# DIRECTRICES

## DISTRIBUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES INDICATIVAS DE LAS SUBVENCIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS EN LOS ESTADOS FEDERALES

Mayo de 2013

GPE Transformando la Educación

# ÍNDICE

Directrices sobre la distribución de las asignaciones indicativas de las subvenciones para la implementación de programas en los Estados federales ..... 3

Anexo 1: Información complementaria con respecto a la aplicación del marco sobre necesidades y desempeño ..... 5

Dificultades relacionadas con la aplicación de un método similar a los gobiernos subnacionales..... 6

## Directrices sobre la distribución de las asignaciones indicativas de las subvenciones para la implementación de programas en los Estados federales

1. Las asignaciones indicativas de las subvenciones para la implementación de programas de la Alianza Mundial para la Educación (GPE o la alianza) se calculan a nivel nacional para un período de tres años. En los países con un sistema de gobierno federal, será necesario distribuir las asignaciones indicativas nacionales entre las autoridades subnacionales que recibirán los fondos.

2. Una vez que un Estado federal se ha convertido en miembro de la GPE en virtud de la disposición especial adoptada por la Junta Directiva, las entidades subnacionales deberán someter sus planes del sector educativo a la evaluación y aprobación de un grupo de socios para el desarrollo a fin de poder recibir una subvención para la implementación de programas.

3. Uno de los principios fundamentales de la alianza es que está dirigida por los países. Por lo tanto, estas directrices deberán aplicarse únicamente en los casos en que no se pueda llegar a un acuerdo a nivel nacional sobre cómo distribuir una asignación indicativa.

4. En caso de que no sea posible determinar o acordar la distribución de las asignaciones indicativas entre los distintos niveles subnacionales, el grupo local de educación, a través de la agencia coordinadora, deberá notificarlo al Secretariado de la GPE[1]. En la notificación, se deberá indicar el número de entidades subnacionales que solicitarán una subvención para la implementación de programas durante el período de asignación indicativa correspondiente[2].

[1] Ante la falta de un grupo local de educación a nivel federal, el gobierno federal del país en desarrollo asociado y un representante del grupo de socios para el desarrollo desempeñarán esta función.

[2] La asignación indicativa para el país se distribuirá entre las entidades subnacionales que se prevé que solicitarán la subvención, según lo notifique el grupo local de educación, y no entre todas las entidades subnacionales del país (por ejemplo, si un país tiene 20 estados, pero el grupo local de educación informa al Secretariado que solo cinco de ellos presentarán una solicitud, la asignación indicativa para el país se distribuirá únicamente entre los cinco).

5. La responsabilidad de seleccionar las entidades subnacionales elegibles que se incluirán en la solicitud de la subvención para la implementación de programas y que, por lo tanto, requerirán una asignación indicativa, recae en las autoridades nacionales. El Secretariado puede proporcionar información y asesoramiento, pero no tomará esta decisión.

6. Una vez recibida la petición, el Secretariado aplicará, únicamente para realizar el cálculo, los principios del marco sobre necesidades y desempeño tratando a cada entidad subnacional como se trata a los países distintos al aplicar la fórmula a toda la cartera de países elegibles. Algunos elementos no estarán disponibles: por ejemplo, el Banco Mundial no evalúa la fragilidad ni realiza evaluaciones de las políticas e instituciones a nivel subnacional. La asignación indicativa existente del país se considerará como el monto disponible para su distribución.

7. A fin de proporcionar una asignación lo más precisa posible, el Secretariado podrá solicitar información adicional al país, que se comunicará a través del grupo local de educación junto con los plazos para responder. En caso de que no se proporcione la información o esta esté incompleta, el Secretariado deberá basarse en la información de la que disponga para completar el cálculo, o bien deberá omitir determinadas variables del cálculo de modo que este se base en las mismas variables para todas las entidades subnacionales.

