del EAP, ES/EG y OC se relacionaban entre ellos, en especial con respecto a proporcionar asistencia técnica y desarrollo de la capacidad de respaldo.

©Universalia
Results 4 Development

7 Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

En términos generales, la evaluación encontró que el Directorio y la Secretaría de la GPE han realizado grandes esfuerzos para llevar adelante las recomendaciones de la evaluación de 2010 y de otras áreas para las mejoras que se identificaron desde entonces. Estos cambios han fortalecido a la Alianza, tanto en sus aspectos operativos como estratégicos.

Sin embargo, la Alianza aún no ha definido con claridad qué se entiende por "éxito" a tenor de su amplia misión; ello repercute en la futura orientación de la Alianza. En la actualidad, existe una desconexión considerable entre la ambiciosa misión de la Alianza y su reducida base financiera. El Directorio y la Secretaria de la GPE probablemente aborden este desafío cuando elaboren el plan estratégico para 2015-2020.

La GPE a nivel mundial

Conclusión 1: La Alianza ha mantenido su pertinencia en la evolución de los contextos mundiales y nacionales al reformular sus prioridades estratégicas, establecer asignaciones indicativas para los países y revisar sus criterios financieros.

Basado en las constataciones 1, 2, 3, 15, 16, 19, 23

El énfasis que coloca la Alianza en la educación básica fue pertinente durante el periodo examinado y probablemente siga siéndolo durante el cumplimiento de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible mundiales. En su primer plan estratégico para 2012-2015, la Alianza explicó sus prioridades estratégicas y enfatizó la importancia de mejorar no solo el acceso a la educación, sino también la calidad educativa. Asimismo, se orientaron los recursos de la GPE de manera más estratégica según las zonas geográficas con más necesidades y con menor dotación de fondos de otras fuentes, incluidos los Estados frágiles y afectados por conflictos. Además, ajustó sus criterios de financiamiento para atender mejor a todos los países e informó a los países miembros y a los países que pudieran incorporarse sobre las asignaciones máximas de donación para las cuales podrían ser elegibles. La Alianza también avanzó en la consolidación del financiamiento aportado por todos los donantes menos uno en un Fondo de la GPE único, a la vez que ha comenzado a eliminar gradualmente el Fondo Catalizador.

En conjunto, estos factores hicieron que otros 19 países se sumaran a la Alianza desde 2010, 16 de los cuales están categorizados como países frágiles y afectados por conflictos. La GPE, además, ha multiplicado en más del doble sus desembolsos a los países frágiles y afectados por conflictos, mientras que las proporciones de mayor cuantía se han destinado a aquellos Estados categorizados como frágiles. Si bien el crecimiento de la membresía de la GPE es positivo, la adición de países con gran número de habitantes, como Pakistán, ha implicado que las asignaciones promedio de la GPE por niño en edad escolar primaria y por niño fuera del sistema escolar en los países en desarrollo asociados han disminuido desde 2010.

Conclusión 2: La Alianza no ha definido suficientemente de qué manera llevará a la práctica su misión de "impulsar y coordinar los esfuerzos mundiales para lograr una mayor calidad educativa". Esto ha tenido efectos adversos en su capacidad para demostrar progresos en pos de los resultados.

Basado en las constataciones 4, 9, 10, 11, 12, 13

Pese a que los integrantes del Directorio y el personal de la Secretaría de la GPE coinciden, en general, en que la GPE es "algo más que solo un fondo", no queda claro en este punto qué se entiende por "más". Esta falta de claridad se refleja en lo siguiente:

- La ausencia de una teoría de cambio general
- La ausencia de un marco de resultados consensuado
- La ausencia de una noción compartida del rol que se prevé para la Alianza y la ventaja comparativa de bregar por la educación a nivel mundial y de generar y difundir conocimientos
- La ausencia de una noción consensuada sobre el tamaño y la función de la Secretaría
- La ausencia de una definición clara o marco que explique de qué manera la GPE aprovechará las fortalezas de sus asociados no solo a nivel nacional, sino también a nivel mundial.

Como resultado, la opinión de los actores principales a los que se consultó al interior y a lo largo de diversos grupos constituyentes está dividida en cuanto a lo que cada uno considera como evidencia del éxito de la Alianza. Algunos hacen hincapié en la capacidad para generar financiamiento para la educación básica, mientras que otros están interesados primordialmente en las evidencias de la aportación de la GPE a los resultados escolares en los países. Otras de las consecuencias es que la Alianza posee una capacidad limitada para supervisar y demostrar avances hacia resultados de nivel superior. El Directorio y la Secretaría de la GPE reconocen estas debilidades y esperan abordarlas con el nuevo plan estratégico 2015-2020.

Pese a la considerable presión ejercida por al menos uno de los principales donantes para que se aplique a la Alianza una evaluación de impacto rigurosa, la viabilidad de dicha evaluación se verá afectada por la ausencia de un supuesto y por las anomalías actuales en la capacidad de la Alianza para definir, supervisar y demostrar con claridad los avances hacia los resultados.

Conclusión 3: Los cambios en la estructura de gobierno de la GPE han tenido efectos positivos en la legitimidad y eficiencia del Directorio.

Basado en las constataciones 6, 7

Desde 2010, el Directorio de la GPE se ha tornado más representativo, sobre todo en la participación de los países en desarrollo asociados. Se podría velar mejor por la participación de organizaciones de la sociedad civil del sur y la explicación de las razones para incluir a representantes del sector privado y definir los criterios de selección asociados.

Los cuatro comités del Directorio creados recientemente han tenido cierto efecto positivo en la eficiencia de este órgano, pero podrían usarse con más eficacia si tuvieran algún tipo de poder en la toma de decisiones operativas. Esto permitiría al Directorio enfocarse más en los asuntos estratégicos que en los operativos.

Conclusión 4: El Directorio de la GPE no ha definido de manera suficiente qué se entiende por operar como una alianza mundial y no ha llevado a la práctica completamente el principio de mutua responsabilidad.

Basado en las constataciones 4, 5, 9, 11, 12

El Pacto de la GPE (2013) define en sentido amplio las funciones y responsabilidades de los distintos tipos de asociados, pero le falta claridad respecto de cómo la Alianza aprovechará las fortalezas de cada asociado en particular. En 2011 se elaboró una matriz de mutua responsabilidad, pero esta nunca fue adoptada ni puesta en práctica formalmente.

El marco actual de la Alianza no ha sido utilizado de manera regular para supervisar el cumplimiento de los compromisos no financieros (como los procedimientos de armonización) y, hasta hace escaso tiempo, no incluía ninguna consecuencia adversa para aquellos asociados que incumplieran dichos compromisos. El nuevo modelo de financiamiento de la GPE no establece consecuencias para el incumplimiento de los compromisos financieros, salvo únicamente para los países en desarrollo asociados.

Conclusión 5: Aún no hay pruebas contundentes de que la Alianza haya contribuido a superar la escasez de financiamiento para la educación básica.

