



Ministerio holandés de Asuntos
Exteriores

IOB Evaluación

Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)

Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000 – 2009) | IOB Evaluación | no. 351 | Contribución holandesa a la educación básica en B



IOB Evaluación

Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)

Prefacio

En 1999, se hizo una actualización de la política holandesa de educación para la cooperación al desarrollo con la elaboración del documento de políticas 'Educación: un derecho humano básico'.¹ La política sobre la educación básica tuvo el propósito de apoyar a las embajadas, a las que recientemente se había delegado la cooperación bilateral al desarrollo, en la implementación de un enfoque sectorial amplio en la educación. En 2002, en respuesta a una propuesta presentada por un miembro del parlamento holandés, que fue ampliamente respaldada, el Ministro holandés de Asuntos Exteriores acordó incrementar en el año 2007 los gastos destinados a la educación básica hasta el 15 % de la asistencia oficial holandesa al desarrollo.² Ello llevó a un fuerte incremento en los gastos para educación, la mayoría del cual fue asignada mediante programas bilaterales de las embajadas de los Países Bajos, incluyendo la situada en Bolivia.

Más recientemente, en noviembre de 2010, el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores presentó un nuevo enfoque en la cooperación al desarrollo, que tiene consecuencias de gran envergadura para el programa educativo holandés implementado en países en desarrollo. Habrá un gran cambio desde los programas sociales a inversiones en sectores económicos. La educación –especialmente la educación básica– ya no es considerada como prioridad para los Países Bajos. Una gran parte de los recortes en los gastos serán realizados reduciendo programas de apoyo sectorial a la educación. Asimismo, se realizarán ahorros reduciendo el número de países prioritarios para los la cooperación al desarrollo bilateral de los Países Bajos. Bolivia es uno de los países donde la Embajada de los Países Bajos (EKN, por sus siglas en inglés) será cerrada y donde la cooperación al desarrollo será cancelada. Todos estos cambios afectan el programa educativo de la Embajada en Bolivia.

| 3 |

Es con este trasfondo que se presentan los resultados de la evaluación de la contribución holandesa a la educación básica en Bolivia. Esta evaluación forma parte de un conjunto de cuatro evaluaciones a nivel de país sobre educación básica en países de contraparte de los Países Bajos (Bolivia, Zambia, Uganda y Bangladesh). Estos estudios constituirán la base de una revisión de la política más amplia sobre el apoyo holandés a la educación básica durante los últimos diez años, la cual será utilizada para rendir cuentas de las inversiones del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores y para deducir enseñanza del pasado. En cuanto a la evaluación en Bolivia, la IOB espera proveer interpretaciones útiles para que se consideren en el programa educativo de la Embajada de los Países Bajos en La Paz. Además, se espera que el informe también sea valioso para otros actores fundamentales en el sector educativo, especialmente para el gobierno boliviano y otros donantes.

Después de una explicación de la metodología de esta evaluación (capítulo 1), el informe comienza con un breve resumen del contexto político y socioeconómico (capítulo 2). El capítulo 3 describe el programa educativo de los Países Bajos en Bolivia. La Embajada utilizó dos instrumentos principales: (1) el apoyo sectorial ofrecido al Ministerio de Educación, y

¹ Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (2000), *Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation*.

² Moción Hessing presentada en 2001 (Cámara Baja, 28 000V no. 32).

(2) el apoyo a varias Organizaciones no Gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales y a proyectos de investigación. El capítulo 4 discute la manera en la cual se suministró el apoyo holandés (basado en los principios de alineación, apropiación, coordinación y armonización, monitoreo y evaluación). Los gastos nacionales y externos son descritos en el capítulo 5, junto con un análisis de la gobernanza del sector educativo (enfocando en la descentralización y participación). El capítulo 6 aborda las evidencias encontradas de los efectos de las reformas y políticas educativas a los que contribuyeron los Países Bajos, enfocándose tanto en la cantidad como en la calidad de la educación. En el capítulo 7 se junta cabos en cuanto a la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de la contribución holandés a la educación básica en Bolivia.

En suma, estas conclusiones dibujan una imagen de los Países Bajos como un socio apreciado del Ministerio de Educación (ME) boliviano, respetado por otros actores del sector por su papel activo y comprometido, pero que no dedica suficiente atención a un monitoreo efectivo de los resultados de sus inversiones en la educación básica. Parece que una confianza sin confines en el ME, a pesar de la evidencia de resultados decepcionantes y un ambiente tan turbulento, impidió la eficacia del programa educativo de la Embajada. La estrategia de salida de la Embajada debería facilitar opciones para mejorar la eficacia de la contribución de los Países Bajos al sector educativo a largo plazo, apoyado por una estabilidad relativa dentro la ME.

| 4 |

Un grupo de referencia internacional, que incluye al Sr. Nick Taylor (JET Education Services), Sr. Yusuf Sayed (Universidad de Sussex) y el Sr. Chris de Nie (Ministerio holandés de Asuntos Exteriores) a los cuales se les pidió comentar el borrador del informe final. Dentro de la IOB, el Sr. Paul de Nooijer revisó el informe. La IOB es el responsable final del contenido de esta evaluación.

El informe final fue escrito por la Sra. Phil Compernelle (IOB) apoyado por la Sra. Kirsten Mastwijk (IOB), basado en el trabajo del equipo de evaluación. El equipo de evaluación consistió de la Sra. Beatriz Cajías, Sr. Alfonso García Salaués, Sr. Arend Pieper y Sr. Miguel Urquiola. El equipo de evaluación quiere agradecer a todas las personas que contribuyeron a la evaluación a través de entrevistas y acceso a datos y estudios. También quieren expresar su agradecimiento a la Embajada, particularmente a la asesora de educación sénior, la Sra. Anke van Dam y su equipo, para su apoyo.

Prof. dr. Ruerd Ruben

*Director de la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas
Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.*

Índice

Prefacio	3
Tablas, gráficos y recuadros	7
Abreviaturas	8
Resumen ejecutivo	11
1 Preguntas y método de investigación	16
2 Contexto: Bolivia y la política educativa	20
2.1 Contexto	21
2.2 Políticas y estrategias educativas	26
2.3 Conclusiones	32
3 Contribución holandesa al sector de la educación básica en Bolivia	34
3.1 Antecedentes	35
3.2 Objetivos del programa educativo de la Embajada	37
3.3 Cartera	39
3.4 Conclusiones	49
4 Modalidad de la contribución holandesa	52
4.1 Implementación de los Principios de París	53
4.2 Monitoreo y evaluación	59
4.3 Conclusiones	62
5 Gobernanza, gasto público y finanzas del sector educativo	64
5.1 Organización de la gobernanza del sector educativo	65
5.2 Gasto del sector educativo	71
5.3 Financiamiento externo destinado al sector educativo	79
5.4 Conclusiones	82
6 El acceso a la educación y la calidad educativa	84
6.1 Calidad	85
6.2 Cantidad	90
6.3 Equidad en el acceso	95
6.4 Conclusiones	98

7 Conclusiones	102
7.1 General	103
7.2 Pertinencia	104
7.3 Eficiencia	105
7.4 Eficacia	106
7.5 Sostenibilidad	107
Anexos	110
Anexo 1 Sobre la IOB	111
Anexo 2 Términos de Referencia	113
Anexo 3 Entrevistas	121
Anexo 4 Bibliografía	124
Evaluaciones de la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) publicadas entre 2007-2011	134

Tablas, gráficos y recuadros

Tabla 3.1	Resumen de la contribución holandesa destinada a la educación básica en Bolivia, 1993-2014
Tabla 3.2	Resumen de los instrumentos, modalidades y actividades usadas en Bolivia
Tabla 4.1	Implementación de los Principios de París en el sector educativo en Bolivia, 2000-2009
Tabla 5.1	Gasto público en sectores sociales y en la educación, 2000-2008
Tabla 5.2	Proporción de alumnos/docentes, 2000-2008
Tabla 5.3	Gasto público en educación por nivel educativo, 2000-2005
Tabla 5.4	Gasto público en educación a niveles subnacionales, 2000-2008
Tabla 5.5	Gasto por estudiante (pre-primaria, primaria y secundaria) por departamento, 2008
Tabla 5.6	Financiamiento externo destinado al sector educativo, 2000-2009
Tabla 5.7	Gasto del ME a nivel nacional y el % de financiamiento externo, 2001-2009
Gráfico 2.1	PIB per cápita en Bolivia y en América Latina, 1999-2009
Gráfico 2.2	Porcentaje de la población que vive en pobreza extrema, 1996-2009
Gráfico 2.3	Índice de pobreza extrema por departamento, 2001
Gráfico 2.4	Contexto político boliviano: Presidentes y Ministros de Educación
Gráfico 3.1	Gastos de inversión del Ministerio de Educación, 2004-2009
Gráfico 5.1	Niveles de descentralización y participación popular en el sector educativo
Gráfico 5.2	Ingresos y gastos gubernamentales generales, 2000-2009
Gráfico 5.3	Contribución de recursos externos al gasto público total en educación
Gráfico 6.1	Tasa neta de matrícula por edad, 2000
Gráfico 6.2	Tasas netas de matrícula por edad, 2000-2009
Gráfico 6.3	Años de asistencia escolar por edad, 2000-2009
Gráfico 6.4	Tasa neta de matrícula por edad, áreas urbanas, 1999-2009
Gráfico 6.5	Tasa neta de matrícula por edad, áreas rurales, 1999-2009
Gráfico 6.6	Tasa neta de matrícula por edad y por género, 2000-2009
Recuadro 3.1	Educación productiva – FAUTAPO
Recuadro 6.1	Educación rural, el caso de Chuquisaca, Bolivia
Recuadro 6.2	Evaluación del impacto de las Escuelas de Calidad

Abreviaturas

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
BEIO	Bloque Educativo Indígena Originario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BOB	Bolivianos
CDF	Comprehensive Development Framework (Marco Comprehensivo de Desarrollo)
CEA	Centro de Educación Alternativa
CEBIAE	Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa
CEPO	Consejos Educativos de Pueblos Originarios
CIE	Comité Interinstitucional de Educación
CNC-CEPO	Comité Nacional de Coordinación de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios
COFASE	Comité del Fondo de Apoyo al Sector Educativo
CONED	Congreso Nacional de Educación
CPE	Constitución Política del Estado
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
DAC	Development Assistance Committee (Comité de Asistencia al Desarrollo)
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EIB	Educación Intercultural y Bilingüe
EKN	Embajada del Reino de los Países Bajos en La Paz (Embassy of the Kingdom of the Netherlands)
EUR	Euro
FASE	Fondo de Apoyo al Sector Educativo
FAUTAPO	Fundación Educación para el Desarrollo
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
ICAP	Institutos de Capacitación
ICE	Índice de Calidad de Escuelas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEHD	Impuesto especial a los hidrocarburos y derivados
INE	Instituto Nacional de Estadística
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional)
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MAS	Movimiento al Socialismo
ME	Ministerio de Educación
M&E	Monitoreo & Evaluación
MFS	Medefinancieringsstelsel (Sistema de Cofinanciamiento del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores)

MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
ONG	Organización No Gubernamental
OCE	Observatorio de la Calidad Educativa
OPCE	Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OTB	Organización Territorial de Base
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
PINS-EID	Proyecto de Institutos Normales Superiores en Educación Intercultural Bilingüe
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POMA	Programa Operativa Multianual
PRI	Programa de Reforma Institucional
PROME	Programa Municipal de Educación
REC	Reunión de Evaluación Conjunta
RUDE	Registro Único de Estudiantes
SEDUCA	Servicio Departamental de Educación
SIE	Sistema de Información Educativa
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIMECAL	Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa
SISIN	Sistema de Información sobre Inversiones
SNV	Servicio holandés de Cooperación al Desarrollo
SPNF	Sector Público no Financiero
SWAp	Sector Wide Approach (Enfoque Sectorial Amplio)
TGN	Tesoro General de la Nación
TVET	Technical and Vocational Education and Training (Educación y Formación Técnica y Vocacional)
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIBOL	Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USD	Dólar estadounidense
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
WCEFA	World Conference on Education for All (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos)

Resumen ejecutivo

Esta evaluación de la contribución a la educación básica en Bolivia tuvo lugar entre octubre de 2010 y marzo de 2011 y forma parte de un conjunto de estudios evaluativos sobre el apoyo al sector educación básica en varios países³. El diseño y el alcance de esta evaluación realizada difieren de las otras evaluaciones a nivel de país realizadas por IOB, pero el objetivo sigue siendo evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la contribución holandesa al sector de la educación básica en los últimos diez años (2000-2009). La evaluación se concentró en la contribución financiera al Ministerio de Educación (ME), la cual representa casi 70 % del programa de la Embajada del Reino de los Países Bajos (EKN, por su siglas en inglés).

El informe inicia con una breve descripción del contexto político y socioeconómico y un análisis de las políticas educativas (capítulo 2). El período de evaluación (2000–2009) se caracteriza por la inestabilidad política y conflictos no resueltos en el sector educativo, así como en Bolivia en su totalidad. Para dar un ejemplo, solamente el actual ministro de educación ha estado en el cargo por más de un año, lo que no ocurrió con los otros diez que le precedieron desde 2000.

Como se describe en el capítulo 3, el Reino de los Países Bajos ha sido un donante importante en el sector educativo en Bolivia durante el período de evaluación, aspecto que fue facilitado por el compromiso de los Países Bajos con la educación básica, por el enfoque sectorial, y por la autoridad delegada a las embajadas del Reino de los Países Bajos. La Embajada utilizó dos instrumentos principales: 1) el apoyo sectorial ofrecido al Ministerio de Educación, y 2) el apoyo a varias Organizaciones no Gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales incluyendo proyectos de investigación. La Embajada ha establecido un grupo de trabajo, la 'Mesa de Trabajo en Educación', para mejorar la complementariedad entre las diferentes organizaciones que trabajan con los Países Bajos en Bolivia.

| 11 |

El resumen presentado en el capítulo 4, muestra un cambio en la forma de financiamiento de la cooperación, que se aleja de la influencia directa de los donantes hacia un alto grado de apropiación por parte del Ministerio de Educación de Bolivia. Ello va acompañado por un movimiento gradual del apoyo de la Embajada, desde una forma de contribuciones más condicionada con asignación de recursos predeterminada, hacia un apoyo sectorial más general con recursos no asignados previamente. El financiamiento del fondo canasta, establecido en 2004, significó un gran paso adelante. Sin embargo, los costos de transacción son altos para los donantes que coordinan, y el grupo de donantes que está dispuesto a embarcarse completamente en el proceso de los acuerdos de París se mantuvo reducido.

³ Vease: Ministry of Foreign Affairs (2008). *Primary Education in Uganda*. IOB Impact Evaluation No. 311; Ministry of Foreign Affairs (2008). *Primary Education in Zambia*. IOB Impact Evaluation No. 312.; Ministry of Foreign Affairs (2011). *The two-pronged approach: Evaluation of Netherlands support to formal and non-formal primary education in Bangladesh (1999-2009)*, IOB Evaluation No. 353; Ministry of Foreign Affairs (2011). *Evaluation of the budget support for Basic Education in Zambia*. IOB Evaluation No. 354.

Un análisis del gasto sectorial en educación, como se describe en capítulo 5, muestra claramente que el gasto en educación creció durante el período de evaluación, tanto en términos absolutos como en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). La educación primaria recibió el grueso de los recursos destinados a la educación. Al nivel subnacional, los departamentos y los municipios ejecutan más de la mitad del gasto del sector; estos gastos están sobre todo destinados a los salarios de maestros y la infraestructura. No obstante, varios estudios sobre la distribución de los recursos públicos destinados a la educación en Bolivia señalan grandes variaciones, en el gasto total por alumno por año, entre los diferentes departamentos y municipios. Como promedio, los hogares dedican alrededor del 6,5 % de sus gastos totales a educación.

Debido a la falta de datos fiables, no es posible evaluar la evolución en la calidad de la educación en Bolivia durante los últimos diez años (capítulo 6). La implementación de pruebas estandarizadas sólo se llevó a cabo entre 1996 y 2000. Actualmente, la disponibilidad de información sobre el acceso a la educación es mejor. Recientemente han habido mejoras significativas en la recolección de datos por parte del Ministerio de Educación (p. ej., el Registro Único de Educación, RUDE). Sin embargo, también se presentan desarrollos negativos en éste, que conllevan el riesgo de crear una situación en la que todavía no es posible seguir la cantidad, equidad ni la calidad de la educación.

| 12 |

Conclusiones

Los Países Bajos han sido apreciados como un socio estable y constante del ME durante una época bastante turbulenta. Otros actores en el sector también han apreciado el papel activo y comprometido de la Embajada en el sector educativo.

Además, la evaluación de la contribución holandesa al sector educativo en Bolivia lleva a una conclusión principal: aunque recientemente se le ha dedicado más atención, hubo insuficiente monitoreo y evaluación de los resultados de las reformas educativas durante el período de evaluación, tanto por el ME boliviano como por la Embajada. Por una parte, la turbulenta situación perjudicaba el monitoreo, mientras que, por otra parte, ésta misma situación hacía aun más importante la necesidad de monitorear. El monitoreo que sí se ha implementado se enfocó en el monitoreo financiero y no ha sido aplicado efectivamente, es decir, responder activamente ante la evidencia que se presenta. Como uno de los donantes más grandes, y un socio respetado por el ME y por otros donantes, se pudiera haber esperado de los Países Bajos que jugara un papel de conductor en esta área. Esta conclusión afecta todas las respuestas a las preguntas de evaluación sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Pertinencia⁴

La contribución holandesa a la educación básica en Bolivia se puede considerar pertinente en lo que concierne a las políticas gubernamentales. Sus objetivos están alineados a los objetivos del gobierno boliviano. Un liderazgo y una apropiación crecientes del gobierno boliviano han sido activamente alentados.

⁴ 'Pertinencia' se define como 'la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y los donantes'. OCDE/CAD (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*.

El programa educativo de la Embajada es, en principio, también congruente con las necesidades del país. El programa aborda temas clave del sector educativo boliviano. La Embajada presta atención especial a la pertinencia de la educación y su vínculo con los sectores productivos, lo que es pertinente en el contexto boliviano.

No obstante, se puede argumentar que, para que la contribución realizada mantenga su pertinencia en cuanto a las necesidades de los beneficiarios y del país, el gobierno y los donantes debieran haber respondido más activamente ante la evidencia de resultados decepcionantes a nivel de escuela, en cuanto a la calidad de la educación.

Eficiencia⁵

Los Países Bajos han desempeñado un papel líder en el logro de progreso con respecto a los Principios de París. Tal enfoque y la confianza en la capacidad del Ministerio durante periodos muy agitados no han sido seguidos por todos los otros donantes. Sin embargo, en el fondo canasta se logra que los miembros trabajaran juntos, a pesar de que tuvieron valoraciones distintas. No obstante, se debería combinar tal enfoque con un monitoreo cercano y más efectivo; más allá del ejecutado en el período de evaluación. El programa actual sufre de un desbalance debido al hecho de que la promoción holandesa de la propiedad del gobierno boliviano no acuerde suficientemente con el proceso de rendición de cuentas.

