



InteRedX



Fortalecimiento del subsistema de Educación Regular, desde la calidad e inclusión educativa en el Estado Plurinacional de Bolivia  
AECID 14-COI-196

## RESUMEN EJECUTIVO



## **Evaluación intermedia externa del Convenio “Fortalecimiento del subsistema de Educación Regular, desde la calidad e inclusión educativa, en el Estado Plurinacional de Bolivia” AECID 14-COI-196**

El Convenio *Fortalecimiento del Subsistema de Educación Regular con Calidad e Inclusión educativa en Bolivia* (AECID 14-COI-196), bajo responsabilidad del Consorcio de Save the Children y la Fundación InteRed, persigue el fortalecimiento del Subsistema de Educación Regular desde la calidad e inclusión educativa en la aplicación del Modelo Educativo Sociocomunitario Productivo (MESCP), en el marco de la Ley 070 del Estado Plurinacional de Bolivia.

Así, el apoyo a la implementación de esta ley innovadora se centra en los niveles de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, mediante el trabajo en aspectos clave como el Desarrollo metodológico y contribución al refuerzo del sistema educativo en Bolivia, el fortalecimiento de estrategias, procesos y estructura de las comunidades socioeducativas, instituciones de educación inicial y municipios y el desarrollo de capacidades de las y los actores participantes en las comunidades educativas.

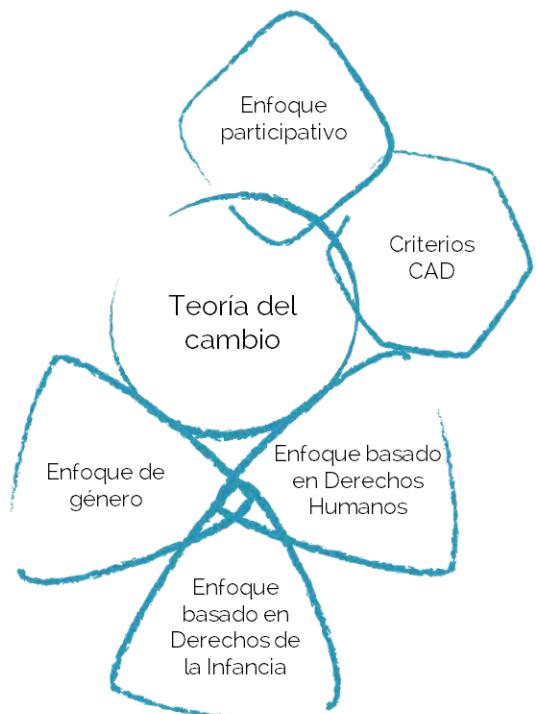
El Convenio, que inicia su actividad en 2015, tiene como socias locales a seis organizaciones: C.C.CH., CEMSE, CEPJA y Yachay Tinkuy (dedicadas al componente de Educación Primaria y Secundaria), y CIPE y FODEI (junto a C.C.CH. y la propia Save the Children Bolivia, dedicadas a la ejecución del componente de Educación Inicial), que trabajan en 15 municipios de los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, La Paz y Potosí.

Este documento presenta la síntesis de la **Evaluación Intermedia Externa**, que tuvo lugar entre marzo y julio de 2017. Esta evaluación, llevada a cabo por un equipo articulado en torno a Possible Evaluación y Desarrollo, responde al objetivo de *obtener una valoración crítica de la ejecución y seguimiento del Convenio para determinar en qué medida/alcance y forma/procesos el objetivo y resultados perseguidos se vienen alcanzando, de forma que permita optimizar la intervención incorporando las lecciones aprendidas*.

Respondiendo a este requerimiento de una evaluación eminentemente formativa con elementos sumativos, la **metodología** se sustenta en un enfoque de evaluación guiado por la Teoría del Cambio, complementado por criterios y enfoques transversales de género, derechos humanos y de la niñez, así como de participación.

Esta combinación metodológica ha permitido comprender y valorar el Convenio desde su complejidad, así como identificar aquellos elementos susceptibles de mejora, para los cuales se ha elaborado un Plan de Mejora.