Basado en las constataciones 13, 14

La capacidad de la Alianza para movilizar nuevos recursos externos se ha visto limitada por la disminución mundial general de la ayuda para educación básica desde 2009. Para reforzar la movilización de recursos, la Secretaría de la GPE instauró y celebró dos conferencias sobre compromisos de contribuciones (en 2011 y 2014), pero los compromisos y las contribuciones reales de los donantes no han sido suficientes para alcanzar las metas previstas. Además, incluso si las metas de los compromisos pudieran cumplirse, las dificultades financieras seguirían siendo sustanciales: el déficit financiero anual promedio (entre los recursos internos disponibles y el monto necesario para lograr las metas posteriores a 2015) en todos los países de ingreso mediano bajo entre 2015 y 2030 está estimado en US$22 000 millones.

Existen evidencias considerables de que el financiamiento vigente de la GPE no agrega demasiado a lo que habría disponible sin la Alianza. Algunos donantes han redestinado parte o todo su financiamiento bilateral para la educación básica a la Alianza, mientras que las asignaciones de la Asociación Internacional de Fomento (IFA) para los países de la GPE disminuyeron de US$500 millones en 2007 a US$250 millones en 2012.

El aumento de los recursos internos de los países en desarrollo asociados ha sido mínimo y no puede atribuirse directamente a la influencia de la Alianza. Muchos de los compromisos realizados por los países en desarrollo asociados durante la Conferencia de Compromisos para la Recaudación de Recursos no fueron cumplidos. En la Conferencia de Compromisos para la Recaudación de Recursosde 2014, los países en desarrollo asociados prometieron US$26 000 millones, parte de lo cual, si se cumplieran, representarían nuevos pero modestos recursos para la educación.

Conclusión 6: Existe un severo desequilibrio entre la amplia y ambiciosa misión de la Alianza Mundial por un lado, y sus limitados recursos financieros y capacidad para impulsar sistemáticamente las fortalezas de sus asociados por el otro.

Basado en las constataciones 3, 4, 11, 12, 13, 14

Los miembros de la GPE y los asociados externos consideran que la extensa cobertura geográfica de la Alianza y su estructura de gobierno diversa son un valor positivo en cuanto a su credibilidad, legitimidad y potencial para congregar a los asociados y optimizar su incidencia en el progreso mundial hacia la educación básica. Algunos actores principales esperan que la Alianza asuma un liderazgo mundial más sólido para el (sub)sector, aunque todavía no se observa que esté cumpliendo esa función.

Esto se debe, en parte, a los limitados recursos de la Alianza. Mientras las asignaciones financieras de la GPE todavía no se han ocupado de algunas de las áreas menos atendidas de la educación básica, como la alfabetización para personas adultas y jóvenes, la Alianza enfrenta una presión considerable de algunos de sus miembros y actores principales mundiales para expandir su apoyo, por ejemplo, para abarcar la enseñanza secundaria o la superior y la educación en escenarios de crisis humanitarias. El financiamiento requerido para estas expansiones temáticas sería cuantioso.

Asimismo, la Alianza no ha impulsado de forma sistemática las fortalezas de sus asociados para ejercer influencia y contribuir a resultados a nivel mundial, como la generación y difusión de bienes públicos mundiales y el aumento de la visibilidad mundial de la educación.

La GPE a nivel nacional

En la mayoría de los países de la GPE examinados para esta evaluación, es demasiado pronto para determinar los efectos de los cambios conseguidos desde 2010. Ello se debe a que algunos países recién se han sumado a la Alianza en los últimos cinco años, y los países que se unieron antes todavía no han atravesado los procesos de solicitud y ejecución de las donaciones antes y después de las reformas que permitirían una comparación significativa. Es necesario comprender las siguientes conclusiones a la luz de este contexto.

Conclusión 7: Las reformas aplicadas desde 2010 han tenido algunos efectos favorables en las contribuciones de la GPE al fortalecer la capacidad de planificación del sector educativo de los países. Resta aún verificar si esto conducirá a mejores resultados educativos y de ser así, de qué manera se hará.

Basado en las constataciones 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27

Si bien la Alianza es considerada fundamentalmente un mecanismo de financiamiento a nivel nacional, también es valorada por promover procesos de planificación del sector participativos, inclusivos y fundados en evidencias. Ha apoyado la elaboración o la revisión de los planes del sector educativo y de los programas conexos financiados por la GPE abocados a las prioridades nacionales.

La Alianza ha efectuado aportaciones financieras con donaciones y contribuciones técnicas y normativas mediante criterios de solicitud de las donaciones y procesos participativos para los planes del sector educativo y el desarrollo de propuestas de donación. La Secretaría de la GPE ha ofrecido orientación para los procesos de solicitud de las donaciones de la GPE, reducido el tiempo de procesamiento y brindado mayor apoyo directo a los países en desarrollo asociados para su solicitud de las donaciones, incluso aumentando la frecuencia de las visitas a los países. Los asociados de la GPE han brindado apoyo al actuar como entidades de supervisión o entidades de gestión y organismos de coordinación.

Desde 2010 la Alianza ha puesto más énfasis en desarrollar grupos locales de educación y contribuido a diversificar su membresía. Los grupos locales de educación en general han participado activamente en la elaboración de planes del sector educativo y de propuestas de donación de la GPE, pero han estado menos involucrados durante la supervisión de dichos planes y donaciones. Un desafío constante es la participación sistemática y sustancial de las organizaciones de la sociedad civil y de representantes del sector privado en los grupos locales de educación.

Los representantes de los países en desarrollo asociados y los miembros de los grupos locales de educación de los distintos países, especialmente en los Estados frágiles y afectados por conflictos, expresaron su deseo de una mayor asistencia técnica de la GPE en la implementación y supervisión de los planes del sector educativo.

Si bien algunos donantes de la GPE anhelan contar con evidencias de la aportación de la GPE a los resultados escolares, todavía persisten algunas cuestiones prácticas y teóricas que deben resolverse. La cuestión práctica es si la Alianza puede de forma realista realizar contribuciones directas a dichos resultados a la luz de sus recursos financieros. La cuestión teórica es si unos planes del sector educativo solidos conducen a mejores resultados escolares, un supuesto que todavía no ha sido probado y que se relaciona con la teoría de cambio implícita en la Alianza.

Conclusión 8: Los actuales modelos uniformes para las entidades de supervisión o las entidades de gestión y los organismos de coordinación no están íntegramente alineados con los principios de apropiación nacional y mutua responsabilidad.

Basado en las constataciones 24, 25, 26

La Alianza está comprometida a promover el programa para la eficacia de la ayuda. Ha auspiciado la apropiación de las intervenciones financiadas por la GPE ya sea por los gobiernos nacionales como por los grupos locales de educación y ha contribuido notablemente a aumentar la armonización y coordinación entre los donantes y los actores principales de la educación a nivel nacional.

La Alianza ha incrementado la cantidad de organismos que se desempeñan como entidades de supervisión y entidades de gestión (hasta principios de 2015 el número era 11), mientras que UNICEF ahora supervisa el 15 % de los montos de donaciones activas. No obstante, la GPE continúa dependiendo en gran medida del Banco Mundial como entidad de supervisión y entidad de gestión. Las entidades de supervisión y las entidades de gestión han contribuido a los procesos nacionales, en particular, a los procesos de solicitud de las donaciones de la GPE.

Los organismos de coordinación han brindado un valioso apoyo, en especial, en el periodo que desembocó en la aprobación de financiamiento de la GPE. Sin embargo, en algunos países, el modelo actual de los organismos de coordinación, que dependen de los organismos donantes para asumir sus funciones de coordinación, podría sofocar en lugar de promover grupos locales de educación sólidos.