8. Es preferible que todas las solicitudes de subvenciones para la implementación de programas procedentes de entidades subnacionales se presenten al mismo tiempo. Cuando esto no sea posible, se aceptarán las solicitudes en diferentes momentos, siempre que el grupo local de educación haya acordado la distribución de la asignación indicativa entre los distintos niveles subnacionales antes de la primera solicitud. Sin embargo, no se realizará ninguna asignación superior a la asignación indicativa nacional del país en el período correspondiente. Los países cuya asignación indicativa tenga un límite máximo de US$100 millones podrán seguir el procedimiento habitual para solicitar que se considere una asignación indicativa superior a ese límite. En tal caso, se deberá realizar antes de que se presente la primera solicitud de una subvención para la implementación de programas con cargo a la asignación indicativa del país.

9. El Secretariado solo proporcionará el cálculo a pedido del país, con el fin de ayudarlo a distribuir su asignación indicativa entre los niveles subnacionales que el propio país proponga. En última instancia, es el país, y no el Secretariado, el que decide si acepta la distribución realizada por el Secretariado o si acuerda otra distribución.

## Anexo 1: Información complementaria con respecto a la aplicación del marco sobre necesidades y desempeño

La fórmula actual del marco sobre necesidades y desempeño utiliza un conjunto de factores y ponderaciones para asignar los fondos a los países. Estos factores se dividen en dos categorías: necesidades y desempeño. A continuación se presentan los factores y sus ponderaciones para facilitar su consulta, aunque también se documentan en el sitio web de la GPE.

| Categoría | Factor | Ponderación |
|---|---|---|
| Necesidades | Situación de fragilidad (según la definición del Banco Mundial) | 0,15 |
| | Paridad de género en la tasa de finalización de los estudios (cuanto mayor sea la paridad, menor será el financiamiento) | -0,35 |
| | Diferencia con respecto a una tasa de finalización del 100% (cuanto mayor sea la diferencia, mayor será el financiamiento) | 0,15 |
| | Número de niños en edad escolar (cuanto mayor sea el número, mayor será el financiamiento) | 0,9 |
| | Ingreso per cápita (cuanto mayor sea el ingreso, menor será el financiamiento) | -0,125 |
| | Disponibilidad de ayuda externa para la educación (cuanto mayor sea la ayuda, menor será el financiamiento) | -0,10 |
| Desempeño | Iniciativas del país en el sector educativo, medidas según el porcentaje de gasto en educación en el PIB (cuanto mayor sea el porcentaje, mayor será el financiamiento) | 0,30 |
| | Desempeño de las políticas e instituciones (cuanto mayor sea el desempeño, mayor será el financiamiento) (establecido según el índice EPIN de la AIF y el Banco Mundial). | 1,0 |
| | Avances hacia la consecución de la meta de finalización universal (cuanto más rápidos sean los avances, mayor será el financiamiento) | 0,30 |

## Dificultades relacionadas con la aplicación de un método similar a los gobiernos subnacionales

Se plantean varias dificultades relacionadas con los datos cuando se intenta "generalizar" esta fórmula para la distribución de fondos entre las entidades subnacionales de los países federales o cuasi federales.

***Aspectos relacionados con los datos***

Es muy probable que muchos de los elementos determinantes de la fórmula del marco sobre necesidades y desempeño no se puedan identificar en el caso de los gobiernos subnacionales de la mayoría de los países de la GPE. Por ejemplo, los datos sobre la fragilidad y la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) no están disponibles actualmente. No obstante, las cuestiones relacionadas con la fragilidad a nivel subnacional se podrán revisar en el futuro, a medida que evolucionen las directrices de la GPE sobre la participación en los países afectados por la fragilidad y el conflicto. Los elementos cuya identificación es menos probable son, en general, los siguientes (de menos a más probable): a) el índice de desempeño institucional; b) las diferencias en la situación de fragilidad dentro del país, según un indicador cuantitativo aceptado; c) las iniciativas del país en el sector educativo (muchos países no disponen de estimaciones subnacionales del denominador de esta variable, es decir, el PIB subnacional); d) la asignación subnacional de la ayuda externa; y e) los avances hacia la consecución de la meta de finalización de los estudios.