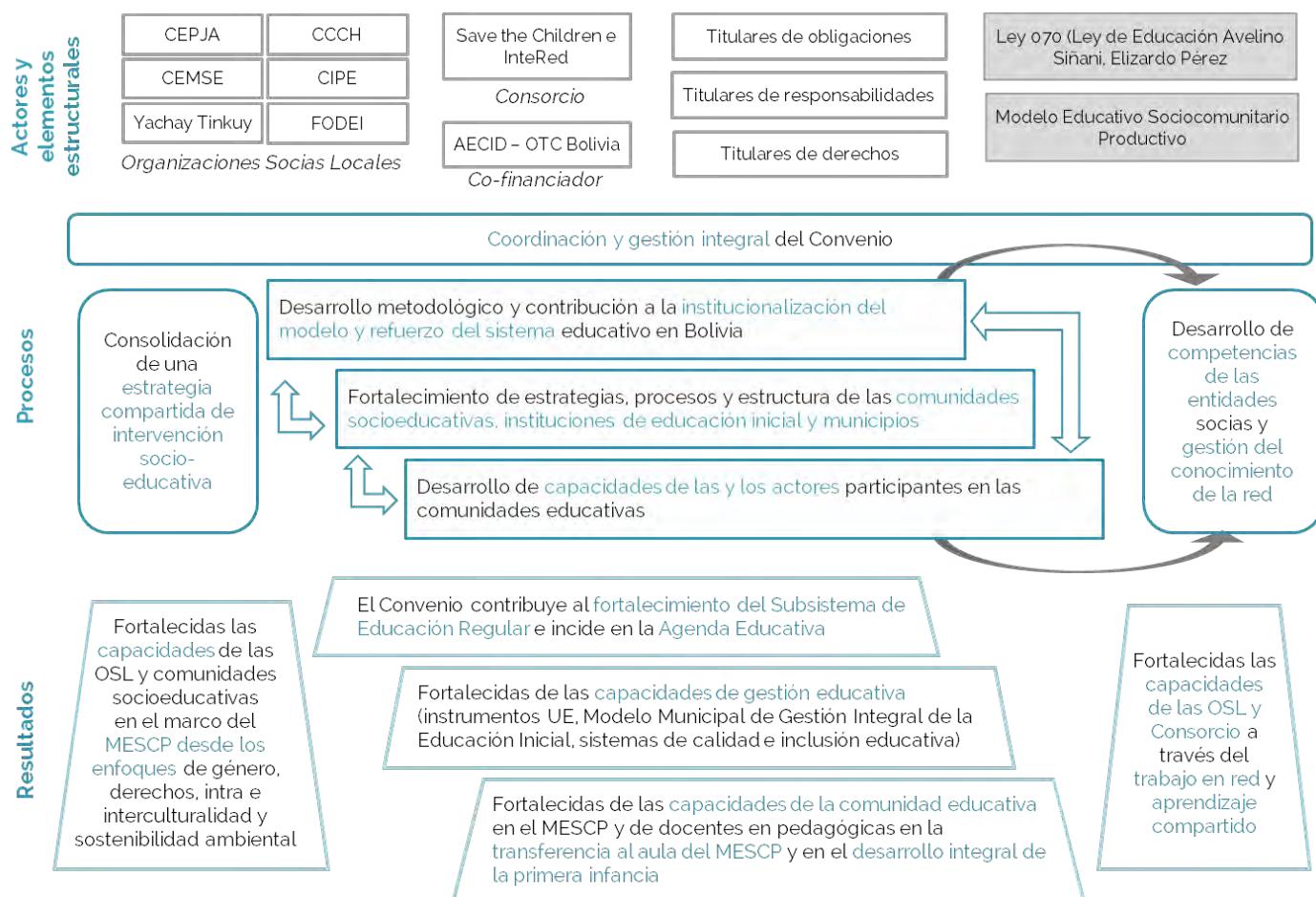
Las **técnicas de recogida de información**, tanto cualitativas como cuantitativas, tuvo lugar durante la fase de gabinete para dibujar la Teoría del Cambio que ha guiado el resto del proceso evaluativo y, sobre todo,



durante el trabajo de campo en Bolivia, de un mes de duración aproximadamente.