Los actuales modelos para las entidades de supervisión y entidades de gestión y los organismos de coordinación no están íntegramente alineados con los principios de apropiación nacional y mutua responsabilidad. Las organizaciones que desempeñan dichas funciones no son responsables ante los gobiernos nacionales ni ante los grupos locales de educación con los que trabajan, mientras que el modelo actual no permite adaptaciones específicas a cada contexto.

7.2 Recomendaciones

. Las siguientes recomendaciones están agrupadas de acuerdo con las constataciones generales que surgieron de la evaluación de medio término y están acompañadas de recomendaciones específicas para cada grupo. Desde que se efectuó la evaluación de medio término cuando la Alianza estaba desarrollando su nuevo plan estratégico, el Directorio de la GPE o la Secretaría podrían haber adoptado ya, o estar a punto de adoptar, medidas que abordan algunas de estas recomendaciones. De los cuatro grupos de recomendaciones, los primeros dos se consideran imperativos, mientras que el tercero y el cuarto, deseables.

Recomendación 1: El Directorio de la GPE debería convenir dónde y cómo la Alianza busca agregar valor, qué se entiende por "éxito" a tenor de su misión, y los tipos de resultados por los que la Alianza podría rendir cuentas de forma realista.

Basado en las conclusiones 1, 2, 4, 5, 6, 7**; Prioridad:** Imperativa.

Como parte de su proceso de planificación estratégica, el Directorio de la GPE debería definir con claridad en qué consiste la Alianza y sobre qué cosas rendirá cuentas en el período 2015-2020 en lo que respecta a su función de otorgar donaciones y a otras funciones y áreas de contribución posibles. Las deliberaciones y las decisiones referidas a este tema deben ser realistas en relación con el monto de recursos que la Alianza podrá movilizar durante el período de planificación.

Recomendación 1.1: La Secretaría de la GPE, en colaboración con el Directorio, debería continuar elaborando y concluir la Teoría de Cambio (o una teoría para el nivel mundial y otra para el nivel nacional), en la que se expongan las metas y los objetivos de la Alianza y los tipos de cambios en los que busca influir.

- En la Teoría de Cambio (TC), se debe identificar con claridad en qué áreas la Alianza busca ejercer influencia, lo cual abarca lo siguiente: a) los elementos o etapas de los procesos de cambio en los que la Alianza puede influir de manera directa y el modo de lograrlo, y b) los elementos o etapas en los que es probable que tenga un efecto indirecto. Esto será importante para determinar las metas por las que la Alianza deberá rendir cuentas y qué tipos de cambio definirá como productos y cuáles como resultados. Por ejemplo, según cómo se definan en la TC las contribuciones de la GPE y sus efectos resultantes, determinados elementos de la planificación sectorial podrán considerarse o bien como productos o como resultados.
- En la teoría (o teorías) se deben identificar los principales supuestos subyacentes que vinculan los elementos de la TC, explicitando los modos en los que se prevé que se desarrollarán los procesos de cambio buscados.
- En la Teoría (o teorías) de Cambio se debe especificar la función y las contribuciones de la Alianza, tanto a nivel nacional como mundial, y se debe también aclarar cómo se prevé que estos dos niveles influirán uno en otro y obtendrán beneficios mutuos.

Recomendación 1.2: El Directorio de la GPE debería decidir las orientaciones futuras de la función de concesión de donaciones de la Alianza en lo concerniente al alcance temático y geográfico y las prioridades.

Las constataciones de esta evaluación de medio término no apuntan a una única decisión "correcta" sobre el alcance y focos de atención futuros de la cartera de concesión de donaciones de la GPE, ya que cada opción presenta beneficios y desventajas, como se observa en la tabla a continuación.

Cuadro 7-1 Opciones para la futura función de concesión de donaciones de la Alianza Mundial

Opción	Beneficios	Desventajas
Mantener el *statu quo* de la función de concesión de donaciones de la GPE	• Alcance geográfico relativamente amplio • Pertinencia (énfasis en la educación básica) • Estabilidad: Una reformulación drástica del enfoque de concesión de donaciones podría no ser sensata a la luz del cambio constante que caracteriza a la historia de la GPE	• Algunas donaciones muy pequeñas para marcar probablemente una diferencia o justificar esfuerzos de solicitud de donaciones • Importantes áreas de la educación básica sin cobertura. • Expectativas incumplidas/presiones para que la GPE asuma una mayor función, se convierta en "el" mecanismo mundial para la educación • Oportunidades desaprovechadas para atender a poblaciones marginadas (por ejemplo, personas refugiadas, niños afectados por conflictos armados, madres jóvenes analfabetas)
Ampliar la función de concesión de donaciones para incluir todos los aspectos de la educación	• Coherencia con el enfoque de la GPE de avalar planes sectoriales y con posibles ODS • Mayor legitimación del rol de la GPE como voz para la educación mundial	• Dependiente de cuantiosos recursos adicionales; en caso de no materializarse, riesgo de que la GPE se disperse demasiado • A mayor volumen de cartera, mayor dificultad para demostrar el valor agregado/contribuciones a los resultados
Ampliación a escenarios humanitarios	• Con el 1,4 % de la asistencia humanitaria mundial destinada a la educación, podría aumentar significativamente la proporción de ayuda para educación en dichos escenarios • Probabilidad de atraer nuevos fondos (posiblemente asignados) para este propósito específico	• Capacidad administrativa necesaria para albergar un fondo separado • Potencial de sustitución si los donantes encauzan sus contribuciones actuales a la ayuda humanitaria a través de la Alianza Global y no agregan fondos adicionales. • Falta de capacidad técnica específica para situaciones humanitarias • La temática posiblemente escapa a la ventaja comparativa central de la Alianza
Reducir el alcance geográfico o temático de la Alianza	• Aumento del impacto de las donaciones, reduciendo las diferencias financieras en un grupo seleccionado de países • Mayor capacidad para supervisar y demostrar las	• Posible perjuicio en general al deseo de la Alianza de convertirse en "el" mecanismo mundial para una educación Importantes áreas de la educación básica sin cobertura.

©Universalia
Results 4 Development

Opción	Beneficios	Desventajas
	contribuciones a los resultados	

Las deliberaciones del Directorio deberían regirse por la(s) próxima(s) teoría(s) de cambio de la GPE y, a la vez, considerar lo siguiente:

- Expectativas realistas sobre la futura capacidad de la Alianza para generar contribuciones al (a los) fondo(s) de la GPE. Si la Alianza decidiera ampliar su actual función de concesión de donaciones, ya sea en lo geográfico o lo temático, solo debería hacerlo en caso de estar segura de atraer recursos adicionales (es decir, los recursos disponibles actualmente no deberían fragmentarse más). Esto también debería considerarse incluso si el Directorio de la GPE decidiera conservar el alcance/focos de atención actuales de la Alianza: en la situación actual, algunas donaciones podrían resultar insuficientes para obtener efectos catalíticos, en especial, a la luz de los costos de las transacciones necesarias para conseguir financiamiento para la GPE. Si no obstante la Alianza se encontrara en condiciones de atraer financiamiento adicional considerable, la ampliación de su alcance temático o geográfico se tornaría posible y, en efecto, podría promover los objetivos de la GPE, por ejemplo, al llegar a una mayor proporción de personas pobres, incluyendo aquellas de países de ingreso mediano o al financiar áreas con poca inversión como lo es la educación en escenarios humanitarios.
- El cambiante contexto mundial, particularmente con respecto a: la función de coordinación de la GPE dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; los riesgos asociados a los ODS de reducir la atención prestada por los donantes y otros actores principales a la educación básica; las metas de la educación para todos los que hasta ahora han estado desatendidas, tanto por la Alianza Mundial como por otros actores de la educación, como la enseñanza para personas adultas y jóvenes; el aumento de la demanda (y de fondos probablemente disponibles) de apoyo a la educación en escenarios humanitarios; prioridades geográficas o temáticas cambiantes de los donantes actuales y potenciales enfocados en la educación, atendiendo a las necesidades de los sectores que carecen de donantes; la expansión del rol del sector privado en la prestación de servicios de enseñanza y los intereses y roles del sector privado en la educación como un factor de incidencia en el mercado laboral; la crisis continua de la enseñanza.
- La capacidad administrativa de la Secretaría o de los asociados de la GPE para albergar uno o más fondos adicionales temática o geográficamente asignados y los posibles costos de adaptación de las capacidades instaladas a las necesarias.
- La capacidad técnica de la Secretaría o de los asociados de la GPE, por ejemplo, en relación con la labor en escenarios humanitarios y, en relación con esto, el interrogante más amplio acerca de la ventaja comparativa de la Alianza.

Ante la incertidumbre sobre el futuro tamaño del Fondo de la GPE, sería aconsejable crear un plan estratégico "escalonado" que ofrezca un menú de posibles enfoques futuros sobre la base del monto de los recursos movilizados. Ello podría prevenir el desequilibrio actual entre recursos y aspiraciones.

La disminución continua de la ayuda para los países frágiles y afectados por conflictos y la gran proporción de niños fuera del sistema escolar que residen en estos Estados, son un fundamento sólido para continuar o incluso intensificar el apoyo de la GPE a estos países. Si el Directorio decidiera hacerlo, debería distinguir con mayor claridad entre contextos frágiles y contextos

afectados por conflictos al momento de establecer qué tipos de apoyo son los más apropiados y qué modalidades de seguimiento son las apropiadas para cada caso.

Recomendación 1.3: El Directorio de la GPE debería decidir si la Alianza continuará aspirando a cumplir una función mundial además de las de movilización de recursos y de concesión de donaciones y, de ser así, en qué consistirá dicha función, cómo se llevará adelante y qué resultados se prevén para la misma.

- El Directorio debería arribar a un acuerdo acerca de si la Alianza se propone cumplir la función que avizora como "líder mundial y entidad defensora y organizadora" para la educación, además de sus contribuciones en materia de recaudación de fondos y concesión de donaciones y de qué manera llevaría adelante dicha función. Esto abarca decisiones sobre el (los) rol(es) de la Alianza en materia de: i) generación o difusión de conocimientos como estrategia para fortalecer las capacidades de los asociados; ii) defensa de la educación; y iii) asociados convocantes, por ejemplo, para acordar normas y principios educativos.
- En sus deliberaciones, el Directorio de la GPE debería considerar que la ventaja comparativa de la ayuda en general probablemente se desplace cada vez más hacia un apoyo para contribuciones mundiales y entre fronteras, como lo son la generación, el intercambio y la adaptación de los conocimientos; el apoyo para la cooperación técnica entre países; y el fomento de la innovación[222]. En este contexto, la naturaleza de la GPE como alianza mundial con afiliaciones diversas puede constituir una ventaja comparativa si se la utiliza para influir sistemáticamente no solo a nivel nacional, sino, además, en los acontecimientos regionales y mundiales.
- Debe existir una idea clara acerca de si cualquier rol mundial que desee desempeñar la Alianza servirá para complementar y aprovechar su labor en los países y de concesión de donaciones, por ejemplo, en cuanto a capturar y difundir conocimientos relevantes.
  - Por ejemplo, en opinión del equipo evaluador, la Alianza Mundial posee el potencial para utilizar su involucramiento en los países para capturar y compartir conocimientos emergentes y altamente relevantes acerca de cómo brindar el mejor apoyo a Estados frágiles o a Estados afectados por conflictos, incluso mediante el fortalecimiento de su capacidad de planificación y ejecución nacional. El grado de fragilidad y los motivos de dicha fragilidad varían entre los países que actualmente están categorizados como frágiles y afectados por conflictos. A la fecha, la evidencia y los conocimientos en el seno de la Alianza y fuera de ella son limitados en cuanto a aquello que mejor funciona y lo que no funciona al intentar respaldar la creación o reconstrucción de las instituciones y los sistemas educativos en los Estados frágiles o los desafíos específicos que presentan los contextos afectados por conflictos. Ello incluye conocimientos acerca de cómo apoyar mejor el desarrollo de capacidades en entornos de mucha dificultad y que cambian rápidamente. La Alianza podría apoyar la enseñanza mundial al capturar, analizar y compartir de manera sistemática los conocimientos sobre los éxitos y los fracasos que resultan de su apoyo a los países frágiles y posiblemente a los países miembros afectados por conflictos.
  - A la fecha, los esfuerzos de la GPE para abordar la escasez de financiamiento mundial para la educación se han enfocado en solicitar a los donantes recursos para superar dicha escasez. La Alianza podría desempeñar un rol más sólido en el análisis e intercambio de opiniones sobre las distintas formas en que los países (tanto en

[222] Según se analiza en la sección 3.2.

desarrollo como desarrollados) han logrado abordar las dificultades de financiamiento en la educación y otros sectores y en el uso de técnicas innovadoras de financiamiento.

- Las modalidades institucionales y las capacidades deben igualarse al rol o los roles mundial(es) imaginado(s) para la Alianza. Esto no se limita a garantizar que la Secretaría cuente con la capacidad necesaria, sino que, además, requiere aclarar de qué modo la Alianza puede aprovechar y aprovechará las capacidades y fortalezas de sus diversos asociados. Esto, a su vez, implica la necesidad de reflexionar sobre la medida en que la evolución de la Alianza depende de la confianza entre sus grupos y cada organización asociada.
- Los recursos asignados a cualquier rol(es) mundial(es) deberían ser suficientes para realizar una contribución significativa.

Recomendación 1.4: El Directorio de la GPE debería expresar con claridad el valor agregado de ser una alianza y cómo hará uso de las contribuciones combinadas de los asociados para un mejor cumplimiento de su misión.

- Esto podría incluir la revisión y el repaso del Estatuto de la GPE cuando y según sea necesario para definir con más precisión las contribuciones específicas que los distintos tipos de asociados pueden realizar (o están dispuestos a realizar) en pos del logro de la misión y los objetivos de la GPE. Mientras que algunas podrían ser contribuciones financieras, otras podrían destinarse a aumentar el acceso de determinados grupos a la educación, mejorando la calidad educativa o reforzando el uso eficiente de los recursos disponibles para la educación (básica). Como se analiza en la Recomendación 2, el marco de asociación de la GPE también debe ser reforzado para que determine con claridad las responsabilidades de los asociados.
- El Directorio de la GPE debería explicar en mayor detalle los beneficios específicos que cada tipo de asociado podría obtener por su pertenencia a la GPE. Por ejemplo, ¿cuáles son los potenciales beneficios y contribuciones de los países en desarrollo asociados que ya no reúnen las condiciones para recibir financiamiento de la GPE?
- Por último, el Directorio de la GPE debería determinar con claridad las similitudes y diferencias entre cómo se espera que la Alianza funcione en el ámbito mundial y el nacional respectivamente, y con qué beneficios específicos en el cumplimiento de la misión de la GPE.