En lo referente a la gestión y gobernanza del sector educativo - que afectan la eficiencia de la implementación de la estrategia educativa del país - a la que los Países Bajos están contribuyendo, los logros presentan una imagen mixta. Los Concejos Educativos de los Pueblos Originarios (CEPO), financiados por los Países Bajos, representan un caso de éxito excepcional de participación popular en el sector educativo. El proceso de descentralización no ha ido más allá de una desconcentración, lo que se permite afirmar que ha impedido que las reformas educativas llegaran a las aulas en gran parte del país. Existe una gran variación en los gastos por estudiante en los diferentes departamentos del país, los cuales no reflejan las diferencias en costos para alcanzar a los hogares más pobres. En general, la gobernanza y la capacidad mejoradas del sector educativo deberían estar incorporadas en reformas gubernamentales más amplias.

Durante los últimos diez años, los Países Bajos han contribuido al sector educativo en Bolivia aplicando una combinación de apoyo al ME y apoyo a varias ONGs. La Embajada se esforzó por promover la complementariedad entre los diferentes instrumentos (p. e. coordinar las ONGs apoyadas por los Países Bajos, y utilizar el apoyo a las ONGs para abordar problemas que no estaban siendo lo suficientemente cubiertos por el programa educativo del gobierno.

⁵ En esta evaluación, eficiencia se refiere a la manera en que la contribución holandesa destinada a la educación básica es suministrada, enfocándose en la contribución aportada a la estrategia educativa nacional (p. ej. selección de instrumentos, armonización entre donantes y alineación).

Eficacia⁶

Desafortunadamente, la disponibilidad de datos es demasiado limitada para poder valorar la eficacia de la contribución holandesa al sector educativo en Bolivia.

A pesar de ello, un análisis de los datos a nivel de hogares, el cual ha sido ejecutado como parte de esta evaluación, brinda una visión útil de la cantidad educativa. El acceso a la educación se incrementó durante los últimos diez años, sobre todo en las áreas rurales, tanto para niñas como para niños. Este aumento de contacto con la educación es importante, sobre todo para grupos marginados anteriormente, dado que la inequidad socio-económica podría ser explicada en parte por diferencias en educación. No obstante, siguen existiendo retos como la entrada tardía y la deserción escolar a partir de los 13 años, especialmente en las áreas rurales. Otros estudios indican que, no obstante la brecha en el acceso a la educación primaria entre las poblaciones indígenas y no indígenas ha disminuido, las diferencias en las tasas de finalización permanecen. Esto es especialmente preocupante dado que las diferencias en escolaridad explican una parte importante de la desigualdad de ingresos en Bolivia. Se requiere más investigación para valorar cómo el acceso difiere para distintos grupos poblacionales o áreas geográficas, y en qué medida las diferentes políticas dan respuesta a estos desafíos.

| 14 |

Existen varios estudios a pequeña escala sobre la calidad educativa, algunos de éstos han sido publicados con el apoyo de los Países Bajos. A pesar de que ellos no son representativos para todo el país, sí son ilustrativos para evidenciar algunas de las circunstancias preocupantes en las que los alumnos bolivianos reciben su educación. Aparentemente, la implementación incompleta de reformas provocó la perpetuación de los procesos existentes de exclusión y la limitación de la relevancia educativa. Es probable que especialmente la limitada atención prestada a la educación post-primaria y a la implementación fragmentada de la educación intercultural durante el período de evaluación haya reducido la pertinencia de la educación en Bolivia. La atención dedicada por los Países Bajos a la educación técnica y vocacional aborda esta preocupación. Se espera que la reciente atención que Fundación Educación para el Desarrollo (FAUTAPO) presta a la mejora de sus propios sistemas de Monitoreo & Evaluación (M&E), pueda llevar a obtener información sobre los efectos de los programas de educación técnica y vocacional.

Sostenibilidad⁷

El análisis del gasto educativo para el sector de educación pública en su totalidad, incluyendo los niveles subnacionales, indica una participación cada vez mas reducida del financiamiento externo. Esta tendencia continuará con la salida de algunos donantes importantes, como

⁶ La eficacia valora la medida en que los resultados directos, u *output* (productos), de una intervención contribuyeron al logro de los objetivos, u *outcomes* (efectos). La eficacia de la contribución holandesa al sector educativo en Bolivia se mide por los *outcomes* de las políticas y estrategias educativas bolivianas principalmente con respecto al acceso, la calidad, la pertinencia y la equidad.

⁷ La evaluación del impacto a más largo plazo de la contribución holandesa destinada al sector de la educación básica se apoya en la valoración de las instituciones que están implementando la estrategia sectorial educativa nacional, es decir, la capacidad financiera y organizacional de estas instituciones para que funcionen en el largo plazo, y la forma en que los Países Bajos contribuyeron a ello.

los Países Bajos, en los años que vienen. A pesar del aumento en el financiamiento interno, el ME continúa dependiendo del financiamiento del fondo canasta para ciertos aspectos cruciales de su estrategia sectorial educativa (p. ej., el financiamiento de puestos clave en el Ministerio, el M&E, y el desarrollo curricular).

Además del apoyo a través del financiamiento del fondo canasta y, a través del Proyecto de Reforma Institucional (PRI), los Países Bajos contribuyeron a la evaluación de la capacidad institucional del ME por medio de dos auditorías operativas realizadas en 2005 y 2009. Sobre la base de estas valoraciones externas de la capacidad institucional del ME, se puede llegar a la conclusión de que se lograron mejoras importantes durante el período de evaluación. Sin embargo, se requiere un monitoreo más efectivo para garantizar que las inversiones hechas por los Países Bajos resulten en mejoras sostenibles de la capacidad del ME y el subsiguiente avance en el sector educativo. Aún más, en el largo plazo, la capacidad del Ministerio está siendo determinada por la gestión y la gobernanza del gobierno en su totalidad.

Para concluir, es importante mencionar aún quedan muchos conflictos por resolver en el sector educativo, pero la recién aprobada Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” podría dar un nuevo impulso a las reformas educativas en Bolivia. También hubo relativa estabilidad en el ME en los últimos tres años, incluyendo en su liderazgo. Simultáneamente, pero determinado de una manera independientemente, es necesario destacar que las relaciones entre Bolivia y los Países Bajos cambiarán debido a las decisiones del gobierno holandés de cerrar la Embajada en Bolivia y terminar la cooperación al desarrollo, incluyendo educación, en los años que vienen.

Estas nuevas condiciones, junto con una necesidad urgente de mejorar la calidad de la educación en Bolivia, exige una cuidadosa estrategia de salida para los Países Bajos desde el sector de la educación en Bolivia. Aunque ya se haya acordado la contribución al PEI 2011-2014, alineándolo con financiamientos anteriores, siguen habiendo áreas en las que la contribución de los Países Bajos puede ser fortalecida. Los planes para monitorear los resultados y vincular los desembolsos financieros con el progreso en esta fase, se pueden considerar como un gran avance, correspondiente con las recomendaciones de esta evaluación.

1

Preguntas y método de investigación

La Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores es el responsable de revisar la contribución holandesa ofrecida a la educación básica, este trabajo debe estar concluido para 2011⁸. Para esta revisión de la política holandesa, la IOB hará uso de diferentes evaluaciones a nivel de país, entre ellas la que se realizó en Bolivia⁹. La IOB ya ha publicado varias evaluaciones sobre el impacto de la educación primaria en Uganda y Zambia, y tiene otro estudio finalizado sobre el mismo tema en Bangladesh¹⁰.

Después de una prolongada fase de arranque, la evaluación realizada en Bolivia tuvo lugar entre octubre de 2010 y marzo de 2011¹¹. La estructura y el alcance de esta evaluación son limitados en comparación con otras evaluaciones a nivel de país, pero el objetivo de la evaluación sigue siendo evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la contribución holandesa ofrecida al sector de educación básica en Bolivia durante los últimos diez años (2000-2009). Dado que una gran parte de la cartera consiste de apoyo directo al ME (68 %), la evaluación se concentra en la contribución financiera al Ministerio de Educación. El énfasis recae además en la contribución aportada por los Países Bajos al sector educativo, en vez de en las políticas y estrategias sectoriales específicas de la educación básica del ME. Aunque el enfoque recaiga en los Países Bajos, y en particular en el programa educativo de la Embajada, se considerará a los Países Bajos como uno de varios actores en el sector nacional de educación.

| 17 |

Las preguntas centrales de la evaluación (Anexo 2) que constituyen la estructura de la evaluación están basadas en la política holandesa respecto a la educación básica. Las preguntas están organizadas según los criterios estándar de evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/CAD) sobre la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Tanto la revisión de política más amplias, como en las evaluaciones a nivel de país, se usa una definición estrecha de educación básica que incluye la educación primaria y la primera fase de la educación secundaria para niños y jóvenes¹². En Bolivia, por lo tanto, el énfasis recaerá en los ocho años obligatorios de escolarización en el nivel primario

⁸ Para mayor información, véase IOB (2009), *Terms of Reference Policy evaluation: Dutch policy on basic education and development cooperation*.

⁹ Los países han sido seleccionados con el propósito de proveer un resumen de la contribución aportada a nivel mundial a la educación básica por parte de los Países Bajos.

¹⁰ Uganda: IOB (2008), *Impact Evaluation: Primary Education in Uganda*, IOB Evaluation no. 311; y Zambia: IOB (2008), *Impact Evaluation: Primary Education in Zambia*, IOB Evaluation no. 312; Ministry of Foreign Affairs (2011). *The two-pronged approach: Evaluation of Netherlands support to formal and non-formal primary education in Bangladesh (1999-2009)*, IOB Evaluation No. 353

¹¹ Las primeras discusiones se iniciaron en 2009. Sin embargo, a petición de la Embajada, la IOB esperó los resultados de la evaluación común de donantes efectuada por los donantes del fondo canasta. Tomando en cuenta la naturaleza incompleta e inconcluyente de la mencionada evaluación, y las críticas expresadas tanto por los donantes como por el gobierno boliviano, se acordó que aún se necesitaba un estudio adicional de evaluación y que éste agregaría valor. Sin embargo, por efecto de limitaciones en cuanto al tiempo disponible, el alcance y la profundidad de esta evaluación están inevitablemente limitados en comparación con otras evaluaciones a nivel de país realizadas por la IOB.

¹² Definición de UNESCO ISCED, http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/iscsed_1997.htm.

(grados 1.º al 8.º, edades entre 6 y 13 años) y el posterior nivel secundario (1.º y 2.º grados, hasta la edad de 15-16 años)¹³. Ello implica que no se evaluarán la educación de adultos, el nivel preescolar y la educación después del primer ciclo de educación secundaria (3er y 4to grado)¹⁴.

No obstante, la educación básica según lo definido en el marco de esta evaluación, se la considerará enmarcada en el contexto de la estrategia general del sector educativo. Ello es particularmente importante en Bolivia, por el hecho de que, a partir de 2004, los Países Bajos están contribuyendo a la estrategia general del sector educativo y no solamente a la educación primaria. Además, dada la creciente atención prestada a la Educación y capacitación Técnica y Vocacional (TVET, por sus siglas en inglés) en el programa de los Países Bajos (y del Gobierno de Bolivia), un programa clave como FAUTAPO será tratado en la parte descriptiva del informe. A pesar de que una evaluación de los resultados de este programa ciertamente sería útil y oportuna, ello queda fuera del alcance y el plazo de la presente evaluación a nivel de país¹⁵.

La evaluación está basada en el análisis de datos tanto cualitativos como cuantitativos. Las fuentes de datos más importantes para el análisis de datos cuantitativos son los datos estadísticos y financieros proporcionados por el ME (a través del Sistema de Seguimiento Educativo SIE, y del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa SIGMA), el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE, a través del Sistema de Información sobre Inversiones SISIN), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Como se discutirá en el Capítulo 7, existen limitaciones en cuanto al uso de las estadísticas oficiales de educación referentes a los últimos diez años. El análisis cualitativo está basado en revisiones exhaustivas de documentos, literatura y en entrevistas mantenidas con los principales grupos de interés del sector de educación, ubicados en La Paz. Los Anexos 3 y 4 presentan resúmenes de los documentos y literatura estudiados, y de las personas entrevistadas.

Dado que era época de vacaciones escolares, no fue posible involucrar a los beneficiarios finales previstos de la contribución holandesa dirigida al sector educativo: escuelas, profesores y alumnos. Esta limitación fue superada al incluir en el equipo a expertos bolivianos en educación con experiencias y conocimientos amplios del sector educativo.

¹³ La organización del currículo en Bolivia está estipulada en la 'Ley de Reforma Educativa 1565' de 1995. Actualmente, la educación secundaria, del primer y el segundo ciclo (grados 3º y 4º) también es obligatoria.

¹⁴ Durante el período de evaluación, la Reforma organizó la educación pública formal en cuatro niveles: 1) pre-escolar (entre 1 y 5 años), 2) primario (entre 6 y 13 años), con tres ciclos (básico, esencial y aplicado); 3) secundario (entre 14 y 17 años), con dos ciclos; y 4) terciario. Según la ley, la educación primaria era obligatoria y gratuita. Además de la educación pública formal existía la llamada educación alternativa, que incluía, por ejemplo, la educación de adultos y para alumnos con necesidades especiales. Este sistema cambiará de línea con la nueva ley educativa (por ejemplo, a partir de la nueva Constitución de 2009, la secundaria ahora también es obligatoria y será redefinida como educación productiva). Bolivia, además, tiene un sector de educación privada, aunque no sea muy grande (representa aproximadamente un 10% de la matrícula primaria).

¹⁵ Desafortunadamente, la evaluación más reciente se enfoca en la organización en sí y en los procesos, en vez de en los resultados. Wit, C. de et al. (2010), *Fundación Educación para el Desarrollo. Evaluación de medio término*.

Aunque, obviamente las visitas de campo a dos escuelas (Núcleo Patamanta, en el municipio de Pucarani), organizadas por Plan Internacional, y de la exposición sobre los cursos de TVET organizados por FAUTAPO, fueron insuficientes para proveer pruebas para la evaluación, sí permitieron a los otros miembros del equipo obtener una impresión del entorno en que algunos niños y jóvenes en Bolivia van a la escuela en 2010¹⁶.

¹⁶ El equipo se siente agradecido hacia Plan Internacional y FAUTAPO por haber organizado estas visitas en colaboración con la Embajada del Reino de los Países Bajos.

2

Contexto: Bolivia y la política educativa

Este capítulo empieza con un resumen muy somero del contexto político y socioeconómico de los últimos diez años. A continuación se presenta una breve descripción del sistema educativo aplicado en Bolivia, y un análisis más a profundidad, pero aún resumido de las políticas y estratégicas educativas entre el 2000 y 2009. En conjunto, estos párrafos presentan una descripción del ambiente en que los Países Bajos han venido cooperando con el Gobierno boliviano, suministrando evidencias de la inestabilidad que ha caracterizado al sector educativo durante el período de investigación.

2.1 Contexto¹⁷

Contexto político

Mientras que Bolivia se independizó de su antiguo colonizador España en 1825, los fundamentos del estado moderno no fueron trazados hasta 1952, cuando Víctor Paz Estenssoro y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) introdujeron el sufragio adulto universal, la reforma agraria y adoptaron un modelo de desarrollo liderado por el Estado. El régimen del MNR terminó en 1964 por un golpe de Estado militar -encabezado por el propio vicepresidente- que abrió el camino para una serie de juntas militares de corta duración que continuaron expandiendo el papel del Estado en la economía. Las fuerzas armadas mantuvieron el poder mediante varios *coups d'état* hasta inicios de los 1980. Desde 1982 en adelante, el poder fue transferido gradualmente a un gobierno civil, y en 1986 se introdujeron una serie de reformas enfocadas en lograr la estabilización de la economía, la renegociación de la deuda externa y en reconstruir la estabilidad fiscal después de que la inflación había subido al 20.000 % en 1985. Estas intervenciones fiscales resultaron ser exitosas, causando que la inflación bajara a niveles de un solo dígito en 1993.

| 21 |

Una segunda ola de reformas ocurrida entre 1993 y 1997 produjo una serie de reformas de corte más liberal como la privatización (capitalización) de las empresas públicas; pero también reformas estructurales de carácter político y democrático como la descentralización, la reforma educativa y las reformas constitucionales. Una privatización notoria en 1999 fue la transferencia del control del servicio de agua de Cochabamba a una compañía extranjera, lo que efectivamente duplicó los precios del agua. La posterior 'Guerra del Agua' de Cochabamba, fue la primera de una serie de protestas populares contra políticas gubernamentales que terminaron en que se abandonara el proyecto de privatización. En 2003, las protestas populares se intensificaron una vez más en confrontaciones sociales sobre la explotación de las extensas reservas de gas natural que posee el país, llamada la 'Guerra del Gas', que resultó en la dimisión del presidente Sánchez de Lozada. Los conflictos sociales y sublevaciones continuaron constantemente en los primeros años del nuevo milenio, como ilustra un artículo en el periódico La Razón (2010), que afirma que entre 2000 y 2004 tuvieron lugar

¹⁷ Para este párrafo se basó en las siguientes fuentes: (al menos que se indique otra fuente) The Economist Intelligence Unit (2001/2008), *Country report Bolivia*; The Economist Intelligence Unit (2001/2003), *Country report Bolivia – October 2003/2008*; PNUD (2007), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: El Estado del Estado*.

14,513 bloqueos, marchas, paros y huelgas, en promedio casi 10 conflictos por día¹⁸. La Guerra del Gas se revivió nuevamente en 2005, cuando resurgieron las protestas sobre el tema del gas, que obligo a renunciar al entonces presidente, Carlos Mesa.

Durante las siguientes elecciones de 2005, Evo Morales, el líder izquierdista del Movimiento al Socialismo (MAS) fue electo con una mayoría absoluta como el primer presidente indígena de Bolivia. La elección de Morales implicó un cambio significativo, por ser un defensor de los derechos indígenas y un fuerte oponente de las políticas del libre mercado y de las privatizaciones. Sin embargo, desde la asunción de Morales, el 22 de enero de 2006, las tensiones políticas han continuado, teniendo esta vez como protagonistas al gobierno central en La Paz los departamentos relativamente más ricos situados en las llanuras orientales (conocidos como la Media Luna). El motivo principal de estas fricciones es la demanda de autonomía regional¹⁹. En 2009, se aprobó una nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) mediante un referéndum. Poco después, Morales fue reelecto nuevamente con una gran mayoría (el 64 %) ²⁰. Sin embargo, algunas personas opinan que la mayoría absoluta del MAS en el Parlamento constituye un desafío para el proceso democrático del país²¹.

Contexto socioeconómico

| 22 |

La economía de Bolivia está basada en explotación de recursos naturales, en la agricultura (los principales productos agrícolas son: la caña de azúcar, la soya y otros cultivos de semillas aceiteras, tales como maíz y girasol) y los sectores de la minería y de los hidrocarburos²². La industria minera tradicionalmente ha asumido un papel central en la economía boliviana (plata en la época colonial; estaño y mineral de zinc en la época pos independencia; y litio y potasio en los últimos años). El sector de hidrocarburos boliviano se benefició de las recientes alzas en los precios internacionales y de un incremento en la

¹⁸ La Razón, 2010: 96. Laserna y Villarreal (2008) analizaron los conflictos en Bolivia en un periodo de 38 años, estudiando las tensiones entre distintos grupos sociales, así como métodos de ejercer los derechos civiles. Ellos anotan que, a partir del 2000, las protestas populares se han vuelto cada vez más violentas.