Durante este periodo se visitaron 10 de los municipios de intervención, con una participación de 169 interlocutores en las técnicas cualitativas y acumulando más de 84 horas de entrevistas o grupos de discusión. Además, se realizaron dos encuestas a docentes (Educación Inicial y de Educación Primaria y Secundaria).

A continuación, se presenta una síntesis de la **representación gráfica de la Teoría de Cambio del Convenio**:



## **Conclusiones de la Evaluación intermedia externa del Convenio “Fortalecimiento del subsistema de Educación Regular, desde la calidad e inclusión educativa, en el Estado Plurinacional de Bolivia”**

### **Un Convenio que responde de forma intensa y eficaz a las necesidades estructurales de mejora de capacidades de los equipos docentes**

El Convenio está contribuyendo, mediante las acciones de capacitación y seguimiento, al refuerzo de capacidades de maestras y maestros de las Unidades Educativas y de las educadoras en los Centros Infantiles, respondiendo así a las necesidades de refuerzo y de implementación en el aula del Modelo Educativo Socio-Comunitario Productivo. Esto resulta especialmente relevante en los niveles de Educación Inicial no escolarizada, dada la debilidad estructural existente por la falta de profesionalización básica, significativa, del colectivo de educadoras.

El alcance de la actividad que desempeñan las entidades ejecutoras en el Convenio es muy amplio, lo que podría estar limitando la capacidad de atención a estos cuerpos docentes más individualizada y generadora de competencias. En todo caso, los niveles de satisfacción y de utilidad percibida por maestras y maestros y por educadoras son muy altos.

Las acciones de refuerzo de capacidades y acompañamiento en el marco del Convenio tienen otra vertiente, a través del trabajo con actores como los Gobiernos Estudiantiles y Consejos Escolares, también bajo el Modelo Educativo Socio-Comunitario Productivo, así como a las y los titulares de obligaciones definidos. En todos estos colectivos, aun siendo valorable los resultados alcanzados, se aprecia la necesidad de fortalecer el alcance, sistematicidad y eficacia del esfuerzo generador de capacidades.

Estos procesos de capacitación y acompañamiento se han complementado con el desarrollo y entrega de materiales didácticos y herramientas pedagógicas o metodológicas a las Unidades Educativas y Centros Infantiles. Estos productos se han revelado como idóneos dadas las necesidades existentes, coherentes con los procesos de formación y altamente valorados, especialmente en entornos de mayor escasez, como los centros infantiles rurales de área dispersa.

No obstante, se han evidenciado, especialmente en el componente de la Educación Inicial en el que la dotación de recursos y medios didácticos era más importante, algunos desajustes en los procesos de distribución de los equipamientos y medios. Además, no se ha apreciado una labor de socialización de las propuestas de adquisición de medios por parte de todos los equipos técnicos de las OSL, lo que habría enriquecido las propuestas finales en cada una para sus Centros Infantiles y hubiera permitido, con ello, un abaratamiento de costes y mejora de la efectividad del proceso.

En definitiva, el proceso de refuerzo de capacidades ofrece un alto nivel de intensidad y eficacia, presentando aspectos de mejora principalmente centrados en la construcción conjunta de productos, metodologías y materiales didácticos por las Organizaciones Socias Locales, en lograr una mayor sistematicidad de los esfuerzos, en iniciar la sistematización de experiencias y en fortalecer el trabajo con Familias, Gobiernos Estudiantiles y Titulares de obligaciones.

## Un Convenio que contribuye a reforzar procesos en los centros educativos y administraciones competentes de ámbito local aunque con amplias oportunidades para mejorar la apropiación por las comunidades educativas y titulares de obligaciones

En primer lugar, este apoyo se está materializando en las comunidades educativas reforzando la implantación del Modelo Socio-Comunitario Productivo mediante el desarrollo y revisión de los proyectos socios-productivos que define cada unidad educativa.