Recomendación 2: La Alianza Mundial debería elaborar un marco de gestión estratégica fundado en el nuevo plan estratégico y que incluya un marco de resultados, un plan de seguimiento, mecanismos formales de retroalimentación y un plan de evaluación.

Basado en las conclusiones 2, 4, 6, 7. **Prioridad:** Imperativa

Los planes estratégicos ofrecen una hoja de ruta para la orientación general de una organización. El nuevo plan estratégico de la GPE debería capturar y comunicar las decisiones referidas a la Recomendación 1 citada antes. A la vez, todo plan estratégico corre el riesgo de quedar obsoleto durante el periodo que cubre y dicho riesgo es mayor cuando una organización trabaja en una multitud de contextos complejos y que a menudo cambian con rapidez. Por tanto, recomendamos que la Alianza confeccione un marco de gestión estratégica, como el que se enuncia en las siguientes recomendaciones específicas.

Recomendación 2.1: A partir de una teoría (o teorías) de cambio consensuada(s), la Secretaría de la GPE debería elaborar un marco de resultados que defina las contribuciones previstas de la Alianza para los resultados.

- El propósito principal del marco de resultados sería que la Alianza diera seguimiento a sus contribuciones planificadas para las áreas comprendidas en su (posible) campo de influencia y que rindiera cuentas sobre dicho propósito.
- Los resultados e indicadores del marco deberían basarse en la teoría o teorías de cambio de la GPE y deberían incluir metas cuantitativas y cualitativas con un plazo de cumplimiento fijado durante el periodo del nuevo plan estratégico.
- La Secretaría de la GPE debería analizar el marco de resultados periódicamente como forma de velar por una pertinencia y utilidad continuas. Si fuera necesario, los ajustes a los resultados, indicadores y metas deberían hacerse con la aprobación del Directorio, según sea necesario, para garantizar que la Alianza continúe recolectando datos relevantes sobre su desempeño.

Más adelante se incluye un conjunto de sugerencias para las cuestiones por las que la Alianza podría querer rendir cuentas. La extensión de este listado podría variar en función de la nueva teoría o teorías de cambio de la GPE. La noción de rendición de cuentas no se agota en el desempeño del Directorio y la Secretaría de la GPE, sino que atañe a las contribuciones realizadas por todos los asociados en el ámbito nacional y mundial.

A nivel mundial, la Alianza podría asumir la rendición de cuentas respecto de lo siguiente:

- Su desempeño como alianza, basada en la supervisión del cumplimiento de sus asociados con las contribuciones financieras y no financieras en el ámbito nacional y mundial. Esto podría estar basado en la información extraída mediante el circuito de retroalimentación sugerido en el punto 2.3 más adelante.
- Sus contribuciones destinadas a movilizar nuevos recursos para la educación básica.
- Sus contribuciones para un empleo más eficaz de los recursos, por ejemplo, aportando evidencias sobre cómo el rol de la GPE de coordinación de las inversiones de los diferentes organismos ha contribuido a impedir o reducir la duplicación de esfuerzos.
- Sus contribuciones a crear o facilitar la creación o la transmisión de bienes públicos mundiales, por ejemplo, en relación con las decisiones, principios, normas, ensayos o acuerdos de políticas globales de importancia sobre educación (básica) o subtemas conexos. El establecimiento de un vínculo sólido entre las intervenciones y los resultados de la GPE en estas cuestiones no debería limitarse a las actividades de la presidencia del Directorio y de la Secretaría de la GPE, sino también tener presente el trabajo de la membresía más amplia. Por ejemplo, si la Alianza decidiera defender una cuestión o decisión específica, ¿existen evidencias de que esta posición haya sido propuesta por todos sus asociados o la mayoría de ellos de forma consistente? Además, ¿es probable que esto haya contribuido a cambios ulteriores en normas, principios o prácticas mundiales conexas?

En los países la rendición de cuentas podría abarcar lo siguiente:

En todos los países:

- El desempeño de la GPE como alianza en el ámbito nacional, por ejemplo, supervisando las evidencias de apropiación nacional de los procesos de desarrollo e implementación de los planes del sector educativo. Aquí se podría incluir la supervisión del grado en que los

recursos de los gobiernos nacionales son destinados a apoyar los planes del sector educativo o la obtención de información sobre los cambios en la magnitud en que los donantes asociados de la GPE en los países están alineando sus proyectos o programas propios con los planes del sector educativo financiados por la GPE.

- Las contribuciones financieras de la Alianza Mundial destinadas a superar el déficit financiero estimado para la educación básica (o subtemas conexos) en los países específicos y la puntualidad en el cronograma de desembolsos de la GPE destinados a superar la falta de financiamiento.
- Las contribuciones de la Alianza Mundial a la educación en la planificación del sector educativo. Esto requeriría establecer una relación entre la cantidad y la calidad de los cambios en los planes del sector educativo con las contribuciones financieras o técnicas de la GPE, por ejemplo, a través de procesos de solicitud de donaciones y directrices relacionadas y mediante asistencia técnica provista ya sea por la Secretaría o por los miembros asociados. Los esfuerzos relacionados podrían tomar como punto de partida las iniciativas vigentes de la Secretaría en lo referido a la revisión y supervisión de la calidad de los planes del sector educativo.
- Las contribuciones de la Alianza Mundial para mitigar la brecha en las capacidades nacionales para la implementación o seguimiento de los planes del sector educativo. Esto podría implicar la captura del rol y de las contribuciones respectivas de los grupos locales de educación para la implementación y seguimiento de los planes del sector educativo. Podría también resultar pertinente supervisar los resultados surgidos del financiamiento aportado a través del fondo de la sociedad civil para la educación.

En los países frágiles y afectados por conflictos, las contribuciones de la GPE para:

- El desarrollo o valuación de los planes del sector educativo en contextos de transición.
- La generación o difusión de las lecciones acerca de aquello que mejor funciona y lo que no funciona.
- La aceleración de la asignación y desembolso de fondos para contextos afectados por conflictos.

Recomendación 2.2: La Secretaría de la GPE debería confeccionar un plan de seguimiento preliminar que deberá ser aprobado por el Directorio para facilitar el uso del marco de resultados.

- El plan de seguimiento debería identificar qué tipos de datos recogerá la Secretaría, con qué intervalos, de qué manera y quién lo hará (es decir, la Secretaría, la entidad de supervisión, la entidad de gestión, los gobiernos de los países en desarrollo asociados, los grupos locales de educación) para supervisar el progreso hacia los resultados enunciados en el marco de resultados.
- El plan de seguimiento debería ser desarrollado lo antes posible luego de la aprobación del nuevo plan estratégico y el marco de resultados con el objeto de permitir la recolección oportuna de los datos iniciales (según sea necesario).
- El plan de seguimiento debería atender la debilidad en la supervisión del desempeño de las donaciones individuales de la GPE y de la cartera completa de donaciones que fueron observadas en el examen organizacional de 2014 y la presente evaluación, por ejemplo, en relación con el control constante de información comparable sobre los desembolsos de donaciones previstos y los realmente efectuados en cada país.