¹⁹ La oposición contra la reforma constitucional y las demandas de autonomía regional culminó en 2008, cuando disparos, durante demostraciones realizadas en Pando, el departamento más norteño, mataron a por lo menos 18 participantes en lo que ahora se conoce como 'la masacre de Pando'.

²⁰ Se combinaron estas elecciones con referéndum controversiales sobre una autonomía departamental de gran alcance para cuatro departamentos.

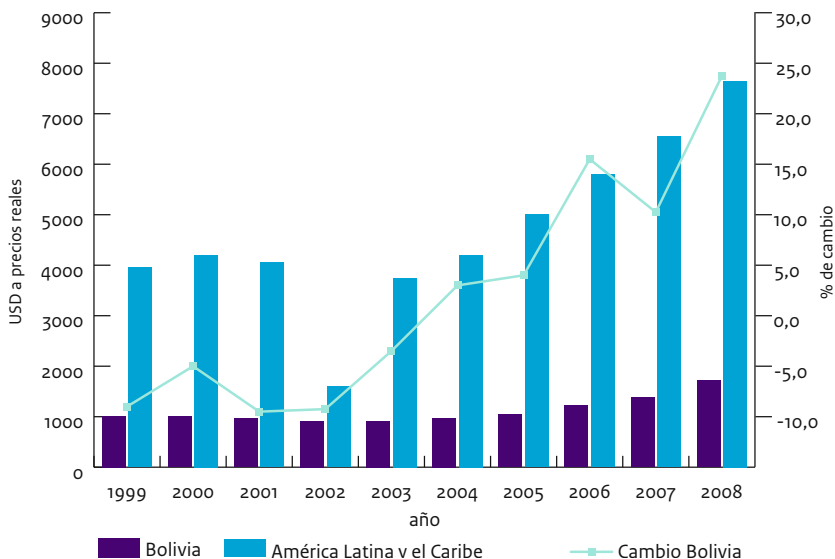
²¹ Ello se exacerbó con cambios constitucionales de gran alcance, y una creciente politización del Poder Judicial, lo que fue mencionado indirectamente por, por ejemplo, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Sra. Pillay, durante su visita a Bolivia. Conferencia de prensa por parte de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Navi Pillay, La Paz, Bolivia (martes 16 de noviembre de 2010). Human Rights Watch (2011), *Bolivia Country Summary*.

²² El desarrollo económico de Bolivia está estrechamente vinculado con su variada geografía. El área de la Media Luna está formada por los departamentos orientales y sureños del país, los cuales se caracterizan por sus llanuras templadas con economías fuertes, impulsadas por la agricultura intensiva y la presencia de vastas reservas de petróleo y gas natural. El área del Altiplano consiste de las montañas escarpadas de los Andes en el Occidente (que incluye la capital administrativa de La Paz). La agricultura a estas alturas es difícil debido al clima frío y vientos fuertes, y una gran parte de la zona es inhabitable. La tercera zona geográfica está situada entre las tierras bajas tropicales y el Altiplano y está compuesta por las montañas y valles de las dos cordilleras que cruzan esta zona semitropical.

capacidad de producción a partir de 2000. Ello también afectó positivamente los ingresos públicos, especialmente después de la introducción de la ley de hidrocarburos de 2005 que impuso un impuesto de tasa única del 32 % (añadido al existente impuesto del 18 %) sobre el valor de toda la producción de petróleo y gas, seguido por la llamada ‘nacionalización’ del sector del gas y la renegociación de los contratos con compañías petroleras extranjeras en 2006. Ello causó que el déficit público pasara del 2,3 % del PIB en 2005 a un superávit del 4,6 % del PIB en 2006, pero en 2010 decreció nuevamente hasta aproximadamente 1,5 %. En los años que vienen se espera un modesto déficit fiscal gracias a las subvenciones a los derivados del petróleo, al aumento de las reivindicaciones salariales en el sector público y al desarrollo de proyectos de inversión pública en diversas áreas²³. Además, al beneficiarse de varias iniciativas de condonación de la deuda externa, vinculadas con políticas macroeconómicas relativamente sanas, Bolivia ha sido capaz de disminuir significativamente su deuda externa en la década pasada (p. ej., la iniciativa de condonación de la deuda para países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) que comenzó en 1999).

No obstante de que estas acciones han mejorado significativamente la posición fiscal del gobierno nacional, Bolivia sigue perteneciendo al grupo de los países menos desarrollados de América Latina y del Caribe y es uno de los más pobres en términos de PIB per cápita, como demuestra el gráfico 2.1.

Gráfico 2.1 PIB per cápita en Bolivia y en América Latina, 1999-2009

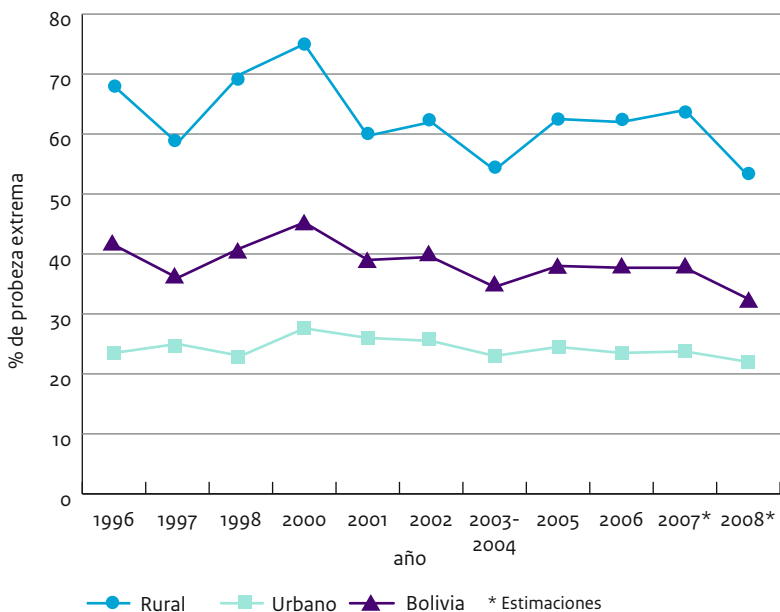


Fuente: Basado en United Nations Data Retrieval System, <http://data.un.org>.

²³ El déficit del SPNF (Sector público no financiero). Según esa fuente, hay dudas crecientes sobre la exactitud de las cuentas fiscales. Sin embargo, con una implementación lenta de proyectos de inversiones públicas e ingresos más o menos estables se puede evitar déficits más grandes. Fuente: The Economist Intelligence Unit (2008), *Country profile 2008 – Bolivia*; The Economist Intelligence Unit (2011), *Country report March 2011 – Bolivia*.

Mientras el PIB de Bolivia creció en la década pasada -como podemos observar en el gráfico 2.1, este incremento ha sido insuficiente para reducir significativamente la pobreza (véase el gráfico 2.2)²⁴. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Bolivia se mantiene por debajo de la media regional de América Latina y del Caribe²⁵. Según estimaciones preliminares, en 2008 el 59 % de la población vivía en pobreza (el 74 % de la población en las áreas rurales), y el 33 % de la población vivía en pobreza extrema (el 53 % de la población en las áreas rurales)²⁶.

Gráfico 2.2 Porcentaje de la población que vive en pobreza extrema, 1996-2009



| 24 |

Fuente: UDAPE (2010).

Lo que es más, los niveles de pobreza en Bolivia varían fuertemente por departamento, con los índices de pobreza extrema más altos en Chuquisaca y Potosí, que asimismo son los departamentos con los niveles más altos de población indígena (ver el gráfico 2.3)²⁷.

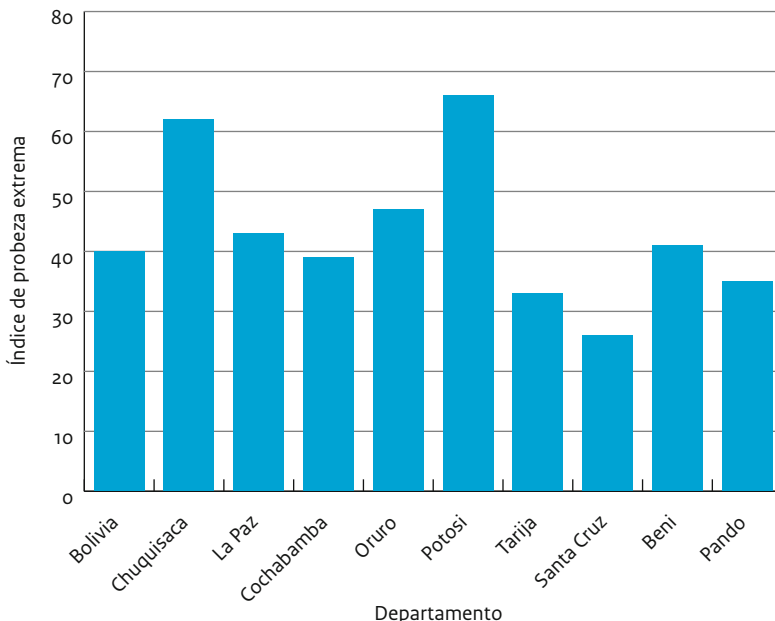
²⁴ La elasticidad del bajo crecimiento de la pobreza en Bolivia ha sido descrito por, entre otros, Landa y Jimenez (2005).

²⁵ Página Web PNUD International Human Development Indicators <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BOL.html>.

²⁶ UDAPE (2010), *Dossier de estadísticas sociales y económicas. Series históricas sistematizadas de las principales variables económicas y sociales a partir de 1980 - 2009*, Vol. 20.

²⁷ PNUD/UDAPE (2010), *Bolivia Development Indicators*. En: *Human Development Bulletin*.

Gráfico 2.3 Índice de pobreza extrema²⁸ por departamento, 2001



Fuente: PNUD/UDAPE (2010).

Las grandes diferencias regionales y departamentales en ingresos se volvieron aún más complicadas por el flujo continuo de migración interna en Bolivia, con las grandes ciudades que atraen a más y más migrantes de las áreas rurales. Especialmente los departamentos más ricos atraen migrantes provenientes de otros departamentos. Por ejemplo, Santa Cruz, el departamento con el índice de pobreza más bajo, tiene un 10 % de su población proveniente de La Paz y un 10 % de Potosí; asimismo, tiene el 15 % del total de su población proveniente de los departamentos de Chuquisaca y de Cochabamba (sumados). Por consiguiente, la distribución desigual de la población del país en el territorio ha seguido incrementándose, con los habitantes indígenas intercambiando cada vez más sus estilos de vida rurales y tradicionales, por las oportunidades que ofrecen las ciudades²⁹. Según el censo nacional más reciente conducido por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2001, el 30 % de los bolivianos es de raza mixta, el 28 % es quecha, el 19 % es aimara y el 12 % es de origen europeo; el restante 11 % es de ‘otros orígenes étnicos’. Mientras constituye una mayoría, la población indígena ha sido tradicionalmente excluida tanto de los procesos de desarrollo sociales como económicos³⁰. El PNUD ha calculado que el IDH

²⁸ Por pobreza extrema se entiende la población que no tiene suficientes ingresos para cubrir la canasta básica.

²⁹ PNUD (2010), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia*.

³⁰ Es importante destacar, aún sin tener que ir muy a profundidad, que la terminología de ‘indígena’ no comprende a un grupo homogéneo, fijo y predefinido de personas. Véase Howard (2009), *Education reform, indigenous politics, and decolonisation in the Bolivia of Evo Morales*, En: *International Journal of Educational Development*, 29.

para los municipios bolivianos en las áreas rurales con una mayoría de población indígena tiende a ser más bajo que el de Bolivia en su totalidad, en el que los puntajes inferiores corresponden a los grupos indígenas de las tierras altas³¹. Según UDAPE, en 2007, el 47 % de la población indígena vivía en pobreza extrema, mientras que sólo el 25 % de la población no indígena vivía en estas circunstancias³². El coeficiente de Gini, una medida de la desigualdad, de Bolivia se encuentra entre los más altos de la región³³.

Estos modelos desiguales, históricamente arraigados, de desarrollo socioeconómico y las grandes diferencias geográficas y étnicas entre los departamentos de Bolivia, a su vez afectan la estabilidad política. La reelección de Morales en 2009 proporcionó respaldo para el desarrollo del denominado 'Estado Plurinacional' más incluyente, con la emancipación de los grupos poblacionales indígenas (las distintas naciones que conforman el Estado). Sin embargo, las expectativas permanecen altas, lo que requiere de resultados rápidos para que el Morales conserve el respaldo político del que actualmente goza.

2.2 Políticas y estrategias educativas

| 26 |

Por decir lo menos, los últimos diez años han sido turbulentos para el sector educativo de Bolivia. La Reforma Educativa (en adelante: la Reforma) fue sostenida por los sucesivos gobiernos entre 1995 y 2006. Al mismo tiempo, no obstante de que, el gobierno, la Iglesia Católica, los sindicatos del magisterio urbano y universidades han debatido intensamente las estrategias para el sector educativo, no han logrado llegar a consensos hasta ahora³⁴.

La mejor forma para ilustrar la inestabilidad del sector es señalar que entre el 2000 y 2009 han habido seis presidentes de Estado y once ministros de educación (véase el gráfico 2.4), conllevando cambios en el personal técnico y consiguientemente en los enfoques a la problemática del sector educativo³⁵. Solamente el actual ministro de educación ha estado en el cargo por más de un año.

³¹ PNUD (2010), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia*.

³² La clasificación de 'indígena' se determina con base en la lengua materna. UDAPE (2010), *Dossier de estadísticas sociales y económicas. Series históricas sistematizadas de las principales variables económicas y sociales a partir de 1980 - 2009*, Vol. 20. Véase también Banco Mundial (2006), *Crecer beneficiando a los más pobres. Evaluación de la pobreza en Bolivia. Informe no. 28068*.

³³ Se estimó el coeficiente de Gini en 0.6 (1 es desigualdad extrema). UDAPE (2010), *Dossier de estadísticas sociales y económicas. Series históricas sistematizadas de las principales variables económicas y sociales a partir de 1980 - 2009*, Vol. 20. Según el PNUD (2010), *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean*, es el más alto de la región (seguido por Haití con 0.6 y Brasil con 0.56).

³⁴ Para un resumen de los conflictos del sector educativo en Bolivia y la cantidad de días de huelgas por los profesores (variando entre 23 días en el 2002 hasta 50 días en 2001/2003 y en el 2005), véase Barié (2009), *Entre Tizas y Pancartas. La Educación primaria en Bolivia*.

³⁵ La organización del Ministerio de Educación (ME) también cambió frecuentemente. Por lo tanto, en este informe se usará el término de 'Ministerio de Educación/ME', aun cuando en Bolivia el nombre también ha cambiado durante el período de evaluación.

Gráfico 2.4 Contexto político boliviano: Presidentes y Ministros de Educación

Banzer	Quiroga	Sánchez de Lozada	Mesa	Rodríguez	Morales					
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hoz de Villa	Anaya	Maldana	Carvajal	Ayma	Quiroga	Mejía	Patzi	Cáceres	Cajías	Aguilar

Esta evaluación se enfoca en la contribución de los Países Bajos al sector de educación en Bolivia y sus resultados, tomando las políticas y estrategias aplicadas por el gobierno boliviano como un hecho. Sin embargo, la manera en que se implementaron estas políticas es importante como trasfondo de la evaluación. El siguiente análisis está basado en revisiones exhaustivas de literatura, entrevistas, y en las contribuciones de los expertos en educación del equipo de evaluación³⁶.

En general, se puede identificar tres períodos en el desarrollo del sistema educativo en Bolivia, que están estrechamente relacionados con acontecimientos políticos y sociales

- 2000-2002: Implementación de la Reforma (que ya empezó en el 1995)
- 2002-2005: Estancamiento de la Reforma en un período de creciente inestabilidad política
- 2006-2009: Preparación de la Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”

2000-2002

El primer período de la evaluación abarca la fase de implementación de la Reforma entre los años 2000 y 2002, aunque la Reforma misma ya estaba siendo implementada conforme la ley aprobada en 1995³⁷.

- Durante este período, se elaboró el currículo para la educación primaria.
- Se promovió la educación intercultural y bilingüe (EIB) en respuesta a la heterogeneidad sociocultural del país (con base en proyectos pioneros de pequeña escala implementados

³⁶ Documentos clave son: Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*; Yapu, M. (2009), *La calidad de la educación en Bolivia. Tendencias y puntos de vista*; Cajías, B. (2000), *Formulación y aplicación de políticas educativas en Bolivia 1994-1999*; Pérez S. V. B., y S. M. Oviedo (2002), *Estado de situación de la educación en Bolivia*; documentos de política del ME (p. ej. sobre desarrollo curricular, PEI, ASEP) e informes de encuentros educativos (tales como los foros en preparación a las conferencias nacionales de educación, *Foro Educativo Boliviano* y el *Observatorio Social de Políticas de Bolivia*).

³⁷ Gobierno de Bolivia (1995), *Ley 1565 de Reforma Educativa*. Sobre la Reforma, véase (entre otros): Cajías, B. (1995), 1995: *La educación boliviana ante el desafío de la reforma*. En: *Informe Social Bolivia 2*; Gamboa, F. (1998), *Contra viento y marea, tras las huellas de la Reforma Educativa en Bolivia*.

a partir de los años setenta)³⁸. Anteriormente, el sistema educativo tuvo como objetivo la asimilación de todos los estudiantes en la cultura que dominaba en esa época (la española)³⁹. Se entrenó a docentes, incluso mediante instituciones especializadas de formación docente (Proyecto de Institutos Normales Superiores en Educación Intercultural Bilingüe, PINS-EID). Se publicaron libros en diferentes idiomas indígenas.

- Se establecieron órganos de participación popular y se inició el proceso de descentralización transfiriendo responsabilidades hacia niveles municipales y departamentales (véase el párrafo 5.1).
- Por primera vez, el ME trabajó en conjunto con universidades para mejorar la formación de docentes. Se desarrollaron y distribuyeron materiales. En muchas escuelas en todo el país se establecieron ‘rincones de aprendizaje’ y bibliotecas como parte de los nuevos métodos pedagógicos⁴⁰. Sin embargo, no se estableció una política nacional de formación docente y el desarrollo no fue adaptado (p. ej., no había un currículo nuevo), lo que llevó a un proceso fragmentado de modernización⁴¹.
- Informes anuales de evaluación fueron publicados entre 1996 y 2000 por el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa (SIMECAL), la instancia responsable de evaluar la calidad educativa. Estos informes valoraron los progresos obtenidos en lenguaje y matemáticas e identificaron determinantes clave de diferencias en los rendimientos entre estudiantes (véase también el párrafo 6.1). Desafortunadamente, las evaluaciones no fueron usadas para brindar insumos a la estrategia educativa y la organización de pruebas por SIMECAL fue discontinuada en el 2000⁴².
- En suma, según Contreras y Talavera (2004), la mayoría de las acciones proyectadas en la Reforma habían sido implementadas para el 2000, si bien no en todo el país⁴³.