Además, en el nivel de educación primaria y secundaria se está contribuyendo activamente a la mejora de la convivencia mediante la revisión o creación de instrumentos como los planes de convivencia, reglamentos internos y adecuación de protocolos de atención a casos de violencia, especialmente en el contexto rural.

Las Organizaciones Socias Locales apoyan los procesos de construcción participativa de estos instrumentos, contribuyendo a incorporar en los mismos los enfoques en los que se sustenta el modelo educativo de derechos, género y despatriarcalización, intra e interculturalidad y sostenibilidad ambiental y respeto por la Madre Tierra.

Adicionalmente, el Convenio desarrolla una línea de actuación para implementar sistemas de medición y mejora de la calidad e inclusión educativa.

Por un lado, en las Unidades Educativas, y para los niveles de Educación Primaria y Secundaria principalmente, se encuentra el Sistema de Indicadores Educativos Inclusivos, instrumento modelado en un anterior Convenio de la Cooperación Española y que en el actual está siendo implementado. Mediante este sistema, la comunidad socioeducativa se autoevalúa a partir de indicadores y una lógica de rúbricas que les permite crear planes de mejora y revisiones periódicas de sus avances.

Aplicado de forma mayoritaria en las Unidades Educativas participantes, esta línea de intervención ha de afrontar algunas debilidades como la complejidad terminológica o la necesidad de mejorar su integración con los propios instrumentos del ciclo de evaluación y mejora continua de los centros.

Por otro lado, en el nivel de Educación Inicial se dispone de un Check-List de condiciones mínimas y prácticas educativas que, en este caso, es implementado por las propias organizaciones ejecutoras dedicadas a este componente. Este instrumento ha tenido un menor nivel de aplicación respecto al anterior, y adolece de algunas debilidades como su extensión (que limita su capacidad de aplicación, sobre todo en aquellos casos en los que se da cobertura a un amplio número de Centros Infantiles) o por su nivel de utilidad, al no conllevar un sistema de informe de resultados sistematizado o el inicio de un proceso de mejora.

En relación a la Educación Inicial, el Convenio busca la implantación del Modelo Diversificado adaptado de Gestión Municipal con Calidad de la Educación Inicial en Familia y Comunidad, que pretende contribuir a los procesos y recursos que deben abordar las instituciones responsables de la Educación Inicial, principalmente no escolarizada, para fortalecer y sistematizar cuatro dimensiones clave en la gestión y desarrollo de la atención a la primera infancia: Currículo pedagógico diversificado, Fortalecimiento de Recursos Humanos, Recursos económicos y Planeación, seguimiento, monitoreo y evaluación. Este Modelo, proveniente de proyectos de

cooperación anteriores, pretende que los municipios adopten al menos alguno de sus componentes con el objetivo de mejorar la atención a la primera infancia.

Sin embargo, se han apreciado algunas limitaciones relacionadas con los procesos internos previos de adaptación a los diferentes contextos municipales y de socialización del modelo, que han implicado un medio bajo nivel de avance (dependiendo de la organización ejecutora), agravados por la alta rotación apreciada en las y los titulares de obligaciones en Bolivia. Además, se han detectado otras más centradas en el perfeccionamiento y materialización práctica del instrumento, de cara a mejorar su capacidad como guía técnica operativa para el desarrollo de este componente del Convenio y su apropiación por las administraciones locales competentes.

**Un convenio que presenta un alto grado de acogida y cooperación en el nivel local de gestión municipal y educativa, aunque muestra dificultades para obtener un nivel suficiente de visibilidad, reconocimiento, legitimación e incidencia con las administraciones central y departamental**

Las Organizaciones Socias Locales mantienen un nivel de interlocución y trabajo compartido muy intenso con las autoridades municipales y distritales, que ha implicado unos logros reseñables como el refuerzo al programa Pan Manitos en el Alto, el apoyo a las adaptaciones curriculares del MESCP para la Educación Inicial en Llallagua, el desarrollo distrital de planes de formación y apoyo al colectivo de maestros, maestras y educadoras y la incorporación en la agenda educativa local de acciones de transición educativa no traumática.