- El alcance de las actividades de seguimiento de la GPE no necesita limitarse a las cuestiones enunciadas en el marco de resultados. Sin embargo, sus recursos actuales no permiten a la Alianza realizar contribuciones directas para lograr cambios en el plano de los resultados educativos, ni rendir cuentas por ellos. Si la Alianza decidiera continuar sus esfuerzos para recolectar y publicar información sobre los cambios obtenidos en los resultados educativos de sus países miembros, deberá demostrar mucha claridad respecto de lo siguiente:
  - El propósito de hacerlo (por ejemplo, ¿se le está dando seguimiento a los datos sobre algunos obstáculos particulares como la formación docente que se está apoyando con programas financiados por la GPE para garantizar la rendición de cuentas de los asociados de la GPE en los países? ¿Cómo forma de poner a prueba los supuestos que subyacen a la teoría de cambio de la GPE?).
  - La ventaja comparativa y el valor agregado de la GPE para capturar o publicar datos que no guardan vínculo directo con la demostración de la relación de la contribución de la GPE con los resultados. Para ello será necesario establecer de qué manera la Alianza complementará o aprovechará la labor de otros actores (incluidos algunos asociados de la GPE, como el Instituto de Estadística de la UNESCO o UNICEF) en relación con la captura y publicación de datos sobre la educación en el ámbito mundial y nacional.

Recomendación 2.3: La Alianza Mundial debería desarrollar mecanismos formales de retroalimentación para un mejor seguimiento de su desempeño como alianza.

- Se deberían crear circuitos de retroalimentación para recolectar información de manera sistemática sobre el desempeño de las unidades u órganos responsables que figuran en la teoría (o las teorías de cambio) de la GPE. Cómo mínimo, se debería obtener una retroalimentación periódica sobre los grupos representados en el Directorio y la Secretaría e idealmente también sobre los grupos locales de educación, las entidades de supervisión o entidades de gestión y los organismos de coordinación.
- Dichos mecanismos de retroalimentación deberían permitir a la Alianza controlar el cumplimiento de los compromisos financieros y no financieros por parte de los asociados. Para ello sería necesario tener una comprensión clara sobre los tipos de contribuciones financieras y de otra índole tanto en el ámbito nacional como mundial que cada (tipo de) organización asociada o actor parte se haya comprometido a realizar.
- La Alianza podría desear considerar el uso de un sistema de tarjetas de calificaciones para reunir información sobre las actividades o el desempeño de cada uno de estos grupos u órganos, ya sea mediante procesos de autoevaluación o examen entre pares. La retroalimentación no debe ser necesariamente evaluativa, sino que también puede ser descriptiva.
- La responsabilidad de la implementación de los mecanismos de retroalimentación no debería recaer sobre la Secretaría, sino sobre todos los asociados y unidades u órganos previstos por la teoría de cambio de la GPE.

Recomendación 2.4: El Directorio de la GPE debería reconsiderar el plan para conducir una evaluación de impacto, prevista actualmente para 2017

En opinión del equipo evaluador, una evaluación de impacto carecería de importancia sin una teoría de cambio bien elaborada y sin claridad acerca de los tipos de resultados por los que la Alianza puede y desea responder, sin datos iniciales y sobre desempeño, y ante la ausencia de situaciones hipotéticas pertinentes. Recomendamos por tanto que el Directorio de la GPE considere nuevamente el plan actual para efectuar una evaluación de impacto de la GPE en 2017.

En caso de que el Directorio decidiera aplicar una evaluación de impacto en 2017, debería considerar si un examen del "impacto colectivo" de todos los asociados sería una forma más apropiada de abordar esta cuestión, en lugar de enfocarse en los efectos aislados de las contribuciones de los asociados al Fondo y al Directorio de la GPE[223].

Recomendación 2.5: La Secretaría debería elaborar un plan de evaluación que incorpore una evaluación externa independiente en 2020 o próxima a esa fecha, así como una o más evaluaciones periódicas entre 2016 y 2020.

- El Directorio de la GPE debería aprobar la realización de una evaluación externa independiente de la Alianza Mundial al término del periodo cubierto por el nuevo plan estratégico. Sugerimos que no sea esta una evaluación de impacto, sino un examen más modesto del desempeño de la GPE en cuento a su pertinencia, efectividad y eficiencia de aquí a 2020, enfocado en aquellas áreas que la Alianza identifique en su nueva teoría de cambio como pertenecientes a su campo de influencia. Al emplear un enfoque evaluativo como un análisis de contribuciones, que se base en una teoría de cambio vigente, dicha revisión debería ser capaz de ofrecer evidencias de una línea de razonamiento de la que los interesados directos puedan extraer conclusiones razonables acerca de si la Alianza ha contribuido a sus resultados esperados y de qué manera lo hizo.
- Asimismo, el plan de evaluación de la GPE debería determinar una o más evaluaciones periódicas para el periodo 2016-2020. Estas evaluaciones pueden ser internas o externas. No deben ser encargadas necesariamente por el Directorio, sino que podrían, en cambio, ser solicitadas por la Secretaría. Las evaluaciones periódicas pueden obtener información sobre el desempeño general de la Alianza Mundial o pueden emplearse para extraer evidencias sobre los aspectos específicos de la labor de la Alianza (o de su Secretaría).

Recomendación 3: La Alianza Mundial debería explicar en mayor detalle las respectivas funciones y responsabilidades de los comités del Directorio y de la Secretaría.

Basado en las conclusiones 2 y 3. **Prioridad:** Deseable

Recomendación 3.1: El Directorio de la GPE debería asignar facultades de decisión claramente definidas al Comité de Coordinación o a los otros tres comités (en cuyo caso, debería disolver el Comité de Coordinación). Esto permitiría que las decisiones operativas se adopten en el periodo comprendido entre cada reunión bianual del Directorio en pleno y permitiría a este enfocarse primordialmente en asuntos estratégicos.

En el cuadro siguiente se describen los beneficios previstos y las posibles desventajas de las diversas opciones para esta recomendación.