³⁸ La educación bilingüe, que supone que enseñar en la lengua materna facilita el aprendizaje, es muy relevante en Bolivia. Análisis de las encuestas de hogares de 2002 y 2008 señalan que de la población boliviana de entre 6 y 13 años de edad aproximadamente un 26% tiene el aymara, quechua, guaraní u otro idioma indígena como lengua materna, en vez del castellano. Del 74% de los que tienen castellano como lengua materna, el 83% habla solamente castellano. Por lo tanto, en general, casi el 40% de los niños en edad escolar habla una lengua nativa o la tiene como su lengua materna. Para mayor información, véase Benito Fernández (2000) ‘Principales experiencias y propuestas sobre Educación Intercultural y Bilingüe desarrolladas y planteadas en Bolivia’, en *la memoria del seminario La Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia. Balance y perspectivas*.

³⁹ Para una discusión interesante sobre los conceptos de inter e intraculturalidad usados en los últimos años, véase Howard (2009), Education reform, indigenous politics, and decolonisation in the Bolivia of Evo Morales, En: *International Journal of Educational Development*, 29.

⁴⁰ Descrita, entre otros, en Yapu, M. (2010), *Una evaluación de políticas educativas: cambios contextuales y las implicancias para los municipios de Yotala, Yamparáez, Tarabuco y Mojocoya*, comparando el período pre-Reforma, la Reforma y las propuestas para la nueva ley educativa. Véase también: Contreras, M. E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma Educativa boliviana 1992-2002*.

⁴¹ Martínez Portocarrero, J. L. (2002), *Educación Primaria. Análisis y propuesta de política pública*.

⁴² Véase, entre otros, Yapu, M. (2010), *Una evaluación de políticas educativas: cambios contextuales y las implicancias para los municipios de Yotala, Yamparáez, Tarabuco y Mojocoya*.

⁴³ Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*.

2002-2005

Durante el segundo período, de 2002 al 2005, la Reforma aún estaba vigente, pero se lograron pocos avances en extender su implementación y desplegarla a lo largo del país. La inestabilidad política marcó este período, con una sucesión rápida de diferentes ministros de educación.

- El ME no abordó el sector educativo como un sistema integrado. Debido a la agitación política de ese tiempo, el desarrollo curricular se detuvo en los primeros niveles de educación primaria. Se trató la educación secundaria como sólo un paso intermedio entre la educación primaria y la universidad.
- Mientras que se obtuvo progreso en el componente de lengua indígena de la metodología de enseñanza bilingüe, no se dedicó mucha atención durante la Reforma a la enseñanza de castellano como segunda lengua. Ello se convirtió en una de las razones de resistencia contra la política que esgrimieron los padres indígenas quienes esperaban de sus hijos dominaran el castellano para escapar de su posición socioeconómica desfavorable.
- Ya en 2002, Pérez y Oviedo notaron que las llamadas ‘ramas diversificadas’, es decir la parte regionalmente especificada del currículo, apenas fueron promovidas por el gobierno nacional, tampoco fueron delegadas a los niveles subnacionales (p. ej., departamentos o municipalidades)⁴⁴. Ello impidió su puesta en marcha a lo largo del país, con excepción de aquellos lugares donde las organizaciones indígenas mismas asumieron la responsabilidad.
- Se dio gradualmente continuidad al proceso de descentralización, pero no se fue más allá de una desconcentración⁴⁵.
- El sistema para la formación y el desarrollo docente fue insuficientemente elaborado. En 2004, se abolió la capacitación in situ ofrecida por asesores pedagógicos a causa de la oposición de los sindicatos magisteriales y la debilidad de los servicios departamentales de educación responsables⁴⁶.
- Sin supervisión, los logros con respecto a los métodos pedagógicos no fueron sostenidos, aparte de esfuerzos especiales realizados por ONG nacionales e internacionales.
- En 2003, el ME organizó una serie de encuentros públicos en preparación al Congreso Nacional de Educación, los que dieron un nuevo impulso al sector educativo de parte de una amplia variedad de partes interesadas dentro y fuera del sector⁴⁷. Desafortunadamente, no se celebró el Congreso, debido a la oposición del sindicato del magisterio urbano, el cambio del ministro y la inestabilidad política en aquel tiempo.
- Sin embargo, el Ministerio sí desarrolló una estrategia nacional sectorial de educación para 2004-2008 (Programa Operativo Multianual, POMA). No obstante de que la estrategia cubría todos los niveles de educación, aún se vio a la educación primaria como

⁴⁴ Pérez y Oviedo (2002), *Estado de situación de la educación en Bolivia*

⁴⁵ La desconcentración se considera la forma más limitada de descentralización. Este tema se discutirá más detalladamente en el capítulo 5.

⁴⁶ Talavera (2002), *Innovation and resistance to change in Bolivian schools*

⁴⁷ La campaña ‘Hacia el II Congreso Nacional de Educación’. Los resultados de estos foros fueron agrupados por el ME en la publicación ‘Diálogo Educativo’. En general, los participantes fueron muy críticos sobre la implementación de la Reforma Educativa, especialmente sobre los temas arriba mencionados. Véase también Pérez S. V. B., y S. M. Oviedo (2002), *Estado de situación de la educación en Bolivia*. En 2004, con el nuevo gobierno de Carlos Mesa, y con un nuevo ministro de educación, se organizó otra serie de encuentros.

una de las principales prioridades (la tabla 5.3 muestra como ello también se evidencia en los modelos del gasto público)⁴⁸.

- El SIMECAL, después de haber detenido las evaluaciones en el 2000, al final fue disuelto en 2004⁴⁹.

2006-al presente

El tercer período empieza con el cambio de gobierno en 2006 y dura hasta la fecha. El nuevo gobierno promovió una nueva visión del Estado boliviano, según lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, de 2006 y en la nueva constitución (Constitución Política del Estado, CPE, 2009). Este período se caracteriza por debates intensos y frecuentemente ideologizados sobre la educación, relacionados con el proceso de transformación que está teniendo lugar en toda Bolivia. El nuevo gobierno abolió la Reforma y el POMA, por considerarlos 'discriminatorios y coloniales'⁵⁰. En ausencia de una nueva estrategia para reemplazar la Reforma y el POMA, se dio continuidad a los objetivos generales del POMA, aunque los planes anuales posteriores reflejaron interpretaciones diferentes de los objetivos. Un anteproyecto de una nueva ley de educación fue presentado durante el segundo Congreso Nacional celebrado en julio de 2006⁵¹. Las delegaciones de sindicatos del magisterio urbano, de universidades públicas y de la Iglesia Católica, entre otras, se retiraron del Congreso.

| 30 |

En espera de la aprobación de la nueva ley educativa, se elaboró un Plan Estratégico Institucional (PEI) en 2008 para el período 2010-2014. Los temas centrales de esta estrategia son:

- la educación inclusiva como parte de un Estado plurinacional;
- la educación productiva, incluyendo vínculos con el mercado laboral;
- la tasa de terminación de la educación (usando incentivos tales como el Bono Juancito Pinto, pero también transporte escolar e internados, tanto para la educación primaria como secundaria);
- la calidad de la educación, con intervenciones que van desde desayuno escolar, desarrollo infantil temprano, educación especial, formación mejorada de docentes, uso de tecnología hasta conocimientos indígenas;
- la gestión de la educación, con participación comunitaria y rendición pública de cuentas del gasto educativo.

⁴⁸ Como fue notado también por la Embajada. Véase por ejemplo: EKN La Paz (2001), Aantekening Sector Onderwijs, 12.04.2001; EKN La Paz (2004), BEMO Apoyo al Plan Operativo Multianual de Educación; EKN La Paz (2005), Medium-Term Plan 2005-2008; EKN La Paz (sin fecha), Sector Track Record Education Bolivia 2009.

⁴⁹ Véase entre otros, Yapu, M. (2010), *Una evaluación de políticas educativas: cambios contextuales y las implicancias para los municipios de Yotala, Yamparáez, Tarabuco y Mojoscoya*.

⁵⁰ Véase por ejemplo: Gobierno de Bolivia (2007), *Plan Nacional de Desarrollo*, pág. 67: 'La política de Reforma Educativa aplicada en el país no ha logrado superar el modelo colonial que conlleva procesos de exclusión, discriminación, marginación y explotación.' La abrogación de la Reforma fue aprobada mediante el Decreto Supremo 2825.

⁵¹ Ministerio de Educación y Culturas (2006), *Ante Proyecto: Nueva Ley de Educación "Avelino Siñani y Elizardo Pérez"*. (Documento de socialización).

Tomó hasta diciembre de 2010 para que la nueva Ley de la Educación ‘Avelino Siñani - Elizardo Pérez’ fuera terminada y aprobada por el parlamento (mientras que la oposición sigue siendo fuerte). Como resultado, el sector educativo experimentó un llamado ‘limbo educativo’ entre 2006, con la renuncia a continuar la Reforma, y 2010, con la introducción del PEI y la nueva ley educativa⁵². Durante dicho período, la Reforma continuaba siendo la estrategia educativa más relevante para muchos docentes y alumnos a nivel de aula. En algunos casos, existen evidencias de que prácticas pre-Reforma están siendo reintroducidas, por falta de seguimiento, métodos y materiales.⁵³ Ello constituye particularmente un problema para la educación secundaria, que no ha sido reformada desde 1975, debido al enfoque escalonado de la Reforma que empezó con la educación primaria. La educación secundaria ha tenido una tasa neta de matriculación relativamente baja entre el 55 % y el 60 % durante el período de evaluación⁵⁴.

Sin embargo, a pesar de que no se lograran avances en el mejoramiento y la transformación del sistema educativo, por ejemplo con respecto al desarrollo curricular⁵⁵, importantes proyectos independientes fueron implementados por el ME. Por ejemplo, se contrataron más docentes (3,850 en 2006, y 4,022 en 2007) y más de 12,000 docentes interinos fueron capacitados para ser elevados a docentes profesionales⁵⁶. Se implementó un extenso programa de alfabetización, ‘Yo sí puedo’, con apoyo de Venezuela y Cuba, después del cual, en 2008, Bolivia fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como un país libre de analfabetismo. Treinta y tres municipios se beneficiaron del programa ‘Niña Indígena’, apoyado por UNICEF, éste programa a través de un enfoque integral -que incluye transporte, desayuno escolar, internados y mejoras en infraestructura- tiene el propósito de reducir la última de las brechas de género relacionada con la terminación de la educación primaria⁵⁷. También se lograron avances con respecto a la educación intercultural y bilingüe, entre otros mediante el establecimiento de las Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas (UNIBOL)⁵⁸.

⁵² Nuevas Palabras (2008), Ausencia de ley sume a Bolivia en un ‘limbo’ educativo’, en: *Nuevas Palabras*, 118.

⁵³ Yapu, M. (2009), *La calidad de la educación en Bolivia. Tendencias y puntos de vista*.

⁵⁴ UDAPE (2010), *Dossier de estadísticas sociales y económicas. Series históricas sistematizadas de las principales variables económicas y sociales a partir de 1980 - 2009*, Vol. 20. Como se discutirá en el capítulo 6, existen preocupaciones sobre las estimaciones de tasas netas de matrícula en Bolivia (p. ej. debido a proyecciones de población).

⁵⁵ Varias propuestas fueron elaboradas (2007, 2008, 2009 y 2010) por un equipo de profesionales y partes interesadas, incluyendo conocimientos indígenas, en el ME (apoyados por donantes, entre ellos los Países Bajos - véase el párrafo 3.3), algunas de las que fueron presentadas públicamente (2008). Sin embargo, su finalización dependía de la aprobación de la nueva ley educativa. Ahora que se aprobó la ley, el currículo tan esperado y necesario puede ser puesto en práctica no antes de 2012. Entrevista con el actual Viceministro de Educación: ‘La currícula todavía no se ha terminado. En su elaboración se tomará(n) en cuenta muchos aspectos, como la dinámica del país, de la región, de las autonomías, de las capacidades productivas’. Fuente: La Razón (2010), La nueva ley educativa propone 10 cambios, en: *La Razón*, 17/12/2010.

⁵⁶ UDAPE (2008), *Informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

⁵⁷ Se ejecutó este programa particular de 2006 al 2010. Fuente: Embajada del Reino de los Países Bajos, La Paz (2005), *Memorandum ter beslissing Voorstel Onderwijsproject Bolivia van UNICEF Nederland*.

⁵⁸ Es importante notar que el enfoque de educación intercultural y bilingüe cambió en comparación con la Reforma. Véase, por ejemplo, Howard (2009), Education reform, indigenous politics, and decolonisation in the Bolivia of Evo Morales, En: *International Journal of Educational Development*, 29.

En 2006 se introdujo el Bono Juancito Pinto como un programa a escala nacional con el objetivo de hacer frente a la deserción en escuelas primarias⁵⁹. El grupo de beneficiarios se expandió a partir de 2006 y, ahora, incluye todos los niños y niñas inscritos en escuelas públicas que cursan los ocho primeros grados de educación regular, especial y alternativa (menores de 18 años). El ME y la Embajada sostienen que el bono ha tenido efecto en la matrícula y la retención de niños y niñas en escuelas primarias. Sin embargo, desafortunadamente, hasta ahora no existen investigaciones para confirmar estas aseveraciones⁶⁰.

No obstante, de que a partir de 2008 hay más continuidad en el liderazgo del ME y, de que la nueva ley ha sido aprobada en el Parlamento, varios grupos de interés, tales como los sindicatos magisteriales y la Iglesia Católica, continúan oponiéndose a la implementación de las reformas y la estrategia para el sector educativo, más allá de los mencionados programas independientes⁶¹.

2.3 Conclusiones

La Reforma se implementó, sólo parcialmente, entre el 2000 y 2005, y se la discontinuó sin que hubiera sustitución en el período de 2006 al 2010. Reformas importantes tales como la modernización de las prácticas de enseñanza y la educación intercultural y bilingüe (EIB) fueron puestas en práctica hasta cierto punto y en determinados lugares -solamente para la educación primaria y nunca en todo el territorio. La inestabilidad política en el país, y en el Ministerio de Educación, durante gran parte del período de evaluación ha significado un impedimento importante para la implementación de las reformas en la educación.

⁵⁹ El bono consiste de un monto anual de 200 bolivianos para los padres de los niños y niñas que asisten a clases durante por lo menos el 80% del año escolar (hasta septiembre). El monto está siendo distribuido entre los padres (preferiblemente las madres) por las Fuerzas Armadas con base en el registro de estudiantes (RUDE). Véase Reglamento de Pago del BJP 2010. Presentación disponible en: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional América Latina y el Caribe, <http://www.oit.org.pe/index.php>.

⁶⁰ Aunque queda claro que la absorción del bono ha incrementado, todavía no se ha logrado conectar el incremento con disminuciones en las tasas de deserción (PNUD, 2010). UDAPE actualmente está trabajando en una evaluación del Bono Juancito Pinto. La implementación y el diseño del Bono Juancito hacen difícil determinar su impacto causal en la matrícula (o en el estatus socioeconómico de hogares pobres). Ello constituye un contraste con algunos países latinoamericanos, en los que estos programas fueron implementados con diseños de manejo y control experimentales.

⁶¹ Los sindicatos magisteriales juegan un papel muy importante en el sector educativo de Bolivia. Están muy bien organizados y sus miembros son militantes, habiéndose opuesto a todos los diferentes gobiernos durante el período de investigación. Sin embargo, los sindicatos se han debilitado debido a la distinción en organización y opiniones entre los sindicatos urbanos y los rurales (por ejemplo, en 2006 los sindicatos urbanos salieron del Congreso Nacional de Educación mientras que los sindicatos rurales siguieron participando activamente). El artículo de Lopes Cardozo (2009) discute los diferentes conflictos en los que (los sindicatos de) docentes están involucrados. Véase para una reseña histórica: Talavera, M. L. (2002), Innovation and resistance to change in Bolivian schools, en: *Prospects*, XXXII : 3; y Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*.

Se dice que la implementación fragmentada de reformas educativas, durante la Reforma y después, ha dado continuidad a los procesos existentes de exclusión y que ha limitado la pertinencia de la educación (por ejemplo su vínculo con el mercado laboral). Su efecto en el acceso a la educación y en la calidad de la educación se discutirá en el capítulo 6.

Sin embargo, incluso sin que existiera una nueva estrategia educativa gubernamental durante los últimos años –a partir de 2006-, se implementaron grandes programas independientes. Los programas más grandes son: el Bono Juancito Pinto para la educación primaria y el programa de alfabetización implementado a escala nacional. Estos programas fueron implementados sin el apoyo de donantes tradicionales como por ejemplo los Países Bajos (véase capítulo 3). Además, el año pasado se elaboró una estrategia sectorial educativa y se aprobó finalmente la nueva Ley de la Educación ‘Avelino Siñani - Elizardo Pérez’ -de la que se espera que proporcione un nuevo impulso para las reformas educativas. Sin embargo, ello requerirá resolver conflictos pendientes con varios grupos de interés del sector educativo –como, por ejemplo, los sindicatos magisteriales- y, esta, como demostró la historia de las reformas educativas aplicadas en Bolivia, no es una tarea fácil.

3

Contribución holandesa al sector de la educación básica en Bolivia

Este capítulo ofrece un resumen de la contribución holandesa destinada al sector de la educación básica en Bolivia durante los últimos diez años, los objetivos relacionados con esta contribución y los diferentes instrumentos utilizados para este fin. Dado que una gran parte de la cartera consiste de apoyo directo al ME (más del 68 %), la contribución de los Países Bajos al fortalecimiento institucional del ME recibe atención especial.

3.1 Antecedentes

La contribución holandesa al sector educativo de Bolivia data de 1993 y ha venido evolucionando a través del tiempo en una combinación de apoyo sectorial y apoyo a ONG e investigación. Este desarrollo se puede dividir en cinco fases, que se traslapan parcialmente.

	1993-1994	1994-2001	2001-2004	2004-2009	2010-2014
Apoyo al ME	n/a	Cofinanciamiento común del programa del Banco Mundial	Apoyo directo al Ministerio de Educación	Fondo canasta para el ME, junto con Suecia, Dinamarca y España	Fondo canasta para el Ministerio de Educación, junto con Suecia, Dinamarca, España y el Fondo de Población de Naciones Unidas
Apoyo a ONG e investigación	Exclusivamente apoyo basado en proyectos	Apoyo de acompañamiento al apoyo gubernamental	Apoyo de acompañamiento al apoyo gubernamental, a ONG locales e internacionales	Apoyo de acompañamiento al apoyo gubernamental, investigación y ONG locales e internacionales	Apoyo de acompañamiento al apoyo gubernamental, investigación y ONG locales e internacionales

Fuente: EKN La Paz (2010); EKN La Paz (2003); EKN La Paz (2004); EKN La Paz (2001).