Esto supone un posible problema, ya que la mayoría de los factores difíciles de identificar, aunque no todos ellos, están relacionados con el desempeño.

Los factores relacionados con las necesidades son mucho más fáciles de identificar, incluso en el ámbito subnacional. Por orden creciente de dificultad aproximada: a) tasa de finalización, b) factores de paridad de género, c) población en edad escolar a nivel subnacional, d) financiamiento de donantes locales y e) ingreso local per cápita. Los tres primeros (a, b, c) son relativamente fáciles de identificar, mientras que los dos últimos (d, e) son bastante difíciles de identificar.

Existen dos soluciones posibles para este problema. La más evidente consiste en intentar estimar los factores faltantes mediante datos indirectos u obtener los datos necesarios.

La segunda solución consiste en utilizar solo algunos de estos factores al centrarse en los que son más fáciles de obtener a nivel subnacional. Esta solución no es tan problemática como podría parecer.

Desde el punto de vista empírico, la ponderación de los factores de desempeño en la fórmula solo equivale a aproximadamente dos tercios de la ponderación de los factores relacionados con las necesidades. Este resultado no se puede obtener simplemente sumando los exponentes o las ponderaciones. Dado que estas ponderaciones se aplican de forma exponencial, su impacto depende del valor real de los elementos determinantes y, por lo tanto, solo se puede medir a través de un análisis de sensibilidad, en el que se toma un país o un caso típico y se varía ligeramente cada factor de forma sistemática para evaluar el impacto global. El Secretariado de la GPE determinó, tras realizar este análisis, que el impacto de los factores relacionados con las necesidades en su conjunto es de aproximadamente 0,8, mientras que el impacto de los factores de desempeño en su conjunto es de alrededor de 0,55.

Además, es preciso comparar las ventajas de utilizar una fórmula no con respecto al uso de una fórmula ideal, sino con respecto a no utilizar ninguna fórmula. Los métodos que no se basan en fórmulas son ad hoc, pueden dar lugar a favoritismos y suelen reducir la transparencia y la previsibilidad.

La conclusión del Secretariado es que incluso un conjunto de asignaciones subnacionales basadas, por ejemplo, en la población en edad escolar y la tasa de finalización de la educación primaria, probablemente sea preferible a no utilizar ninguna fórmula, si la distribución de los fondos en el país supone un problema.

En los casos en que se solicite la opinión de la GPE, el Secretariado, en colaboración con el grupo local de educación, identificará tantos elementos de la fórmula del marco sobre necesidades y desempeño como sea posible dentro de un plazo razonable para ayudar al país a llegar a un consenso.

No es posible elaborar una lista genérica de factores o elementos determinantes que siempre se puedan identificar. El principio general consistirá en tratar de identificar los más fáciles de inmediato y con certeza, intentar en cierta medida identificar los de dificultad media y, probablemente, renunciar a los más difíciles. Sin embargo, esto variará de un país a otro, por lo que es difícil establecer una regla general absoluta. Una regla general "flexible" sería tratar de identificar y utilizar los factores que figuran en la lista A, intentar en cierta medida identificar los factores de la lista B y estar dispuestos a renunciar al factor de la lista C si no está disponible.

- Lista A: población en edad escolar, tasas de finalización de los estudios para niños y niñas (y paridad de género en la tasa de finalización).
- Lista B: evolución de la tasa de finalización de los estudios, asignaciones subnacionales de la ayuda exterior a la educación, ingreso subnacional per cápita e iniciativas subnacionales del país (gasto en educación como porcentaje del PIB).
- Lista C: desempeño de las políticas e instituciones.