[223] El "impacto colectivo" constituye un marco para enfrentar problemas sociales complejos y profundamente arraigados. Consiste en un enfoque estructurado para realizar trabajos en colaboración entre organizaciones gubernamentales, filantrópicas, sin fines de lucro y la ciudadanía a fin de lograr cambios sociales significativos y perdurables. Véase, por ejemplo, John Kania y Mark Kramer: Collective Impact. Stanford Social Innovation Review. Invierno de 2011. Disponible en http://www.ssireview.org/articles/entry/collective_impact

Cuadro 7-2 Ventajas y desventajas de asignar facultades de decisión a los comités del Directorio

Opción	Ventajas	Desventajas
Sin cambios	• Todos los miembros del Directorio pueden participar en la mayoría de las decisiones de ese órgano, independientemente de si forman o no parte de alguno de los Comités. • El CGPC tiene la facultad de aprobar las modificaciones significativas a las donaciones y las solicitudes de financiamiento acelerado.	• El Directorio pierde tiempo en las decisiones operativas y no presta atención continua a las cuestiones estratégicas. • Algunos miembros del Directorio y funcionarios de la Secretaría cuestionan la utilidad del Comité de Coordinación. • Riesgo de que se perciba un desequilibrio entre los comités si solo el CGPC tiene facultades para tomar decisiones. • Uso insuficiente del talento y las capacidades técnicas de los miembros del Directorio.
Se asigna al Comité de Coordinación la facultad de tomar decisiones	• Se libera al Directorio para que pueda enfocarse en las cuestiones estratégicas. • Se aclaran las funciones y responsabilidades del Comité de Coordinación.	• Los distintos miembros del Comité de Coordinación pueden no tener el mismo grado de información sobre las cuestiones planteadas por los otros tres comités. • Riesgo de que se considere que el Comité de Coordinación (y el CGPC, si no se le revoca la facultad que se le concedió recientemente de tomar decisiones) tenga demasiadas atribuciones para determinar el rumbo de la Alianza y del Directorio.
Se asignan facultades (adicionales) de tomar decisiones al SPC, al GERF y al CGPC, y se disuelve el Comité de Coordinación	• Se libera al Directorio para que pueda enfocarse en las cuestiones estratégicas. • Se permite a los tres comités tomar determinadas decisiones de manera oportuna. • Uso eficiente de los talentos y de los conocimientos técnicos de los miembros del Directorio. • Estructura más simple, con tres comités en lugar de cuatro.	• No todos los miembros del Directorio toman las decisiones, por lo que surge el riesgo de que haya desacuerdos en el Directorio en pleno. • Puede ser dificultoso definir límites razonables a las responsabilidades de cada comité en la toma de decisiones. • Debido a la ausencia del Comité de Coordinación, el presidente del Directorio puede tener dificultades para interactuar con los presidentes de los comités en el período comprendido entre las reuniones del Directorio.

Recomendación 3.2: La Alianza debería examinar nuevamente y acordar la naturaleza y el alcance que se espera para la función de la Secretaría, tanto en el nivel nacional como mundial, y garantizar los recursos para dicha función.

La función de la Secretaría en la gestión y supervisión de las donaciones es relativamente clara y el reciente examen organizacional resultó en mejoras de su capacidad y desempeño en estos aspectos. Es necesario, sin embargo, aclarar con urgencia el valor agregado y las funciones esperadas para la Secretaría, en cuanto a lo siguiente:

- Las contribuciones de la GPE al diálogo sobre políticas, la defensa mundial de la educación y la creación o transmisión de los bienes públicos en el ámbito mundial o entre países.
- La movilización de recursos (con distinción de las responsabilidades de la Secretaría de las responsabilidades del Directorio de Miembros de la GPE y la alianza en sentido más amplio)
- A nivel nacional, es necesario una mayor claridad sobre la función y las contribuciones previstas para el personal de la Secretaría, además de las de elaboración de los planes del sector educativo y la aprobación de las donaciones de la GPE, es decir, durante su implementación, seguimiento y evaluación. Las deliberaciones en este sentido deberían considerar en qué medida, sobre qué temas y en qué momento el personal de Washington puede o podría proporcionar asistencia técnica de carácter práctico y asesoramiento en capacitación, y qué otros tipos de apoyos importantes podrían aportar los líderes de la Secretaría en los países (por ejemplo, mediante seguimiento o proporcionando opiniones sobre las actividades de los asociados de la GPE en los países, incluidas las entidades de supervisión o entidades de gestión, organismos de coordinación y grupos locales de educación).

Recomendación 4: La Secretaría de la GPE debería desarrollar una propuesta para que el Directorio de la GPE examine de qué manera otorgarle a la entidad de supervisión y al organismo de coordinación una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambiantes contextos nacionales.

Basado en las conclusiones 1, 4 y 8. **Prioridad:** Deseable

En su formato actual, podría ser innecesario contar con una entidad de supervisión y un organismo de coordinación en todos los países o durante todas las etapas del ciclo de donación.

Recomendación 4.1: La Secretaría, en consulta con los países en desarrollo asociados, debería analizar otras opciones para las entidades de supervisión.

En consulta con los países en desarrollo asociados que tienen interés en transformar el esquema actual de la entidad de supervisión, la Secretaría debería analizar las opciones para garantizar la rendición de cuentas financiera por las donaciones de la GPE, en lugar de tener un organismo internacional (donante, organismo de desarrollo u ONG del norte) que oficie como tal. Por ejemplo, en algunos contextos nacionales, los sistemas gubernamentales vigentes podrían tener la solidez y confiabilidad suficientes para asumir dicha función.

De forma similar, la Secretaría y los países en desarrollo asociados que tuvieran interés deberían explorar otras opciones posibles para desempeñar las funciones de entidad de supervisión en lo concerniente a prestar asistencia técnica durante la preparación y comunicación de una propuesta de donación. Ello podría incluir el análisis de los roles de todas las organizaciones asociadas de la GPE representadas en los respectivos países, algunas de las cuales podrían estar ya apoyando procesos de planificación educativa en un país.

En caso de que existan alternativas al esquema actual de entidad de supervisión que pudieran garantizar los mismo niveles o niveles similares de confianza entre todos los actores pertinentes, la Alianza debería considerar utilizarlas cuando se dieran las siguientes condiciones: a) un país miembro expresara el deseo de hacerlo porque la alternativa está mejor alineada con los principios

de apropiación nacional y mutua responsabilidad que con el uso de una entidad de supervisión, y b) la alternativa sea más eficiente en función de los costos que el uso de una entidad de supervisión.

Recomendación 4.2: La Secretaría de la GPE, en consulta con los países en desarrollo asociados, debería analizar si en algunos países existen otras formas de garantizar el cumplimiento de las funciones del organismo de coordinación.

En lo que respecta al rol que cumple el organismo de coordinación, la Secretaría debería considerar si algunas responsabilidades de dicho organismo referidas a la comunicación con la Secretaría podrían transferirse ya sea a los grupos locales de educación en su conjunto, o a un actor nacional (por ejemplo, un no donante) seleccionado por el grupo local de educación. Este enfoque debería limitarse a los países donde tanto el gobierno como el grupo local de educación prefieran un esquema de este tipo en lugar del actual, y cuando estos actores puedan realizar una propuesta específica respecto de cómo se cumplirían las responsabilidades de la entidad de supervisión.

En numerosos países, el rol del organismo de coordinación podría seguir siendo asumido por el donante principal, siempre que se cuente con la anuencia del grupo local de educación y del gobierno nacional, aunque los esquemas alternativos no impedirían a quien encabeza el grupo de donantes para la educación (cuando exista un mecanismo de ese tipo) apoyar activamente el funcionamiento eficaz del grupo local de educación.

©Universalia
Results 4 Development

Lista de resultados

Resultado 1: Se produjeron grandes avances en la educación básica en los países en desarrollo. Sin embargo, el progreso en cierto modo se ha estancado y se corre el riesgo de que con los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la atención mundial hacia la educación básica disminuya. Los enfoques de la Alianza en el acceso y la calidad de la educación básica y en la asignación estratégica de fondos externos y nacionales han sido, y es probable que sigan siendo, relevantes en este contexto de constante evolución.