El análisis de los documentos de política de la Embajada, y las entrevistas celebradas en Bolivia y en los Países Bajos, señalan tres factores principales que han tenido influencia en el desarrollo del programa educativo holandés ejecutado en Bolivia. En primer lugar, los Países Bajos se han comprometido con la educación básica desde la ‘Conferencia Mundial sobre Educación para Todos’ (WCEFA, por sus siglas en inglés) celebrada en 1990, en Jomtien, Tailandia⁶². En 1999, se realizó la última actualización de las políticas holandesas

⁶² En 1992, el documento de políticas ‘Development Cooperation and Education in 1990s’ fue publicado por el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores. Este documento estuvo claramente inspirado por la WCEFA y se enfocó en la contribución destinada a la educación básica, mediante canales bilaterales y multilaterales. Hasta ese entonces, el enfoque de la política holandesa sobre educación recayó en la educación vocacional y superior. Para una síntesis, véase Ministry of Foreign Affairs (1992), *Development Cooperation and Education in 1990s*.

sobre educación a través del documento *'Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation'*⁶³. En respuesta a los hallazgos de la evaluación realizada a la WCEFA, realizada en 1996, y las acciones preparatorias para la segunda WCEFA, en Dakar, Senegal en el 2000; el énfasis cambió de la promoción del acceso a la educación hacia la mejora de la calidad de la educación. El acceso (matrícula y tasa de terminación con respecto a la educación primaria) naturalmente siguió siendo importante, no menos, por el compromiso asumido por los Países Bajos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Por otra parte, en 2002, el Parlamento holandés formuló una petición explícita de incrementar el gasto asignado a la educación básica hasta alcanzar el 15 % de la asistencia oficial holandesa al desarrollo en 2007⁶⁴. Esta decisión se tradujo en incrementos presupuestarios significativos para programas llevados a cabo en países en desarrollo y permitió a los Países Bajos convertirse en uno de los principales donantes para el sector educativo en Bolivia⁶⁵.

El segundo factor de influencia, fue la política de descentralización del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores, elaborada en 1997, que permitió que las embajadas desempeñaran un papel relativamente independiente en el diseño, la evaluación y los compromisos relacionados a las actividades de desarrollo⁶⁶. La Embajada situada en La Paz instaló un equipo especializado con amplia experiencia en el campo de la educación (tanto los miembros holandeses como bolivianos del equipo). Como se detallará más adelante, el programa educativo elaborado por la Embajada no solamente consistía en la cooperación con el ME, sino también la cooperación con una variedad de ONG e instituciones activas en el sector educativo en Bolivia. La autoridad delegada a la Embajada y su amplia participación en el sector educativo, permitió que la Embajada ganara un fuerte perfil.

Finalmente, en 1998, con el objetivo de incrementar la eficacia del suministro de su contribución, los Países Bajos decidieron redirigir la cooperación bilateral al desarrollo, pasando de un apoyo basado en proyectos a un enfoque sectorial (SWAp por sus siglas en inglés)⁶⁷. Este enfoque también fue incluido en la política holandesa sobre la educación básica de 1999. El enfoque incluye, entre otros aspectos, el permitir a las autoridades nacionales (incluyendo a los niveles subnacionales) asumir la responsabilidad tanto de la

⁶³ Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (1999), *Onderwijs is een recht voor iedereen, Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en uitvoering*. Traducción al inglés, 2000, *Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation*.

⁶⁴ Respuesta a la moción Hessing en 2001 (Cámara Baja 28 000V no. 32). A partir de 2008, el 15% se aplica al sector educativo en su totalidad, ya no enfocándose exclusivamente en la educación básica.

⁶⁵ Esta moción se mencionó explícitamente con respecto a los fondos destinados al POMA, en 2004.

⁶⁶ En principio la Embajada está encargada de la gestión del programa educativo holandés en Bolivia. A pesar de ello, el proyecto 'Educación para Niñas Indígenas' de UNICEF Bolivia (véase el párrafo 4.3) forma parte de un programa internacional más amplio de UNICEF, apoyado por los Países Bajos. Por lo tanto es dirigido y financiado por el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (DSO/OO) en lugar de la Embajada. La Embajada se encarga del monitoreo del proyecto.

⁶⁷ DGIS (2000), *Sectoral approach*. Working Document.

formulación como de la implementación de políticas, que incluye la administración de los fondos de cooperación. El objetivo final era proveer al sector apoyo presupuestario. En cada país, dos o tres sectores iban a ser seleccionados como los denominados sectores de concentración en los que se aplicaría el enfoque sectorial⁶⁸. En Bolivia, se seleccionó el sector educativo sin mucha discusión por su importancia en el proceso de desarrollo, pero, con algunas dudas iniciales acerca de la capacidad del gobierno para manejar el financiamiento directo⁶⁹. Sin embargo, Bolivia participó en el Marco de Desarrollo Comprensivo elaborado por el Banco Mundial en 1999; en el 2000, la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) fue aprobada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lo que permitió que Bolivia cumpliera los requisitos del Punto de Culminación del HIPC II y se beneficiara con el alivio de la deuda externa. Juntos, estos acontecimientos reflejaron la confianza internacional para con el gobierno boliviano, y abrieron el camino para la intensificación del apoyo sectorial holandés ofrecido al ME de Bolivia. Como se abordará en el siguiente capítulo, a partir de ese momento, los fondos ofrecidos por los Países Bajos han sido muy similares al apoyo presupuestario sectorial, a pesar del hecho de que varias condiciones relacionadas a dicho apoyo, entre ellas la gestión financiera pública, no fueron cumplidas.

3.2 Objetivos del programa educativo de la Embajada

| 37 |

En resumen, los objetivos generales de los Países Bajos eran el mejoramiento de la calidad y la equidad en el sector educativo. En todos los planes sectoriales anuales de la Embajada se menciona la necesidad de mejorar la calidad educativa como un objetivo principal, a ser logrado mediante, entre otros, el desarrollo de la capacidad de gestión del sistema nacional educativo, la formación docente, la consolidación y generalización de la transformación del currículo y el fomento de la participación ciudadana⁷⁰.

De acuerdo a los documentos de política de la Embajada, la emancipación y la inclusión de grupos indígenas constituyen otro objetivo del programa educativo holandés implementado en Bolivia. Hoy en día, pudiera parecer un tema transversal del gobierno boliviano, pero este no siempre ha sido el caso. Los Países Bajos apoyaron a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO)⁷¹, que se han fortalecido hasta convertirse en uno de los

⁶⁸ Según la política holandesa de educación, 'el objetivo es trabajar con los gobiernos y otros donantes hacia el apoyo sectorial mediante apoyo presupuestario para un sector, un subsector o partidas presupuestarias específicas, o -cuando la cooperación con otros donantes aún no es posible- mediante la asistencia bilateral'. Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (2000), *Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation*.

⁶⁹ EKN La Paz (1998), *Jaarplan*; Descrito en: IOB (2005), *IOB Evaluation Sector-wide approach. Working document Bolivia*.

⁷⁰ EKN La Paz (2001), *Aantekening Sector Onderwijs*, 12.04.2001; EKN La Paz (2005), *Medium-Term Plan 2005-2008*; EKN La Paz (sin fecha), *Memorándum de Valoración Programa de Reforma Educativa*; EKN La Paz (sin fecha), *Sector Track Record Education Bolivia 2009*.

⁷¹ Véase por ejemplo: EKN La Paz (1999), *Memorandum verslag dienstreis Bolivia*; EKN La Paz (sin fecha), *Jaarplan 2004*; EKN La Paz (2005), *Medium-Term Plan 2005-2008*.

principales canales de participación en el sector educativo, promoviendo los intereses de grupos poblacionales indígenas previamente desfavorecidos (véase también el párrafo 3.3). Relacionada con ello está la atención prestada por la Embajada al limitado progreso con respecto a la extensión de la educación intercultural y bilingüe, que reaparece como una preocupación en casi cada documento de análisis del sector de la Embajada hasta la fecha.

El enfoque sectorial, por el que abogan los Países Bajos, requiere una estrategia educativa nacional que verdaderamente abarque todo el sector y cubra todos los niveles de educación (inicial, primaria, secundaria, superior y la educación alternativa y técnica). La Reforma se concentró solamente en la educación primaria. El Programa Operativo Multianual (POMA) de 2004, sí incluyó todos estos niveles de educación, a pesar de que se siguió viendo la tasa de terminación de la educación primaria como una de las prioridades⁷². En este contexto, la atención prestada por la Embajada -a partir de 1998- a la educación y formación técnica y vocacional (TVET) o educación productiva, ha sido importante. En 2004, la TVET fue incluida en el POMA, y en el más reciente Plan Estratégico de Educación (PEI) 2010-2014 se la considera como la prioridad. La contribución de la Embajada ciertamente jugó un papel en el desarrollo de la política boliviana con respecto a la TVET, lo que se evidencia, por ejemplo, en la colaboración de parte del gobierno con la FAUTAPO, una ONG boliviana que se enfoca en la TVET y que recibe apoyo de los Países Bajos (más sobre este tema en el párrafo 3.3)⁷³.

| 38 |

Los documentos de política de la Embajada mencionan dos temas transversales -para todos sus programas de cooperación- que también se aplican en el programa de educación: descentralización y género⁷⁴. Se señaló tempranamente (1999-2001) la importancia de la descentralización para el sector educativo en Bolivia, cuando las políticas holandesas la mencionaron como una manera de fortalecer la capacidad institucional del sector⁷⁵. A finales de 2009, la Embajada encargó la elaboración de un informe sobre el estatus de la descentralización en el sector educativo y las posibles formas en las que la Embajada pudiera jugar un papel en este proceso⁷⁶. Además, a pesar de que a nivel nacional se logró mejorar significativamente la equidad de género en el acceso a la educación, los Países Bajos continuaron enfatizando la equidad de género en las áreas rurales y en la educación

⁷² Como fue observado por la Embajada. Véase por ejemplo; EKN La Paz (2001), *Aantekening Sector Onderwijs*, 12.04.2001; EKN La Paz (2004), *BEMO Apoyo al Plan Operativo Multianual de Educación*; EKN La Paz (2005), *Medium-Term Plan 2005-2008*; EKN La Paz (sin fecha), *Sector Track Record Education Bolivia 2009*.

⁷³ La TVET queda fuera del alcance de la presente evaluación, por lo tanto no se evaluó la influencia de los Países Bajos en la TVET en Bolivia. Sin embargo, existe evidencia de la influencia de FAUTAPO en la política nacional de TVET: por ejemplo el sistema de certificación de competencias adquiridas en el lugar de trabajo que el ME y el Ministerio de Trabajo están aplicando inicialmente fue elaborado por FAUTAPO (información confirmada en entrevistas).

⁷⁴ De 1997 a 2008, el medioambiente también fue un tema transversal de la Embajada, pero además de asistencia técnica ofrecida al ME en los años noventa, ello no se persiguió en el programa educativo.

⁷⁵ EKN La Paz (1999), *Memorandum verslag dienstreis Bolivia*; EKN La Paz (2001), *Aantekening Sector Onderwijs*, 12.04.2001.

⁷⁶ EKN La Paz (2010), *Bases para una estrategia de enfoque descentralizado de la cooperación al sector de la educación en Bolivia (Propuesta del Programa transversal de Descentralización y MIL, La Paz 22.03.2010)*.

post-primaria⁷⁷. Por ejemplo, la Embajada fomentó la sensibilidad de género en su apoyo a las ONG, como es el caso de la FAUTAPO⁷⁸. Debido a la naturaleza de la contribución brindada al programa gubernamental, al interior del cual, los donantes operaron el fondo canasta sin predeterminedar temas o áreas; el tema de género fue abordado menos explícitamente en el programa educativo de la Embajada, luego de que la asistencia técnica holandesa al Ministerio, en género y medioambiente, terminó en el 2000. Sin embargo, recientemente los Países Bajos asumieron la presidencia del grupo de trabajo conjunto donantes-gobierno sobre equidad y oportunidades, que incluye el tema género.

En general, los objetivos de la contribución holandesa destinada al sector de educación básica en Bolivia han sido compatibles con los principales documentos de política bolivianos aplicables al sector educativo durante los últimos diez años, tales como la Reforma Educativa, el Plan Estratégico 1999-2002, el POMA y, a partir de 2006, el PND, la nueva Constitución Boliviana y la Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. Por ejemplo, el PND apoya los ODM y es incluso más ambicioso en algunas áreas. Sin embargo, la compatibilidad del apoyo holandés a las políticas bolivianas requirió cierta flexibilidad en la interpretación de documentos clave de política. Tanto los objetivos de la Reforma, que se enfoca en la educación primaria, y el subsiguiente POMA, que cubre más niveles del sector, fueron completamente aprobados por la Embajada del Reino de los Países Bajos. En 2006, con el cambio del gobierno, el POMA fue rechazado por el nuevo gobierno sin contar con una estrategia sectorial que lo sustituyera, pero los miembros del fondo canasta, incluyendo a los Países Bajos, continuaron dando su apoyo sustentando en los proyectos de planes operativos anuales.

3.3 Cartera

Durante los últimos diez años, la Embajada usó dos instrumentos principales para apoyar al sector: 1) el apoyo sectorial destinado al ME, y 2) el apoyo a ONG internacionales y nacionales, y a proyectos de investigación. En línea con la política de la Embajada en su totalidad, la parte más grande del programa se concentró en el financiamiento al gobierno. El apoyo a las ONG e investigación se puede considerar complementario a la contribución ofrecida al gobierno. Por un lado, existen varios programas que acompañan la ayuda ofrecida al gobierno (p. ej., al proveer apoyo a entidades de participación ciudadana en el sector educativo). Por otro lado, se financiaron otros programas, implementados por ONG locales e internacionales, que abordaron problemas que no estaban siendo lo suficientemente cubiertos por el programa educativo del gobierno (p. ej., la TVET). La siguiente tabla presenta un resumen de la cartera de la Embajada, en suma más de EUR 101 million entre 2001 y 2009.⁷⁹

⁷⁷ La asesora en educación de la Embajada es también la experta en género, quien anteriormente estuvo activa en este área como asistente técnica para el ME. EKN La Paz (sin fecha), *Resultatenrapportage 2005-2006: Onderwijs Bolivia*; EKN La Paz (sin fecha), *Midterm Review Emancipatie Januari 2008-April 2010*.

⁷⁸ EKN La Paz (2007), *BEMO FAUTAPO 2007 – 2010*.

⁷⁹ Según el sistema de administración de proyectos (Piramide) del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores el apoyo a la educación boliviana equivalió a un 40% de los gastos de los Países Bajos.

Tabla 3.2 Resumen de los instrumentos, modalidades y actividades usadas en Bolivia ⁸⁰					
Instrumento	Tipo	Proyecto	Período de tiempo	Presupuesto en EUR	
Apoyo al ME	Cofinanciamiento con el BM	Apoyo a la Reforma Educativa	09/2001-12/2005	21.437.993	
	Apoyo directo bilateral/canasta	Apoyo al	01/2004-12/2012 ⁸¹	47.059.911	
Apoyo a ONG e investigación	Apoyo que acompaña el apoyo sectorial	Foros Educativos	09/2001-12/2004	130.000	
		Fondo Indígena	07/2002-03/2003	14.606	
		Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO)	06/2002-09/2006	1.435.184	
	Apoyo a la investigación	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) (2 proyectos)	01/2000-10/2015 ⁸²	9.086.098	
	Apoyo a programas de ONG/ Multilaterales	Plan Internacional	12/2007-09/2012	1.082.023	
		Unicef – Alfabetización	08/2001-12/2004	738.689	
		Unicef – Niñas Indígenas ⁸³	01/2006-12-2010	4.167.305	
		FAUTAPO (3 proyectos)	01/2005-04/2011	16.176.595	
	Total cartera 2001-2009				101.328.404

Fuente: Basado en el sistema de administración de proyectos (Piramide) del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores y en los documentos de proyectos de la Embajada. 80 818283

⁸⁰ Basado en el sistema de administración de proyectos (Piramide) del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores, así como también en expedientes de proyectos de la Embajada. Para los proyectos que aún estaban en ejecución después de 2009, se mencionan los desembolsos efectuados hasta diciembre de 2009. Todos los otros montos se refieren al presupuesto total del proyecto.

⁸¹ Debido a razones administrativas se demoró el cierre del proyecto.

⁸² El financiamiento de PIEB vino directamente del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores a partir del 1995. Después de dos fases de asistencia financiera, la Embajada del Reino de los Países Bajos en La Paz se encargó del proyecto en 2006.

⁸³ Financiado con los fondos centrales del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

Además, del programa educativo de la Embajada, los Países Bajos también estuvieron activos en el sector educativo en Bolivia mediante varias ONG holandesas que son directamente cofinanciadas por el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores⁸⁴. Este componente particular de la asistencia holandesa destinada a la educación básica en Bolivia queda fuera del alcance de la presente evaluación.

Contribución destinada al gobierno (ME)

Un 68% del presupuesto de la Embajada está destinado al apoyo directo del ME (perteneciendo a los objetivos de alineamiento), aunque la variación depende de la situación política (p. e. menos en el 2007)⁸⁵. La contribución destinada al gobierno adoptó diversas formas: primero como cofinanciamiento junto al Banco Mundial, luego en apoyo bilateral sectorial directo al ME y, finalmente en apoyo ofrecido al ME mediante un fondo canasta. En general, se pueden identificar cuatro fases que se traslapan ligeramente:

- 2001-2004, en que se apoyó la Reforma mediante financiamiento directo⁸⁶;
- 2004-2006, en que se suministró financiamiento al fondo canasta para el POMA sectorial;
- 2006-2010, con financiamiento al fondo canasta con base en los planes operativos anuales (en ausencia de una nueva estrategia educativa);
- 2011-2014 (fuera del alcance de esta evaluación), en que los Países Bajos se comprometieron a continuar el financiamiento del fondo canasta para la nueva estrategia educativa (PEI).

| 41 |

En las propuestas de financiamiento y en los acuerdos de financiamiento con el ME, los Países Bajos identificaron los programas y actividades a ser financiados, con diversos grados de especificidad. Por ejemplo, en 2001, se distribuyó la contribución holandesa entre siete categorías amplias⁸⁷. En 2003, un año inestable en Bolivia y en el Ministerio, se permitió menos flexibilidad y se restringió el financiamiento a áreas predefinidas con metas específicas (p. ej., 4,381 directores de escuelas capacitados en asuntos curriculares)⁸⁸.

⁸⁴ Por ejemplo, en 2008-2009, las ONG holandesas Cordaid, ICCO, Terre des Hommes, Oxfam Novib e Hivos ejecutaron programas educativos en Bolivia, con subvención a través del sistema de cofinanciamiento (MFS por sus siglas en holandés). El Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) también está activo en Bolivia y recibe cofinanciamiento del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores mediante un sistema de subvención diferente.

⁸⁵ EKN La Paz (2008), *Meerjarig Strategisch Plan (Plan multianual estratégico)*.