Sin embargo, a nivel estatal, se aprecia un importante margen de mejora para que el Convenio visibilice las acciones que están llevando a cabo, obtenga el grado de consenso y legitimidad deseada y profundice en las sinergias con otras instituciones públicas y de la sociedad civil para avanzar en los resultados esperados del Convenio.

Esta debilidad, no obstante, es necesario ponerla en el contexto de una administración educativa en Bolivia que muestra una rotación muy alta en sus titulares de obligaciones, sobre todo en el ámbito local, y en el recelo que muestra aquella ante el rol que organizaciones sociales y de cooperación internacional pueden jugar en la implementación de la reforma educativa.

La falta de alianzas estrechas y estables con autoridades educativas estatales y la limitada comunicación en relación con el seguimiento y los resultados y productos de la intervención, ha impedido visibilizar adecuadamente el Convenio así como la apropiación de los impactos positivos que se están generando por parte de las autoridades nacionales.

Sin embargo, sí se han desarrollado procesos de intervención en los que se ha colaborado activamente con instancias educativas de ámbito estatal, aunque mostrando determinadas limitaciones que han debilitado el nivel y calidad del resultado logrado, principalmente por problemas en los roles de coordinación e interlocución por parte del Consorcio promotor del Convenio.

Por un lado, la paralización del proceso de aprobación de una serie de itinerarios pedagógicos de formación, que el Convenio acordó que elaboraría respondiendo a la estructura metodológica de

la UNEFCO, con contenidos posteriormente validados por las autoridades educativas de formación continua, para posteriormente ser impartidos y que ofrezcan una acreditación a sus participantes.

Por otro lado, el escaso nivel de avance en el trabajo desarrollado por el Convenio a la hora de realizar propuestas para la mejora del sistema de medición de la calidad educativa del Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa (OPCE) en el marco del Comité Articulador creado por el Convenio y las instituciones Fe y Alegría y la Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación.

En todo caso, como caso de éxito obtenido en el ámbito departamental, es necesario destacar el proceso impulsado por Save the Children para obtener el reconocimiento de la cualificación básica profesional de educadoras de Educación Inicial no escolarizada en Cochabamba.

### **Un Convenio que ha mostrado debilidades estructurales en los roles, procesos y herramientas de coordinación, aunque ha iniciado los primeros pasos para su reestructuración y mejora**

El principal déficit apreciado en el marco de la coordinación del Convenio ha sido la falta de continuidad, rotación, limitada disponibilidad de tiempo y ausencia durante bastantes meses de las profesionales que han desempeñado el rol de coordinación del Convenio y, en menor medida, la coordinación específica de cada uno de los componentes de la intervención.

Esta debilidad no sólo ha podido implicar la falta de un nivel adecuado de interlocución y trabajo compartido con las autoridades educativas estatales, sino que también ha tenido consecuencias internas que han penalizado la consecución de algunos logros como el de incidencia, apropiación del Convenio y la construcción de una red de trabajo colaborativo entre las Organizaciones Socias Locales.

Vinculado a esto, y al propio sistema de gestión y seguimiento del Convenio, se han identificado algunos desajustes en la dotación de recursos entre las entidades ejecutoras, especialmente en lo referido al alcance y cobertura de centros que atienden y en la adaptación a contextos concretos (sobre todo en el ámbito rural de área dispersa). Además, el sistema de seguimiento del que se han dotado, objeto de una revisión en estos momentos, adolece de una escasa capacidad para ofrecer un feedback y para conocer con suficiente exactitud las acciones que se están llevando a cabo y los resultados obtenidos.

### **Un Convenio que cuenta con una red de Organizaciones Socias Locales con solvencia y capacidad, que no ha aprovechado hasta el momento las oportunidades de trabajo colaborativo**

Las Organizaciones Socias Locales, aunque heterogéneas en tanto capacidades y especialidades de intervención, cuentan en su mayor parte con una dilatada trayectoria dirigida a los ámbitos de actuación del Convenio (Educación Inicial o Educación Primaria y Secundaria), con experiencia en el trabajo conjunto dentro de estos dos niveles de educación y se encuentran implantadas en los territorios en los que vienen desarrollando la intervención.