### *Aplicación del enfoque hasta la fecha*

Los países que, hasta la fecha, han distribuido la asignación indicativa entre las entidades subnacionales incluyen Pakistán, la República Federal de Somalia y Tanzania. En Pakistán, que está integrado por numerosos estados y regiones subnacionales, el gobierno federal y sus socios han llevado a cabo una preselección de las entidades subnacionales beneficiarias, dando prioridad a determinados estados o regiones en función de factores como los bajos niveles de apoyo de los donantes, las necesidades más urgentes y la disponibilidad o la probable elaboración de un plan ratificado del sector educativo. En la República Federal de Somalia y en Tanzania, la asignación se distribuyó entre todas las entidades subnacionales (tres en la República Federal de Somalia y dos en Tanzania).

Una vez seleccionadas las entidades subnacionales que se beneficiarán del financiamiento en el período en curso, el Secretariado trabajó en colaboración con el grupo local de educación, a través de la agencia coordinadora, para obtener tanta información como fuera posible sobre los datos del marco sobre necesidades y desempeño. Esto también permitió verificar que los datos procedentes de diferentes entidades subnacionales sean fiables y que las variables se hayan calculado de la misma manera en todas las entidades subnacionales y, por lo tanto, sean comparables, entre otros aspectos. Este proceso permitió al Secretariado, en consulta con los socios nacionales, determinar las variables del marco sobre necesidades y desempeño que se pueden utilizar para el cálculo.

Una vez realizado el cálculo, los resultados se comunican a la agencia coordinadora para su difusión a los grupos locales de educación, y las entidades subnacionales han elaborado sus solicitudes sobre esta base. El grupo local de educación tomó la decisión final de utilizar la distribución propuesta por el Secretariado.

En el siguiente cuadro se muestran las variables utilizadas en los países que solicitaron el apoyo de la GPE para distribuir sus asignaciones indicativas.

| Asignaciones en los países federales: variables utilizadas y regiones con asignaciones | | |
|---|---|---|
| País | Variables utilizadas para la asignación | Regiones con asignaciones |
| República Federal de Somalia | **Necesidades**<br>Niños en edad de asistir a la escuela primaria<br>Tasa bruta de matriculación en primaria[a]<br>Paridad en la tasa bruta de matriculación[b] | Puntlandia<br>Somalilandia<br>Somalia meridional y central |
| Tanzania | **Necesidades**<br>Paridad de género en la tasa de finalización<br>Tasa de finalización de la educación primaria<br>Niños en edad de asistir a la escuela primaria<br>Ingreso per cápita<br>Recursos externos ya disponibles<br><br>**Desempeño**<br>Gasto público en educación como porcentaje del PIB | Continental<br>Zanzíbar |
| Pakistán | **Necesidades**<br>Paridad de género en la tasa de finalización<br>Tasa de finalización de la educación primaria<br>Niños en edad de asistir a la escuela primaria<br>Ingreso per cápita<br>Recursos externos ya disponibles<br><br>**Desempeño**<br>Gasto público en educación como porcentaje del PIB | Baluchistán<br>Sindh |

a. Como variable indirecta de la tasa de finalización. No se dispone de datos fiables sobre la tasa de finalización. Cabe señalar que, dado que la herramienta asigna porcentajes y no valores absolutos, se pueden utilizar variables indirectas siempre que tengan aproximadamente el mismo alcance.

b. Como variable indirecta de la paridad de género en la tasa de finalización.

## CONTACTO

information@globalpartnership.org

## OFICINAS

**Washington**
701 18th St NW
Piso 2
Washington, DC 20006
Estados Unidos

**Bruselas**
Avenue Marnix 17, Piso 2
B-1000, Bruselas
Belgica

**Paris**
66 Avenue d'léna
75116 Paris
Francia

**Chennai**
Global Infocity Park, Block C
Piso 11
40 MGR Salai, Perungudi
Chennai, Tamil Nadu 600096
India

**Nairobi**
Delta Center Menengai Road
Upper Hill PO Box 30577-00100
Nairobi, Kenia

GPE Transformando la educación