⁸⁶ Consiste de tres programas financiados separadamente: apoyo directo durante 2001-2003 para el Plan Estratégico 1999-2002 del ME; financiamiento adicional en 2002 para asesores pedagógicos; apoyo adicional en 2003 para finalizar los objetivos estratégicos del Plan Estratégico 1999-2002 del Ministerio y para preparar el siguiente plan estratégico para 2004-2008. Fuente: EKN La Paz (2003), *BEMO Apoyo Financiero a la Reforma Educativa de Bolivia*, EKN La Paz (2004), *Carátula del documento final Salarios Asesores Pedagógicos*

⁸⁷ En total, se dividieron 9.7 millones de euros entre: Redes educativas (el 14%), Descentralización de la gestión hacia el nivel municipal/distrital (el 15%), Fortalecimiento de capacidades del Ministerio (el 9%), Sistema de información, planificación y evaluación (el 11%), Formación docente - entre otros, con respecto a la educación bilingüe (el 29%), Desarrollo curricular (el 19%) y la Campaña informativa sobre la Reforma (el 2%). Fuente: EKN La Paz (2001), *Memorándum de Valoración Programa de Reforma Educativa*

⁸⁸ EKN La Paz (2003), *BEMO Apoyo Financiero a la Reforma Educativa de Bolivia*

Sin embargo, en la ejecución, la contribución de los Países Bajos destinada a la Reforma y al POMA fue suministrada con considerablemente más flexibilidad de asignación dentro de las amplias líneas presupuestarias indicativas de los planes estratégicos iniciales⁸⁹. Por ejemplo, con respecto al POMA, la canasta en su totalidad identificó áreas específicas para el financiamiento (p. ej., infraestructura para escuelas técnicas rurales), pero los Países Bajos opinaron, como se expresó en la propuesta del proyecto, que un mayor nivel de condicionalidad no era requerido ya que las prioridades identificadas en el POMA encajaban con las prioridades de los donantes⁹⁰. Esta flexibilidad se expandió aún más por el limitado monitoreo de los resultados obtenidos en las áreas pre-identificadas por los Países Bajos. Como se abordará en el siguiente capítulo, durante el período en evaluación, el monitoreo se centró más bien en los insumos financieros y la ejecución financiera y no tanto en los resultados (con respecto a metas predefinidas u otras).

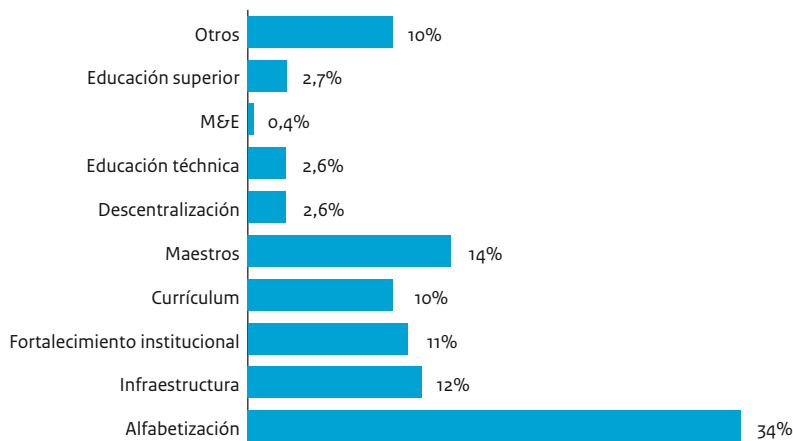
En la ejecución, la mayor parte del financiamiento directo ofrecido por los Países Bajos mediante el fondo canasta fue asignada por el ME al nivel nacional, y en particular a sus programas de inversión (véase la tabla 5.7). El siguiente gráfico muestra las categorías amplias de gastos que están incluidas en el presupuesto de inversión, a las que la canasta ha contribuido entre 2004 y 2009⁹¹. Los programas implementados consisten, por ejemplo, en el desarrollo y la implementación del currículo, la información educativa y el sistema de gestión; también incluye la contratación de consultores técnicos que trabajan en estos temas clave. Sin embargo, es importante notar que los Países Bajos no han ligado su apoyo a estas categorías, de acuerdo con el enfoque sectorial de financiamiento.

⁸⁹ Con respecto a la Reforma, véase el acuerdo de financiamiento del 29 de noviembre de 2001 (pero la Embajada, en La Paz, aplicó una distribución diferente, (2001) *Memorándum de Valoración Programa de Reforma Educativa*). Mientras estuviera conforme al Plan Estratégico 1999-2002, se podía asignar el financiamiento flexiblemente. Sólo en el caso de que se quisiera usar los fondos para otros rubros del presupuesto, se tendría que consultar previamente a la Embajada para su aprobación (con excepción del componente de fortalecimiento institucional).

⁹⁰ EKN La Paz (2004), *BEMO Apoyo al Plan Operativo Multianual de Educación*.

⁹¹ Nótese que los gastos de inversión en Bolivia incluyen tanto gastos de capital como gastos de recursos humanos, los cuales son utilizados como para fortalecer la capacidad nacional para prestar servicios y para producir bienes. Para más información, véase la definición de 'inversión pública en Ministerio de Hacienda (2003) *Sistema Nacional de Inversión Pública. Normas basicas*.

Gráfico 3.1 Gastos de inversión del Ministerio de Educación, 2004-2009



Fuente: Cálculos propios sobre la base de datos recibidos del VIPFE (SISIN).

Fortalecimiento institucional

La cantidad del apoyo directo al ME, combinado con un financiamiento cada vez menos predeterminado y, el fomento del liderazgo del Ministerio, suponía una considerable capacidad institucional del ME. No obstante, un análisis de las propuestas de financiamiento y de los documentos relacionados, muestra que existían serias preocupaciones respecto a dicha capacidad -durante el periodo de evaluación⁹². Tomando en cuenta la inestabilidad política y su efecto en los cambios en el nivel ejecutivo y el personal técnico del ME, durante este periodo, ello no es sorprendente. Sin embargo, la Embajada ha expresado más confianza en la capacidad del ME para implementar las políticas educativas en el contexto específico de Bolivia que muchos otros donantes⁹³.

Los Países Bajos invirtieron en el fortalecimiento institucional del ME mediante el fondo canasta (2004-2009); para este fin, el ME destinó el 11 % de los recursos (véase gráfico 3.1). Además, se abordó la mejora de la capacidad del ME mediante un programa de reformas que abarcaba todo el gobierno el Proyecto de Reforma Institucional (PRI), al que la Embajada contribuyó a partir de 1999. Aunque no formara parte del programa educativo de la Embajada, se alentó al ME para incorporarse al PRI como una de las entidades piloto.

⁹² Véase, por ejemplo: EKN La Paz (2005), *Medium-Term Plan 2005-2008*; EKN La Paz (2008), *MJSP 2008-2011 La Paz*. Para comentarios críticos dentro de la Embajada, Memo SBM-OS to TD/EDU, 14/06/2004 y lo más reciente EKN La Paz, (2010), *Hacia un nuevo apoyo de la Embajada a la educación en Bolivia*. Información confirmada por entrevistas con la Embajada.

⁹³ Información confirmada por entrevistas con la Embajada y con otros donantes, y análisis de documentos elaborados por la Embajada. Para un análisis más crítico de parte de otro donante, véase, por ejemplo: Ministry of Education of Bolivia & Ministry of Foreign Affairs of Denmark/DANIDA (2005), *Danish support to Education in Bolivia through the sectorwide approach, 2005-2009, La Paz*.

Desafortunadamente, el PRI no fue completado, ni en el ME en particular, ni en el gobierno boliviano en general, y, concluyó con muy poco éxito en 2005 – dos años antes de la fecha prevista de conclusión en 2007⁹⁴.

Además de estas iniciativas, los Países Bajos contribuyeron a mejoras de la gestión dentro del ME a través de dos auditorías operativas, las cuales se utilizaron también como parte de los procedimientos de valoración⁹⁵. Estos análisis, realizados en 2005 y 2009, aportan evidencias de un progreso limitado, en el que se tiene que considerar como atenuante el turbulento contexto político del país y su influencia dentro del ME. La gestión financiera y los sistemas de auditoría se mejoraron, alineándose a los sistemas gubernamentales generales y a los sistemas de información educativa. Sin embargo, en otras áreas se plantearon las mismas preocupaciones en 2009 que las planteadas en 2005. Por ejemplo, los expertos enfatizan la importancia del establecimiento de una política de recursos humanos más sostenible que la actualmente aplicada⁹⁶.

Uno de los tópicos que se repiten una y otra vez, también en las valoraciones realizadas por la Embajada, es el uso de los servicios de consultores a plazo fijo (los llamados consultores de línea). Ellos están financiados con recursos externos y ocupan puestos clave dentro del ME. Se observó que éste es un tema de preocupación exclusiva del ME, sino del gobierno boliviano en su conjunto⁹⁷. No obstante, éste parece ser un problema más grande en el sector educativo, donde el ME ha sido capaz de expandir su fuerza laboral con personal menos calificado -usando recursos internos- y aprovechar el importante financiamiento del fondo canasta para contratar personal técnico (haciendo uso del presupuesto de inversiones de los programas del ME)⁹⁸.

Sin embargo, la eficacia de estos esfuerzos para mejorar la capacidad institucional del ME ha sido limitada. Los indicadores de progreso para el financiamiento del fondo canasta no permitieron un monitoreo más cercano de los temas destacados en los informes de las

⁹⁴ Según la valoración del Banco Mundial del programa: 'los resultados fueron moderadamente insatisfactorios'. Con respecto a las lecciones aprendidas, la evaluación añade: 'un análisis económico político de las reformas no fue llevado a cabo como parte del diseño del proyecto, afectando la implementación del proyecto. ...Esta estrategia colapsó con el cambio de gobierno. ...Los resultados positivos de la Reforma del Servicio Civil deberían ser expandidos a todos los niveles de gobierno y ampliados con la implementación de políticas para un sistema de promoción basado en méritos y una nueva estructura de salarios.' Project ID: Po62790. www.worldbank.org

⁹⁵ Reingeniería Total SRL (2005), *Ministerio de Educación: diagnóstico de fortalezas y debilidad del área administrativa y financiera. Informe de diagnóstico*; y TUDELA & TH Consulting Group S.R.L. (2009), *Informe de Consultoría de Evaluación de Capacidad Institucional, Ministerio de Educación*.

⁹⁶ Información confirmada mediante entrevistas.

⁹⁷ Entrevista con la Embajada.

⁹⁸ Como se mencionó en la valoración de la capacidad del ME y confirmado por el análisis de datos suministrados por el Viceministerio de Inversiones Públicas y Financiamiento Externo (VIPFE).

auditorias operativas⁹⁹. No se dio un seguimiento a la implementación de las reformas (p. ej., no se los aplicó como condición para más asistencia financiera)¹⁰⁰. Aspectos de la reforma del servicio civil fueron incluidos como una condicionalidad desde que se financió la Reforma (entre ellas, limitar a un máximo de 120 consultores de línea), pero fueron incumplidos sin repercusiones ni consecuencias¹⁰¹. En los últimos años, se sobrepasó generosamente la cantidad de consultores acordada¹⁰².

Apoyo a las ONG y a la investigación

La Embajada combina el apoyo sectorial ofrecido al ME con apoyo a varias ONG, que muchas veces se enfoca en promover una creciente participación de la sociedad civil en el desarrollo de la política educativa. Por ejemplo, al inicio de este milenio, los Países Bajos apoyaron la organización de las actividades del 'Foro Educativo Boliviano' en las que se discutía la agenda nacional de educación con la participación de representantes de: partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y ONG nacionales e internacionales¹⁰³. También se suministraron contribuciones financieras para la alineación de las demandas y los planes de acción de tres diferentes fondos indígenas que participaron en la Ley del Consejo Consultivo Nacional de los Pueblos Indígenas de Bolivia¹⁰⁴. Asimismo, los Países Bajos financiaron los Consejos Educativos de Pueblos Originarios con el fin de mejorar su capacidad para participar activamente en la formulación, aplicación y supervisión de las políticas educativas incluidas en la Reforma y en el POMA (ver más acerca de los CEPOs en el capítulo 5.1)¹⁰⁵.

| 45 |

En segundo lugar, la Embajada financia directamente dos programas ejecutados por ONG internacionales: Plan Internacional y UNICEF. Estos proyectos se ajustan a los objetivos más amplios del programa educativo holandés en Bolivia. El programa ejecutado por Plan Internacional se enfoca en la calidad de la educación (p.ej., mediante la implementación de un currículo mejorado, la colaboración con las municipalidades e intervenciones a nivel de escuela)¹⁰⁶. El programa más importante con UNICEF¹⁰⁷, que también se implementa en

⁹⁹ Ministerio de Educación, Matriz de Indicadores del Programa Operativo Multianual 2004-2008: 1.15 Fortalecer la capacidad gerencial del Ministerio de Educación.

¹⁰⁰ Por ejemplo, en el informe de 2005, está incluido un plan de monitoreo con 58 objetivos. Reingeniería Total SRL (2005), *Ministerio de Educación: diagnóstico de fortalezas y debilidades del área administrativa y financiera. Informe de diagnóstico.*

¹⁰¹ Véase por ejemplo el acuerdo de financiamiento para el POMA. EKN La Paz (2004), *Acuerdo Bilateral entre la Ministra de Cooperación de los Países Bajos y el Gobierno de Bolivia, June 18, 2004.*

¹⁰² Basado en datos de la Dirección General de Asuntos Administrativos del ME, y confirmado por entrevistas.

¹⁰³ EKN La Paz (2001), *Memorándum de valoración, análisis y formulación de propuestas de políticas educativas con participación social.*

¹⁰⁴ EKN La Paz (2002), *Memorándum de Valoración SOF EDU-Fondo Indígena.*

¹⁰⁵ Entre 2002 y 2006, la Embajada tuvo un proyecto separado en su cartera para apoyar a los CEPO. Sin embargo, en 2006, los CEPO solicitaron a la Fundación AUTAPO que asumiera la asistencia administrativa y técnica. Por lo tanto, los CEPO forman parte de los proyectos de FAUTAPO desde 2006 (véase más adelante para más información). Fuente: ENK La Paz (2002), *Memorándum de Valoración Apoyo al Plan Estratégico de los CEPO*; EKN La Paz (2006); *Memorándum Solicitud de Decisión FAUTAPO Cambio de presupuesto 2006.*

¹⁰⁶ EKN La Paz (2007), *BEMO Plan Internacional 2008-2011.*

¹⁰⁷ Otro proyecto de UNICEF cofinanciado por la Embajada, pero que queda fuera del alcance de esta evaluación, tiene como objetivo la reducción del analfabetismo absoluto y funcional en los departamentos de Chuquisaca y Potosí, fundamentalmente entre mujeres indígenas de entre 15 y 45 años de edad. EKN La Paz (2001), *Memorándum de Valoración Apoyo adicional al proyecto de alfabetización UNICEF.*

estrecha colaboración con el gobierno boliviano, se enfoca en la equidad de género, formulando estrategias para mejorar el acceso, la retención y la reintegración de niñas indígenas a las escuelas¹⁰⁸.

El proyecto más grande consiste en la contribución aportada por la Embajada a una fundación local (ONG) llamada FAUTAPO, que trabaja activamente tanto en el sector educativo como en el productivo. La FAUTAPO se originó en 1998 como un proyecto de la Embajada y del ME para ofrecer asistencia técnica a dos universidades en los departamentos de Tarija y Potosí¹⁰⁹. En 2005, el proyecto AUTAPO se convirtió en una fundación llamada Fundación Educación para el Desarrollo, FAUTAPO (véase recuadro 3.1).

Por último, pero no menos importante, la Embajada también suministró contribuciones financieras a un instituto boliviano de investigación académica, el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). El objetivo de este apoyo fue el fortalecimiento de las capacidades de investigación independiente y el fomento de una educación basada en la investigación¹¹⁰. Por otra parte, la Embajada financió la publicación de varios estudios sobre el sector educativo en Bolivia, lo que es importante dada la limitada atención dedicada a la evaluación de la calidad educativa por parte del gobierno (como se abordará en el capítulo 6)¹¹¹.

| 46 |

La Embajada formó un grupo de trabajo, la Mesa de Trabajo en Educación, para aumentar la coordinación y complementariedad entre las diferentes organizaciones que trabajan con los Países Bajos en el sector educativo en Bolivia¹¹². Este grupo incluye algunas de las ONG holandesas activas en el sector educativo en Bolivia, tales como Terre des Hommes y el SNV; una ONG internacional apoyada por los Países Bajos (Plan Internacional), así como también varias ONG bolivianas, p. ej., el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa (CEBIAE), FAUTAPO y el Comité Nacional de Coordinación de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CNC-CEPO). La Mesa también publicó varios libros, entre los temas podemos citar: La calidad educativa y la descentralización en el sector educativo¹¹³.

¹⁰⁸ EKN La Paz (2006), *Memorandum ter beslissing Voorstel Onderwijsproject Bolivia van UNICEF Nederland*; UNICEF Bolivia (2009), *Final Fund Utilization Report for the Netherlands Committee for Unicef*.

¹⁰⁹ De ahí su nombre: 'Apoyo a las Universidades de Tarija y Potosí', AUTAPO. Fuente: Fundación FAUTAPO (2010), *Memoria Anual 2009*.

¹¹⁰ El proyecto inicial se implementó hasta 2010, pero un segundo proyecto (con objetivos ligeramente modificados) ya había iniciado a finales de 2009. Fuentes: EKN La Paz (2006), *Memorandum de Valoración Programa de Investigación Estratégica en Bolivia - PIEB*; EKN La Paz (2009), *Activity appraisal document PIEB*. EKN La Paz (2009), *Acuerdo de Contribución Programa: 'Plan Estratégico Quinquenal 2010-2014' - PIEB*.

¹¹¹ Por ejemplo, Saavedra (2007), *Educación superior, interculturalidad y descolonización*; Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*; Barriga, P. M. et al. (2004), *Leer y escribir en quechua... ¿Es necesario? Un estudio en tres Unidades Educativas de Chuquisaca*; Talavera et al. (1999), *Otras voces, otros maestros. Aproximación a los procesos de innovación y resistencia en tres escuelas del Programa de la Reforma Educativa*.

¹¹² La evaluación de la asistencia externa destinada al sector educativo de Bolivia realizada en 2003 recomendó establecer vínculos más fuertes entre donantes y la sociedad civil. Fuente: IOB (2003), *Local Solutions to Global Challenges; Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Case study Bolivia*.

¹¹³ Yapu, M. (2009), *La calidad de la educación en Bolivia. Tendencias y puntos de vista*; y Nina, O. (2006), *La educación Inicial, Primaria y Secundaria en el marco de la descentralización: Contexto y perspectivas*.