Sin embargo, esta riqueza de experiencias no está siendo lo suficientemente aprovechada y no se están creando las potenciales sinergias que podrían surgir de un trabajo compartido entre

todas, desde compartir las buenas prácticas y experiencias que cada una desarrolla hasta los productos y materiales que están creando.

Precisamente, reforzar la estrategia de gestión del conocimiento que permita optimizar las capacidades y recursos de las Organizaciones Sociales Locales y del Consorcio, es una de las principales necesidades de mejora detectadas.

Además, y aunque se cuenta con un Plan de Fortalecimiento Institucional para estas, basado en un diagnóstico de capacidades y oportunidades, este no ha sido desarrollado de forma sistemática y estructurada.

Esto, en todo caso, no ha impedido que limitaciones derivadas de una falta de capacidades concretas para la intervención por parte de determinadas Organizaciones Sociales Locales no haya sido afrontada de manera bilateral mediante el apoyo de otras socias con mayor capacidad en esos ámbitos de intervención.

### **Un Convenio que incluye los enfoques transversales como eje armonizador de la intervención, alineados con las prioridades de la política educativa en Bolivia y con el conocimiento y experiencia de las Organizaciones Sociales Locales**

El Convenio incluye en su diseño y como eje conductor del conjunto de la intervención, la incorporación de una serie de enfoques transversales: *derechos, género y despatriarcalización, intra e interculturalidad y sostenibilidad ambiental y respeto por la Madre Tierra*, alineados con las prioridades de transformación social y educativa de la Ley 070 que establece el Sistema Educativo Plurinacional de Bolivia.

Esta inclusión de los enfoques cuenta a su favor con el posicionamiento y esfuerzo ya realizado durante la trayectoria previa por las Organizaciones Sociales Locales, permitiendo así armonizar y otorgar unicidad a un Convenio que requería de elementos cohesionadores dada la multiplicidad de actores y la división, *ab initio*, en dos componentes de intervención claramente delimitados.

El desigual avance mostrado por las diferentes OSL en la integración de los enfoques, aun respondiendo a los diferentes contextos y prioridades de dichas organizaciones, requería de un esfuerzo desde el Consorcio por impulsar decididamente este eje transversal necesario en el Convenio, para lo que se ha definido una Estrategia de Género y Despatriarcalización.

Esta Estrategia concebida como “efecto dominó” para incidir desde las OSL al resto de actores clave en el Convenio, ha sido concebida con una alta robustez metodológica y sistemática, que parte de diagnósticos, hoja de ruta, indicadores y fuentes de verificación para valorar los avances, así como su incorporación en la matriz del marco lógico definiendo un espacio integrado a las acciones y uno propio dentro de estas para incorporar el enfoque.

No obstante, existen entre las OSL diferentes grados de adhesión y capacidades para su desarrollo, además de la necesidad de continuar apostando por garantizar la capacidad de adecuación de la Estrategia a los diferentes contextos culturales de la intervención y a los posicionamientos de las OSL. Esta Estrategia, aún en sus inicios, pretende además favorecer la interseccionalidad logrando una integración mayor y con igual nivel de intensidad del resto de los enfoques pretendidos.

En este sentido, se aprecia la necesidad de favorecer el aprendizaje mutuo entre las OSL dado el importante trabajo previo realizado por estas, mediante diferentes experiencias y estrategias de integración de los enfoques en los diferentes componentes del Convenio. Además, se presenta como necesario continuar ofreciendo apoyo directo a las OSL para lograr que la inclusión transversal de los enfoques logre superar las dificultades de incorporación en la práctica docente de aula y a los procesos de fortalecimiento de las UE o CI.

## Recomendaciones

A continuación, se enumeran añadiendo una breve descripción sintética, las principales recomendaciones que han sido incorporadas al plan de mejora sugerido por el equipo de evaluación para afrontar los principales déficits descritos en el proceso de evaluación.