Resultado 2: Desde 2010, la Alianza Mundial ha experimentado (y continúa experimentando) grandes cambios que incluyen áreas previamente mencionadas que precisan mejoras. El Directorio y la Secretaría de la GPE han controlado adecuadamente los componentes del proceso de cambio, aunque la alineación del ritmo y el enfoque de cambio con las habilidades de organización y el control de los efectos del cambio en el rendimiento de la GPE han constituido un desafío.

Resultado 3: Desde 2010, el Directorio y la Secretaría de la GPE han establecido claramente las prioridades y el propósito estratégico de la Alianza Mundial.

Resultado 4: Al menos hasta el momento, el Directorio de la GPE no ha prestado demasiada atención para lograr un acuerdo sobre dónde, cómo y por qué la Alianza tiene el potencial para añadir valor.

Resultado 5: Desde el año 2010, la Secretaría y el Directorio se esforzaron por garantizar que los asociados cumplieran los principios del Pacto de la GPE y de la Alianza. Sin embargo, los requisitos de responsabilidad actuales no se aplican de manera coherente y requieren más de los países en desarrollo asociados que de los donantes.

Resultado 6: Los cambios en el Directorio de la GPE fortalecieron la representación y la participación de los PDA en la gobernanza de la GPE. Se debe mejorar en garantizar la representación y la participación igualitaria, fuerte y significativa de todos los constituyentes de la GPE.

Resultado 7: La creación de cuatro comités del Directorio fortaleció la eficacia y eficiencia de este órgano. Sin embargo, todavía no se utiliza el potencial completo de la estructura.

Resultado 8: A nivel mundial, la GPE se estableció como una entidad cuyo trabajo programático es (y parece ser) más independiente del Banco Mundial que en el 2010.

Resultado 9: Las opiniones divergentes en cuanto al tamaño, la estructura y la capacidad técnica de la Secretaría de la GPE indican una falta de claridad sobre su función y el valor agregado al funcionamiento de la Alianza.

Resultado 10: A pesar de algunas mejoras en la supervisión y la presentación de informes a nivel del sector y de las donaciones, la capacidad de la Alianza Mundial para hacer un seguimiento de sus contribuciones a los resultados continúa siendo deficiente.

Resultado 11: Los esfuerzos para apoyar el desarrollo de bienes públicos mundiales o entre países se han visto afectados de manera negativa por las opiniones diferentes dentro de la Alianza

sobre su rol al respaldar tales bienes, y por la falta de una estrategia coherente que articule la ventaja comparativa de la GPE en esta área.

Resultado 12: La GPE ha contribuido a mejorar la visibilidad mundial de la enseñanza, pero no ha empleado su poder de movilización de manera notable para aprovechar las fortalezas de sus asociados en trabajos de asistencia relacionados.

Resultado 13: Para 2012, la Alianza Mundial se estableció como el quinto mayor promotor financiero de la educación básica, con un desembolso de US$354 millones. A pesar de este desarrollo, no hay pruebas sólidas que sugieran que ha generado financiación adicional significativa de donantes para la educación básica.

Resultado 14: La financiación nacional para la educación básica aumentó desde 2010. Aunque la influencia de la GPE para provocar este aumento permanece incierta, si se cumplen los compromisos que los PDA hicieron en la conferencia de recaudación de 2014, la GPE habrá hecho un aporte positivo en pos de la movilización de nuevos recursos nacionales para la educación.

Resultado 15: La GPE asignó una proporción cada vez más alta de sus recursos a Estados frágiles y afectados por conflictos (EFAC), lo que ayudó a mitigar el impacto de la disminución mundial en la ayuda para la educación básica en estos entornos.

Resultado 16: El enfoque de la Alianza Mundial a nivel nacional, que apoya el desarrollo y la aplicación de planes sólidos del sector educativo, le ayuda a adaptar su asistencia a las necesidades de los distintos contextos nacionales, incluso en Estados frágiles y afectados por conflictos (EFAC).

Resultado 17: Si bien la GPE ayudó a fortalecer los procesos de planificación del sector de la educación y contribuyó financieramente a la aplicación de planes para el sector, no hay datos suficientes para evaluar los efectos de la Alianza a largo plazo en las capacidades nacionales para la planificación y la aplicación del PSE.

Resultado 18: La GPE realizó contribuciones prometedoras al fortalecimiento de la capacidad de un país para el control del sector educativo. Sin embargo, el control eficaz y confiable sigue estando a menudo limitado por la falta de datos fidedignos.

Resultado 19: El nuevo modelo de financiación de la GPE basado en resultados y aprobado en junio de 2014 es adecuado para promover el desempeño del país a la hora de lograr resultados cuantificables y armonizados con los objetivos estratégicos de la GPE. Su aplicación tiene algunas implicaciones y riesgos operativos que la Secretaría aún procura abordar.

Resultado 20: A nivel nacional, el compromiso de la GPE con los principios de eficacia de la ayuda se manifiesta más visiblemente en el papel de la Alianza relacionado con la promoción y el apoyo al sentido de propiedad del país.

Resultado 21: Mientras que hubo avances en la diversificación de la membresía de los GLE, a veces debido a los esfuerzos de la GPE, continúa siendo un desafío común garantizar la participación constante y de calidad de los actores de la sociedad civil y las partes interesadas del sector privado.

©Universalia
Results 4 Development

Resultado 22: En la mayoría de los países estudiados para esta evaluación, el Grupo Local de Educación está guiado por el representante del gobierno nacional y se encuentra involucrado en el desarrollo del plan del sector educativo o en la preparación de los documentos de las donaciones de la GPE. En algunos países, el GLE es menos activo después de la aprobación de la donación de la GPE y su rol en la aplicación y el control no está claro para los miembros del GLE.

Resultado 23: A nivel nacional, la Alianza Mundial redujo su dependencia del Banco Mundial, y aún más en los Estados frágiles y afectados por conflictos que en otros contextos.

Resultado 24: Las entidades de supervisión proporcionan un apoyo ampliamente apreciado al proceso de elaboración de las propuestas de donaciones de la GPE. La naturaleza y el alcance de la participación de la ES para apoyar y supervisar la implementación de las donaciones de la GPE varían, como también lo hacen las expectativas de las partes interesadas con respecto a sus responsabilidades en este ámbito.

Resultado 25: El modelo de las ES/EG tal como se aplica en la actualidad no está completamente alineado con los principios de alianza de la GPE con respecto a la responsabilidad mutua y el sentido de propiedad nacional.

Resultado 26: Los organismos de coordinación en la mayoría de los 18 países estudiados han realizado contribuciones valiosas a los PDA auxiliares, en especial durante las primeras etapas de su compromiso con la Alianza Mundial. Sin embargo, solo designar organismos doantes para tomar las funciones de coordinación puede perjudicar la meta de fortalecer los GLE.

Resultado 27: Desde 2010, la Secretaría de la GPE ha realizado esfuerzos notables para mejorar su apoyo técnico para procesos a nivel nacional. Estos cambios están empezando a tener efectos positivos visibles, en especial en el proceso de solicitud de la donación. Si bien la Secretaría pretende tener un papel de respaldo más fuerte durante la implementación y control del PSE, todavía no se han definido con claridad la naturaleza y el valor agregado de este rol.