Recuadro 3.1 Educación productiva – FAUTAPO

El objetivo de FAUTAPO es contribuir a la TVET en Bolivia mediante la interacción entre los sectores educativo y productivo a través del desarrollo de procesos educativos innovadores, la articulación de complejos productivos y el desarrollo de sistemas de información y gestión, apoyando de manera decidida las políticas gubernamentales para satisfacer las demandas de la sociedad civil y el sector productivo, con criterios de equidad y pertinencia en Bolivia¹¹⁴. Con el fin de lograrlo, FAUTAPO colabora con un gran número de contrapartes, tales como: productores, gobiernos municipales, centros de capacitación (Institutos de Capacitación (ICAPs) y Centros de Educación Alternativa (CEAs)) y varias universidades bolivianas. FAUTAPO recibe contribuciones financieras de la Embajada y de otros donantes, entre ellos: la Embajada sueca, DANIDA y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Con la contribución otorgada por los Países Bajos, FAUTAPO está activa en tres diferentes áreas: Educación, Producción y Fortalecimiento Institucional. Dentro del área de educación, FAUTAPO ofrece una gran variedad de cursos formación técnica y productiva; estos cursos están destinados a: jóvenes que terminaron la escuela secundaria pero que no logran encontrar trabajo; jóvenes que están a punto de terminar su servicio militar obligatorio; y en general para personas que, por cualquier razón, carecen de educación formal¹¹⁵. A través de la comunicación con autoridades locales, con empresarios locales y con universidades, FAUTAPO aspira a sintonizar la oferta de sus cursos con la demanda local de mano de obra. En el área de fortalecimiento institucional, FAUTAPO implementa varios programas, incluyendo apoyo a la participación popular en la educación mediante los CEPO¹¹⁶. Desde 2006, FAUTAPO también está implementando programas en el área productiva, ofreciendo capacitación a productores de quinua, uva, vinos y singani (un licor local). Mediante estos cursos de capacitación se espera que los productores logren incrementar su producción y así mejorar su nivel de vida¹¹⁷. FAUTAPO desarrolló una estrategia de género tanto al nivel institucional como al nivel de los cursos, fomentando la participación de mujeres (p. ej., al proveer el cuidado de niños a madres solteras). Asimismo, se estimula a mujeres que participen en cursos tales como: construcción, tallados de madera y oficios técnicos¹¹⁸.

Desde que FAUTAPO inició sus actividades en 2005 ofreciendo sus cursos en el área de formación técnica y vocacional, más de 20,000 estudiantes (de ellos, el

¹¹⁴ Fundación FAUTAPO (2010), *Memoria Anual 2009*; EKN LA PAZ (2006), *Acuerdo de Contribución entre La Ministra de Cooperación de los Países Bajos y La Fundación AUTAPO*; HMA La Paz (2006), *BEMO FAUTAPO 2007 – 2010*.

¹¹⁵ Fundación FAUTAPO (2010), *Memoria Anual 2009*.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ EKN La Paz (2007), *BEMO FAUTAPO 2007 – 2010*.

¹¹⁸ Dam, A. van (2011), *Technical education in Bolivia. The case of Fautapo*. PPresentación realizada el 03/02/2011.

55 % mujeres) participaron en su programa educativo mediante más de 750 diferentes cursos¹¹⁹. Según la Embajada, los costos promedio por estudiante del programa de FAUTAPO se estiman en alrededor de 770 USD, para un período de ocho meses¹²⁰. Estos incluyen: 1) pagos a los centros de formación para materiales didácticos, uso de aulas y salarios para los instructores, 2) seguros, 3) apoyo financiero para alimentación y transporte de los estudiantes (aproximadamente 1 USD por día), y 4) los costos relacionados con el período de prácticas técnicas de tres meses¹²¹.

En términos generales, los resultados obtenidos por los diferentes programas educativos de FAUTAPO son valorados como positivos y exitosos, no solamente por la propia FAUTAPO y la Embajada, sino también por evaluadores externos¹²². Según el esquema de monitoreo de FAUTAPO, el 80 % de sus antiguos estudiantes encuentran un trabajo en el área en que fueron entrenados, o establecen un negocio propio, después de haber participado en un curso de la TVET¹²³. La eficiencia de la Fundación es apreciada por la Embajada, que afirma que FAUTAPO logró 'un verdadero impacto que normalmente sólo se observa en lapsos de tiempo más largos'¹²⁴. Ello corresponde con la evaluación de medio término realizada en 2006, que llegó a la conclusión de que FAUTAPO logró posicionarse firmemente dentro del sector educativo nacional y, que, mediante sus diferentes programas y proyectos asumió un papel de líder en el terreno de la TVET¹²⁵.

Desafortunadamente, a pesar de las evaluaciones externas a FAUTAPO, hasta la fecha no existen evidencias de los efectos del entrenamiento y el impacto en la vida de los alumnos en un plazo más largo. Este tipo de información es importante, no solamente para FAUTAPO y la Embajada, sino aún más para el desarrollo de políticas en esta área por parte del gobierno boliviano. Se espera que la reciente atención que la propia FAUTAPO dedica a mejorar sus sistemas de M&E pueda generar información útil sobre los resultados y la replicabilidad de su trabajo¹²⁶.

¹¹⁹ Fundación FAUTAPO (2010), *Fichas de programa de Educación Técnica Productiva (ETP) – Ejército, Tarija y Potosí; Formación Técnica Laboral para Jóvenes Bachilleres; Educación Superior*.

¹²⁰ Ello se compare bien con programas similares en otros países latinoamericanos (más que USD 1000,- por 6 meses) y programas del gobierno boliviano. Fuente: EKN La Paz (2006), *Memorándum Solicitud de decisión Financiamiento de formación Técnica Laboral – FAUTAPO*.

¹²¹ EKN La Paz (2006), *Memorándum Solicitud de decisión Financiamiento de formación Técnica Laboral – FAUTAPO*.

¹²² Se llevó a cabo una evaluación externa en 2010. Desafortunadamente, esta evaluación se enfocó más en los procesos y actividades que en los resultados. Fuente: Wit, C. de et al. (2010), *Fundación Educación para el Desarrollo. Evaluación de medio término*.

¹²³ Fundación FAUTAPO (2010), *Memoria Anual 2009*; Fundación FAUTAPO (2010), *Fichas de programa Formación Técnica Laboral para Jóvenes Bachilleres*; información confirmada en entrevistas.

¹²⁴ EKN La PAZ (2007), *BEMO FAUTAPO 2007 – 2010*.

¹²⁵ Chumacero, C. et al. (2006), *Evaluación de Medio Término a la Fundación AUTAPO*; EKN La Paz (2007), *BEMO FAUTAPO 2007 – 2010*.

¹²⁶ La práctica actual de recopilar testimonios de estudiantes por parte de FAUTAPO es informativa pero insuficiente para evaluar el impacto del programa. Ello requiere una evaluación de largo plazo, comparando y dando seguimiento a los estudiantes a través del tiempo. Este tipo de investigación sería también informativa dado el interés global actual en la TVET.

3.4 Conclusiones

Durante el período de evaluación, el Reino de los Países Bajos ha sido un donante muy significativo en el sector educativo en Bolivia, esta circunstancia fue resultado de:

1. La prioridad que dieron los Países Bajos a la educación básica, que incluyó la disponibilidad de considerables cantidades de fondos.
2. La toma de decisiones delegada a las embajadas del Reino de los Países Bajos, combinada con un equipo relativamente grande y especializado en La Paz.
3. Un fuerte compromiso holandés con el enfoque sectorial, permitiendo una cooperación de largo plazo con el gobierno boliviano que tomó la forma de un fondo canasta, a pesar de que las condiciones para el apoyo presupuestario sectorial no fueron cumplidas.

Los Países Bajos ha sido apreciado como un socio estable y constante del ME durante una época bastante turbulenta. Los objetivos del programa educativo de la Embajada en Bolivia son una combinación de objetivos formulados en las políticas educativas holandesas y las políticas bolivianas. Los Países Bajos estuvieron particularmente interesados en la calidad, la equidad (para niñas y poblaciones indígenas) y la pertinencia de la educación básica, de acuerdo con los objetivos del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores referidos a la educación básica. Los Países Bajos apoyaron las sucesivas políticas y estrategias del ME en Bolivia, a pesar de que éstas han variado en fuerza y cambiado de enfoque en el período de evaluación. Al mismo tiempo, el programa educativo de la Embajada abordó lagunas en las estrategias sectoriales mediante apoyo a varias ONG y proyectos de investigación (p. ej., la atención prestada a la TVET). Este enfoque de dos niveles estaba en consonancia con la política general de la Embajada y una opción lógica en un país políticamente inestable, como Bolivia.

Sin embargo, la evaluación se ha concentrado en el financiamiento al ME, ya que éste recibe la parte más grande (68 %) de la asistencia holandesa otorgada al sector educativo. El análisis de las propuestas de proyectos para el financiamiento gubernamental en los últimos diez años retrata una imagen de considerable flexibilidad en el uso de los fondos ofrecidos por los Países Bajos. Hubo poca asistencia predefinida para programas específicos, lo cual indica que existió confianza en la capacidad del ME para desarrollar e implementar las reformas y políticas del sector educativo. Sin embargo, durante el período de evaluación, la capacidad del ME ha causado cierta preocupación, para los Países Bajos y aún más para otros donantes.

Mediante el fondo canasta, se financió directamente el fortalecimiento institucional del ME (11 % del financiamiento total del fondo canasta). Además, los Países Bajos invirtieron en dos auditorías operativas del ME llevadas a cabo en 2005 y en 2009. Estas auditorías señalaron mejoras importantes (p. ej., con respecto a los sistemas presupuestarios y de contabilidad gubernamental integrada), pero también reiteran preocupaciones sobre debilidades persistentes (p. ej., la política de recursos humanos).

La situación institucional del ME, en combinación con la considerable flexibilidad en el financiamiento durante tiempos muy volátiles (políticamente) y con muchos cambios en el ME, hizo -y hace- imprescindible un monitoreo más efectivo por parte de los miembros del fondo canasta, incluyendo a los Países Bajos. Para garantizar que las inversiones hechas por los Países Bajos (y por otros donantes) resulten en mejoras sostenibles dentro de la capacidad del ME y que se traduzcan en resultados pertenecientes en el sector educativo, se requieren indicadores pertinentes de progreso, relacionados con un seguimiento más estricto a las recomendaciones de las evaluaciones institucionales.

4

Modalidad de la contribución holandesa

En esta evaluación, la eficiencia se mide por la modalidad aplicada en el suministro de la contribución holandesa, enfocándose en la implementación de los principios de la Declaración de París con respecto a la contribución destinada al gobierno (alrededor del 68 % del programa educativo de la Embajada)¹²⁷. Por lo tanto, este capítulo empieza con una evaluación del progreso obtenido con respecto a la alineación, apropiación, coordinación de donantes y la armonización. Además se incluye un párrafo sobre la manera en que los Países Bajos monitorearon y evaluaron su contribución aportada al gobierno boliviano.

4.1 Implementación de los Principios de París

Desde el inicio de la Reforma, en 1995, los Países Bajos contribuyeron financieramente al ME de Bolivia, inicialmente lo hicieron mediante un arreglo de cofinanciamiento con el Banco Mundial. A partir de 2001, los Países Bajos suministraron contribuciones directas al Ministerio. Se abandonó el arreglo de cofinanciamiento con el Banco Mundial debido a diferencias de opinión sobre la alineación con los procesos y procedimientos presupuestarios domésticos de Bolivia¹²⁸. Como un siguiente paso importante, los Países Bajos pasaron al suministro de un fondo canasta, en 2004, como parte del Fondo de Apoyo al Sector Educativo (FASE, también conocido como ‘fondo canasta’). El Programa Operativo Multianual 2004-2008 era la estrategia sectorial de educación para la que inicialmente se suministró la contribución. En 2005, Dinamarca y Suecia se unieron al fondo canasta, en 2008 España y, en 2011, el Fondo de Naciones Unidas para la Población¹²⁹.

| 53 |

En 2008, la Embajada expresó la idea de pasar al establecimiento de una asociación silenciosa¹³⁰. Sin embargo, la falta de capacidad de otros donantes y la petición explícita del ME y del gobierno boliviano, así como también de otros donantes, llevaron a que los Países Bajos dieran continuidad al programa educativo como uno de los principales donantes (financieramente y a través de su papel activo en la coordinación)¹³¹.

¹²⁷ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008), <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

¹²⁸ Entrevistas sostenidas y OCDE/CAD, (2002), *Bolivia, a country case on government efforts to achieve more ownership*.

¹²⁹ Para una descripción más elaborada, véase Arce, M. B. (2009), *Evaluación cualitativa de algunos mecanismos, instrumentos y modalidades de financiamiento de la ayuda oficial al Desarrollo de Bolivia*; e IOB (2003), *Local Solutions to Global Challenges; Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Case study Bolivia*.

¹³⁰ Discutida en el plan multianual 2008-2010 de la Embajada. Una asociación silenciosa es: ‘un arreglo entre dos o más agencias de cooperación afines que permite a un donante o a varios donantes canalizar una contribución financiera al sector educativo de un país con el que no tiene una relación bilateral, mediante un asociado que está activo en dicho país y en el sector. Fuente: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

¹³¹ EKN La Paz (2008), *Jaarplan 2008*; EKN La Paz (2009), *Jaarplan 2009*; EKN La Paz (2010), *Future role of the Netherlands Embassy La Paz in the education sector*.

Apropiación

Si se comparan las valoraciones de la modalidades del apoyo internacional realizadas en 2003 (*'Local solutions and global challenges'*)¹³², en 2005 (IOB *'Working Paper SWAp'*)¹³³ y la situación actual, se puede evidenciar un progreso gradual hacia el liderazgo del Ministerio. El Ministerio ha sido capaz de convencer a varios donantes -no participantes en el fondo canasta- de aplicar, en lo posible, los principios de la Agenda de París, de alinear mejor sus contribuciones a los procedimientos bolivianos, de coordinar su trabajo (con el Ministerio) y de abolir algunas de las unidades especiales de implementación de proyectos¹³⁴. En 2008, el ME dio un paso adelante en el cumplimiento de la Agenda de París iniciando de un proceso de evaluación conjunta con los donantes, con el fin de lograr mayor transparencia en los procedimientos y prácticas aplicadas (por los donantes) y asimismo asegurar mayor predictibilidad en los flujos futuros de contribuciones financieras. Los donantes llenaron un cuestionario en el que indicaron su posición en cuanto a los tópicos incluidos en la Agenda de París, los datos contenidos en éste cuestionario se pueden considerar una línea base para la medición de resultados obtenidos en esta área dentro de algunos años¹³⁵. Además, el ME desempeña un papel protagónico en la coordinación de donantes (véase más adelante), aspecto este que ha sido fuertemente respaldado por los Países Bajos.

Sin embargo, es importante notar que la apropiación de las reformas educativas por parte del ME en el nivel nacional, es decir la contraparte de los donantes, no es inmediatamente acompañada por la apropiación en los niveles gubernamentales subnacionales o la apropiación por las partes interesadas clave de la sociedad civil (como se discutirá en el párrafo 5.1).

| 54 |

Alineación y armonización

Aunque ya en 2003 se constatará que la mayoría de los donantes que financiaban proyectos lograron adaptar sus normas y procedimientos –hasta cierto punto- al sistema boliviano, siguió habiendo un considerable espacio para mejoras en la armonización de los requerimientos administrativos y operativos, como también para un mejor diálogo entre los distintos tipos de donantes¹³⁶. En 2005, en la evaluación de la IOB sobre el enfoque sectorial amplio, nuevamente se observó que: 'En la percepción de la Embajada, sólo algunos donantes están verdaderamente preparados para coordinar la contribución y armonizar los procedimientos'. La conclusión de la IOB en 2005 -no exclusivamente aplicable al sector educativo- fue que, a pesar de que se hubo obtenido cierto progreso en la Agenda de París, el progreso general dependería en primer lugar de la agenda de los grandes donantes como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo¹³⁷. Efectivamente, el grupo de donantes que estaba dispuesto a embarcarse completamente en el proceso de París se mantuvo pequeño durante los últimos años. Los donantes

¹³² IOB (2003), *Local Solutions to Global Challenges; Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Case study Bolivia*.

¹³³ IOB (2005), *IOB Evaluation Sector-wide approach. Working document Bolivia*.

¹³⁴ Entrevistas mantenidas con donantes participantes en el fondo canasta y otros donantes.

¹³⁵ Ministerio de Educación (2010), *Propuesta de Evaluación Conjunta. Fortalecimiento del sector educativo*.

¹³⁶ IOB (2003), *Local Solutions to Global Challenges; Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Case study Bolivia*.

¹³⁷ IOB (2005), *IOB Evaluation Sector-wide approach. Working document Bolivia*.

multilaterales y varios donantes bilaterales (Japón, Canadá, y ‘nuevos donantes’, tales como Cuba, Venezuela, Brasil, México, Argentina, Irán, etc.) se rehusaron a participar en el grupo del fondo canasta. Las razones varían, desde las estrictamente procedimentales, hasta las razones más sustanciales, como las preocupaciones acerca de la capacidad institucional del Ministerio o el deseo de mostrar un perfil más fuerte¹³⁸.

Durante el período de evaluación, el gobierno boliviano no cumplió con los requisitos establecidos para un apoyo presupuestario sectorial completo: faltaron estrategias sectoriales que abarcaran todos los niveles de educación incluidas las administraciones subnacionales, no se discutió el presupuesto del Ministerio en el Parlamento y tampoco hubo un proceso presupuestario multianual¹³⁹. Además -como era de esperar- el propio ME prefiere la forma en que las contribuciones de los donantes están siendo garantizadas, mediante la construcción del fondo canasta, porque tiene la preocupación de que el financiamiento interno sea reducido debido al incremento del financiamiento externo¹⁴⁰.

Al Ministerio le gustaría que más donantes se adscriban al fondo canasta en el que los Países Bajos operan junto con Suecia, Dinamarca y España. En general, como reportó el ME en la revisión de rendición mutua de cuentas, los donantes internacionales trabajan dentro del marco del Plan Estratégico Institucional 2010-2014 del Ministerio, aunque no todos los donantes se hayan comprometido por períodos de tiempo mayores a un año. El ME señala que el nivel de alineación de la cooperación internacional es más bajo para programas financiados e implementados en los niveles subnacionales¹⁴¹.

| 55 |

Pero, incluso dentro del fondo canasta, quedó demostrado lo difícil que es hacer frente a los diferentes mandatos y procedimientos de los cuatro donantes participantes¹⁴². Por ejemplo, la toma de decisiones es mucho más centralizada para las embajadas de Dinamarca y de España (deben consultar a Copenhague y Madrid) que para la Embajada de los Países Bajos. La presión para asignar fondos en un determinado año presupuestario y los diferentes niveles de contribuciones financieras de los cuatro donantes, son también factores de complicación¹⁴³. De hecho, la evaluación interna del fondo canasta ejecutada en 2008 habla de un ambiente de competencia y desconfianza¹⁴⁴. Con la introducción de la figura de un coordinador dentro del fondo canasta y con el establecimiento de regulaciones internas,

¹³⁸ Véase Ministerio de Educación (2010), *Propuesta de Evaluación Conjunta. Fortalecimiento del sector educativo*.

¹³⁹ Véase también: EKN La Paz (2010), *Hacia un Nuevo apoyo de la Embajada a la educación en Bolivia*.

¹⁴⁰ Como se expresó durante las consultas políticas en 2008/2009. Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (2010). *Informe en preparación para las Consultas Políticas 2010, mayo 2010*.

¹⁴¹ Marco de monitoreo del informe sobre rendición mutua de cuentas elaborado por el ME (2010), *Propuesta de Evaluación Conjunta*.

¹⁴² EKN La Paz (sin fecha), *Evaluation Basket Funding Bolivia*, información confirmada por entrevistas celebradas en 2010.