Sin embargo, esta relación de medidas sólo constituye una propuesta tentativa de aquellos ámbitos de mejora que son considerados viables, relevantes y con posibilidades reales de contribuir a una mejora significativa del Convenio.

Por ello, completar las diferentes acciones de reformulación y mejora, así como analizar la viabilidad y pertinencia de las expuestas constituye una responsabilidad que tan sólo el equipo de actores del Convenio puede desarrollar con plenas garantías.

Como se puede apreciar en la figura siguiente, las cuatro recomendaciones descritas como estrategias de acción se encuentran íntimamente interrelacionadas, siendo necesario una articulación, al menos parcial, de todas ellas, en el marco de un plan global de mejora:



### Recomendación nº 1. Estrategia de Incidencia

Se propone la definición de un **plan global de difusión, incidencia y desarrollo consensuado de acciones** que permita asegurar el conocimiento por parte de las administraciones educativas y de gestión municipal del alcance y contenido del Programa, la co-participación de estas a la hora de determinar las prioridades de intervención en esta segunda fase del Convenio y asegurar la apropiación final de los productos generados.

Esta iniciativa, requerirá de esfuerzos concertados y sincronizados por todas y todos los actores participantes o con influencia en el Convenio:

- ONG's promotoras del Convenio
- Organizaciones Socias Locales
- OTC Bolivia
- Titulares de responsabilidades y obligaciones del ámbito local
- Otras redes para el desarrollo del Sistema Educativo Plurinacional vinculadas a las OSL

### Recomendación nº 2. Estrategia de Trabajo Colaborativo

Se recomienda la implementación de un entorno virtual de aprendizaje y trabajo colaborativo, que permita el despliegue de la Estrategia de Consolidación y Sistematización y apoye los cambios propuestos en el ámbito de la coordinación, planificación, apoyo y asesoramiento mutuo, recursos compartidos y seguimiento del convenio.

De forma paralela, el entorno virtual requiere de la planificación y modelización de actividades, plazos y dinámicas de trabajo que deberán seguir los equipos técnicos de OSL y ONG's promotoras para asegurar la eficacia en su uso.

### Recomendación nº 3. Estrategia de Consolidación y Sistematización

Se sugiere la necesidad de desarrollar un **proyecto que determine y desarrolle o sistematice con precisión una batería de productos transferibles a las administraciones educativas y responsables de la gestión municipal**, compuesto entre otros, por:

- Catálogo de recursos educativos
- Manuales de capacitación y asesoramiento a equipos docentes
- Instrumentos de diagnóstico y desarrollo de procesos en las instituciones educativas
- Herramientas de evaluación y mejora de la calidad educativa
- Manual que defina las estrategias y prácticas educativas recomendadas para la incorporación integral de los enfoques, con el mayor grado posible de adecuación a los diversos contextos culturales

Este proyecto, deberá ser diseñado y desarrollado por un equipo técnico compuesto por profesionales de todas las OSL, auténticas expertas y protagonistas del Programa, y liderado por la coordinación del Convenio.

### Recomendación nº 4. Estrategia de Eficiencia y Adecuación

Se propone la realización de una batería de ajustes en los roles, dotación presupuestaria y conformación de equipos técnicos que sirva de soporte para el desarrollo de las tres estrategias anteriores, corrigiendo además los desajustes apreciados para mejorar la eficiencia de los recursos y la adaptación de los mismos a los resultados esperados, especialmente aquellos críticos y prioritarios para el fortalecimiento del subsistema.

## Una reflexión final

No queremos dejar pasar la oportunidad de agradecer a todas las personas, 225 en total, que han colaborado con este equipo para poder elaborar el presente informe.

Además, queremos enviar un mensaje de ánimo y solidaridad hacia la extraordinaria labor, en ocasiones ingrata, que todas las personas implicadas en este proyecto desarrollan.

Estamos seguros de que este Convenio puede aprovechar, en los próximos dos años, las múltiples oportunidades que tiene para continuar transformando la educación en Bolivia