¹⁴³ Por ejemplo, los Países Bajos tuvieron que recortar considerablemente sus presupuestos debido a la entrada en el fondo canasta de otros miembros en un momento posterior y tuvieron que ajustar frecuentemente su planificación por motivo de la menor flexibilidad en los procedimientos de los otros donantes. Según lo descrito en EKN La Paz (2010), *Hacia un Nuevo apoyo de la Embajada a la educación en Bolivia*. Confirmada por entrevistas.

¹⁴⁴ EKN La Paz (sin fecha), *Evaluation Basket Funding Bolivia*.

se ha mejorado la coordinación. En 2010, los cuatro donantes participantes lograron formular un documento conjunto de valoración para la contribución al PEI, llegando a un compromiso a pesar de las diferencias entre ellos.

El financiamiento al fondo canasta es muy similar al apoyo presupuestario: se alinea la administración a los procedimientos gubernamentales, se encarga una auditoría anual conjunta y se nombre un donante líder que representa al grupo que financia el fondo canasta. A diferencia del apoyo presupuestario sectorial, los fondos aportados por los donantes son transferidos a una cuenta del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, creada especialmente para los financiadores del fondo canasta. Desde la existencia del fondo canasta, el nivel en que la asistencia viene vinculada a ciertas condiciones disminuyó considerablemente y, en la última fase (2010-2014) ya no se aplica del todo. Los Países Bajos no predeterminan la asignación de los fondos, pero otros miembros del fondo canasta tienen criterios más estrictos para el uso de los fondos canasta¹⁴⁵.

Durante el período de evaluación, las propuestas de financiamiento elaboradas por los Países Bajos mencionan condiciones ex ante para el financiamiento. Por ejemplo, en 2000, se condicionó el financiamiento a la inclusión de personal del Ministerio en el Proyecto de Reforma Institucional (PRI) y, en 2003, la condición fue la elaboración de una estrategia de medio término. Para el POMA, el mecanismo fue la definición de un listado de indicadores y resultados (incluida la elaboración de una línea base), la reestructuración institucional, y la aprobación del POMA por el Congreso Nacional de Educación¹⁴⁶. Sin embargo, el financiamiento fue suministrado sin que se hubieran cumplido las condiciones formuladas. Como un ejemplo llamativo, en 2004, el Congreso Nacional de Educación que estaba planificado fue cancelado y el SIMECAL, responsable de la evaluación del sector educativo, fue cerrado. Ello no tuvo ninguna repercusión en el financiamiento otorgado por los Países Bajos.

| 56 |

Coordinación

En 2008, se formalizaron los mecanismos de coordinación entre donantes y se inició el proceso de rendición mutua de cuentas. En el Código de Conducta, se acordó usar tres mecanismos de coordinación, presididos por el ME¹⁴⁷:

- Comité Interinstitucional de Educación (CIE)
- Comité del Fondo de Apoyo al Sector Educativo (COFASE) – fondo canasta
- Reunión de Evaluación Conjunta (REC)

Se invitó a todos los donantes, universidades y ONG nacionales para los encuentros de la REC (una vez al año) y del CIE (dos a tres veces por año). El CIE trabaja con varias mesas de trabajo (p. ej., la Embajada preside la mesa de Planificación, Monitoreo y Evaluación). También fueron invitados otros ministerios para la REC. A los donantes del fondo canasta se les invita a participar del COFASE¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Información confirmada por análisis de los documentos de políticas de la Embajada y por entrevistas.

¹⁴⁶ EKN La Paz (2004), *BEMO Apoyo al Plan Operativo Multianual de Educación*.

¹⁴⁷ Ministerio de Educación (2008), *Código de Conducta*.

¹⁴⁸ Entrevistas sostenidas con la Embajada.

Según el marco de monitoreo incluido en el informe sobre la rendición mutua de cuentas, el CIE no se reunía de forma regular y tenía una participación variable¹⁴⁹. Los ‘nuevos donantes’, a pesar de que fueron invitados, participaron esporádicamente en los encuentros de coordinación de todos los donantes¹⁵⁰. Según el mismo informe, los miembros del fondo canasta por lo menos intentan armonizar las misiones técnicas. Los Países Bajos no celebran encuentros bilaterales formales con el ME. No obstante, la mayoría de los donantes continúan realizando encuentros y revisiones bilaterales y organizan entre una y tres misiones individuales por año, lo que significa una carga para el ME.

Los Países Bajos han estado activos en la coordinación interna de donantes durante el período de evaluación. En los años previos a la formación del fondo canasta, los Países Bajos colaboraron en particular con el Banco Mundial y Suecia, por ejemplo, en la organización de las REC. En 2008, los Países Bajos y JICA coordinaron el grupo de donantes amplio (CIE). En 2009, los Países Bajos continuaron ejerciendo la co-presidencia, junto a UNICEF, de un grupo amplio de donantes y coordinaron también el fondo canasta; después, Suecia asumió la presidencia del fondo canasta. En 2010, los Países Bajos coordinaron el grupo amplio de donantes junto a FNPU, que asumió la presidencia en el 2011.

La siguiente tabla ilustra el progreso logrado durante el período de evaluación en las áreas de apropiación, alineación, armonización y coordinación.

¹⁴⁹ Marco de monitoreo del informe sobre rendición mutua de cuentas elaborado por el ME (2010), *Propuesta de Evaluación Conjunta*.

¹⁵⁰ Acá se encuentra de nuevo los hallazgos del *Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries*, IOB (2003), en el cual se notó una laguna entre los donantes que otorgaron asistencia financiera directa (BID, BM, Suecia y los Países Bajos) y los donantes que otorgaron apoyo por proyectos. Mientras estos grupos de ‘donantes tradicionales’ coordinaron de una manera mejor y más en conjunto, los donantes nuevos formaron un grupo nuevo.

Tabla 4.1 Implementación de los Principios de París en el sector educativo de Bolivia, 2000-2009

	Fase I 2001-2002	Fase II 2003-2004	Fase II 2004-2009	Fase IV 2010-2014
Apropiación	Limitada debido al fuerte papel operativo y de monitoreo del BM	Limitada debido al fuerte papel operativo y de monitoreo del BM	Apropiación ampliada y papel activo del ME / Gobierno boliviano Proceso de rendición mutua de cuentas	Apropiación ampliada y papel activo del ME / Gobierno boliviano
Alineación	Financiamiento directo al gobierno (abandono del arreglo de cofinanciamiento con el BM)	Financiamiento directo al gobierno	Financiamiento fondo canasta mediante cuenta especial del Min. De Finanzas	Financiamiento fondo canasta mediante cuenta especial del Min. De Finanzas
Políticas	Asignación flexible dentro de líneas presupuestarias específicas del programa 1999-2002 de la Embajada	Financiamiento más estrictamente atado a líneas presupuestarias específicas (debido a la creciente inestabilidad política)	Un juego de criterios amplios para el uso de fondos canasta (p. ej. educación bilingüe, desarrollo institucional) Sin embargo, la canasta mantuvo el derecho de aprobar los planes anuales	Financiamiento no ligado a condiciones Donantes ya no aprueban los planes anuales y el monitoreo está basado en resultados (también ex-post)
	Condiciones en cuanto a reformas institucionales y elaboración de estrategia de medio término		Condiciones en cuanto a monitoreo y fortalecimiento institucional	Condiciones en cuanto a monitoreo y fortalecimiento institucional
Armonización	Modalidades y procedimientos distintos de diferentes donantes	Modalidades y procedimientos distintos de diferentes donantes	Financiamiento fondo canasta con Suecia, Dinamarca y España	Fondo canasta con nuevos miembros (Dinamarca sale en 2013, FPNU entró en 2011). Documento conjunto de memorándum de valoración Países Bajos, Suecia, Dinamarca, FPNU y España
	Informes técnicos y financieros de progreso producidos por el Ministerio evaluados por el BM	Informes técnicos y financieros de progreso producidos por el Ministerio evaluados por el BM	Memorándum de Entendimiento (2008) firmado por miembros del fondo referidos a procedimientos, monitoreo y mecanismos de control comunes	Segundo Memorándum de Entendimiento (2010) sobre procedimientos, monitoreo y mecanismos de control comunes
			Código de Conducta (2008): acuerdo amplio de donantes para respetar Declaración de París	Otros donantes continúan proyectos y programas propios con/sin el Ministerio
			BM, BID, nuevos donantes, proyectos y programas propios	
Coordinación	Diferentes grupos: Países Bajos-Suecia BM, BID, Países Bajos-Suecia ME y cuatro donantes	Diferentes grupos: Países Bajos-Suecia BM, BID, Países Bajos-Suecia ME y cuatro donantes, en ocasiones invitan a otros donantes	Código de Conducta (2008) establece tres mecanismos: REC, CIE, COFASE	Código de Conducta (2008) establece tres mecanismos: REC, CIE, COFASE
			Varios encuentros de coordinación entre donantes en diferentes grupos (incl. participantes del fondo canasta)	Varios encuentros de coordinación entre donantes en diferentes grupos (incl. participantes del fondo canasta)

La impresión general que emana de las entrevistas mantenidas con donantes participantes en el fondo canasta, con la Embajada y con el ME, es que el ME resulta el más beneficiado por la construcción del fondo canasta: sus costos de transacción bajaron y se pudo contar con un flujo financiero relativamente predecible y considerable, vinculado sólo a unas cuantas condiciones específicas. Por el contrario, los donantes participantes en el fondo canasta sienten que están dedicando más tiempo y energía a la coordinación y gestión de la contribución que antes (p. ej., para lograr posiciones comunes en los encuentros con el ME, para organizar las contribuciones de cada donante o para responder oportunamente a las peticiones de desembolso del ME).

En suma, esta descripción muestra -en el caso de los Países Bajos- un cambio gradual desde influencia directa del donante, en el diseño y la implementación de la contribución, hacia un alto nivel de apropiación en la formulación e implementación de políticas por parte del ME de Bolivia. Ello estuvo acompañado por un giro gradual por parte de la Embajada, partiendo de una contribución más condicionada hacia una contribución sectorial más general y con menos condiciones. De entrevistas y del informe sobre la rendición mutua de cuentas realizada por el ME, emerge la imagen de los Países Bajos como un vanguardista en la consecución de los Principios de París.

4.2 Monitoreo y evaluación

Además de la presente evaluación, los Países Bajos no llevaron a cabo un monitoreo y evaluación (M&E) individual de la contribución otorgada al ME¹⁵¹. Antes de la constitución del fondo canasta, la Embajada dependió de los informes producidos por el ME y administrados por el Banco Mundial. Desde el establecimiento del fondo canasta, la Embajada trabajó con informes producidos por el ME, que incluían datos administrativos e informes técnicos y financieros especialmente preparados para los miembros del fondo canasta. Además los miembros del fondo canasta realizaron evaluaciones conjuntas.

Monitoreo

Como se registró en los dos Memorándum de Entendimiento referentes al fondo canasta (2005 y 2010) que aplican al período de evaluación, es responsabilidad del ME preparar los documentos requeridos para el monitoreo de la implementación de sus políticas¹⁵². Se produjeron tres tipos de documentos: informes de progreso técnico, informes de progreso financiero y auditorías. Todos los donantes participantes en el fondo canasta aceptaron usar este juego de documentos para su monitoreo. Ya no se requieren informes separados para los donantes individuales, lo que representa una gran ganancia en eficiencia para el ME.

¹⁵¹ Con respecto al monitoreo y la evaluación de proyectos incluidos en el programa educativo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, la Embajada sigue los procedimientos formales del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores. Más allá de ello, no estuvieron disponibles evaluaciones externas en los expedientes de la mayoría de los proyectos (las evaluaciones de Plan Internacional y de FAUTAPO se abordan en otra parte de la presente evaluación).

¹⁵² Ministerio de Educación (2005), *Memorándum de Entendimiento en relación con el FASE*; Ministerio de Educación (2010), *Memorándum de Entendimiento, FASE III*.

Los donantes del fondo canasta, incluyendo a los Países Bajos, tienen la opinión acertada de que el monitoreo en el pasado fue insuficiente¹⁵³. Una revisión reciente de los informes de progreso revela que efectivamente los informes -muchas veces- fueron muy detallados y que se enfocaron en los insumos financieros (ejecución de fondos, distribución de las asignaciones entre los proyectos) en vez de en los productos o resultados (*outputs*). La cantidad de indicadores hizo muy difícil valorar el progreso. El POMA contenía alrededor de 125 indicadores en el marco de monitoreo, correspondientes a 7 objetivos. En 2006, se organizó el monitoreo en torno a 63 sub-proyectos. La calidad de la información de monitoreo es bastante pobre debido a deficiencias estadísticas y de presentación de informes existentes en el sistema de información educativa (véase el capítulo 6). Además, este sistema de monitoreo revela poco de lo que está pasando realmente en el nivel local, en las escuelas. Visitas de campo conjuntas se organizaron esporádicamente y la elección de los lugares a visitar fue muy selectiva¹⁵⁴.

El mecanismo de las auditorías regulares parece estar funcionando bien dentro del sistema existente de normas y regulaciones¹⁵⁵. El ME mejoró su planificación financiera y realización de auditorías mediante la aplicación de sistemas financieros desarrollados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. No se reportaron casos importantes de corrupción -hasta donde fuera posible determinarlo- basándose en los documentos existentes y las entrevistas mantenidas¹⁵⁶.

| 60 |

El Memorándum de Entendimiento de 2010, vinculado al PEI, incluyó medidas para mejorar el monitoreo de la estrategia educativa gubernamental. Se identificaron 14 indicadores de resultados¹⁵⁷. Sin embargo, estos indicadores están subdivididos en más de 60 indicadores específicos. Desafortunadamente, al momento de la redacción de este informe, el marco revisado de monitoreo aún no estaba finalizado. Todavía se necesita definir más detalladamente los indicadores y recolectar los datos de línea base. Un sistema de monitoreo basado en resultados definitivamente sería una mejora, pero, a primera vista, el riesgo parece ser que se siga elaborando informes muy minuciosos, con un gran número de indicadores de menor relevancia.

¹⁵³ Entrevistas mantenidas con la Embajada y con asociados del fondo canasta.

¹⁵⁴ Según los donantes interrogados.

¹⁵⁵ Sólo para el año 2005 no se logró producir un informe de auditoría aprobada debido a problemas de presentación de informes. Dinamarca organizó una auditoría adicional que no pudo establecer ninguna irregularidad y los desembolsos de los donantes no fueron suspendidos.

¹⁵⁶ En noviembre de 2002, la prensa nacional publicó sobre irregularidades documentadas en la implementación del Programa de Reforma Educativa. La Unidad Técnica de Lucha contra la Corrupción, que existía en ese entonces, investigó el caso. Según un memo de la Embajada del 15 de julio de 2003, el informe de la Unidad era ambiguo, pero no identificaba corrupción o nepotismo ni mostraba irregularidades.

¹⁵⁷ Entre otros para: cobertura, educación técnica y especial, tasas de deserción, tasas de graduación de escuelas primaria y secundaria, formación docente (incluyendo capacitaciones en el nuevo currículum), resultados de exámenes, conocimiento de idiomas indígenas pertinentes, disponibilidad de materiales de enseñanza revisados, descripciones de funciones para el personal permanente del Ministerio y tasas del gasto público para la educación.

Otro esfuerzo para mejorar el monitoreo, en el que los Países Bajos jugaron un papel activo, es la introducción, en 2010, de diferentes mesas de trabajo como parte del diálogo entre el gobierno y los donantes. Estas mesas de trabajo se enfocan en tópicos específicos de relevancia para el logro de resultados en el sector educativo (p. ej., calidad, equidad y género). Los Países Bajos actualmente encabezan las mesas de trabajo en equidad y oportunidades (género) y en la rendición mutua de cuentas, la cual incluye los instrumentos de monitoreo y evaluación. Ello da respuesta a la observación hecha en el informe sobre la rendición mutua de cuentas, debido a que los encuentros de coordinación entre donantes (el CIE, la REC) se enfocaron sólo en el intercambio de información, principalmente financiera, en lugar de constituir un foro para el diálogo sobre políticas educativas¹⁵⁸.

Evaluación

Evaluaciones independientes del sector educativo han sido escasas en el período 2000-2010. De hecho, sólo dos evaluaciones se enfocaron directamente en el sector educativo: el informe a nivel de país para Bolivia de la *Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries*, de septiembre de 2003 (*Local solutions to Global challenges*), y la Evaluación del Programa Operativo Multianual de Apoyo al Sector Educación en Bolivia 2004-2009 de junio de 2010¹⁵⁹.

La evaluación conjunta de 2003 fue un ejercicio internacional de trece países donantes, incluyendo a los Países Bajos, y cuatro países en desarrollo, abarcando el período 1990-2002¹⁶⁰. Bolivia era uno de los cuatro estudios de caso. El informe describe la participación temprana del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, de los Países Bajos y de Suecia en la Reforma Educativa.

La evaluación más reciente (2010), organizada por los donantes participantes en el fondo canasta¹⁶¹, es problemática en varios sentidos¹⁶². En primer lugar, la evaluación se realizó extemporáneamente porque, inicialmente, se planificó una evaluación externa conjunta del POMA para evaluar los resultados de medio término. En 2010, el tiempo necesario para que la evaluación pudiera formar parte del proceso de aprobación del PEI, era muy ajustado. Sin embargo, más importante aún, la calidad de la evaluación fue considerada como insuficiente. El ME rechazó el informe y los donantes participantes en el fondo canasta sólo usaron selectivamente la información contenida en el documento de evaluación.

¹⁵⁸ Marco de monitoreo del informe sobre rendición mutua de cuentas elaborado por el ME (2010), *Propuesta de Evaluación Conjunta*.

¹⁵⁹ Sin embargo, también existe un estudio sobre el enfoque sectorial implementado en Bolivia, que incluye el sector educativo: (IOB 2005), *IOB Evaluation Sector-wide approach. Working document Bolivia*; y evaluaciones de progreso en el sector educativo como la del Banco Mundial. En: Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*.

¹⁶⁰ IOB (2003), *Local Solutions to Global Challenges; Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Case study Bolivia*.

¹⁶¹ El equipo fue contratado directamente bajo un acuerdo paraguas existente con el gobierno sueco.

¹⁶² HIFAB (2010), *Evaluación del Programa Operativo Multianual de Apoyo al Sector Educativo en Bolivia 2004-2009*.

Ciertamente, los donantes participantes en el fondo canasta hicieron uso de investigaciones locales sobre desarrollos educativos. Los Países Bajos financiaron varios estudios de este tipo (véase el párrafo 3.3). Sin embargo, muchas veces no se mencionan los análisis críticos referentes a la Reforma¹⁶³ en el memorándum de evaluación o en documentos de monitoreo de la Embajada. En general, no existe evidencia de que se haya incorporado la información disponible de monitoreo y evaluación en el programa educativo de los Países Bajos.

El Memorándum de Entendimiento referente al PEI indica que se realizará una evaluación conjunta (financiada por el propio Ministerio) un año antes de su finalización. Hubiera sido preferible planificar una evaluación más temprana que permitiera una retroalimentación más pertinente de los hallazgos y con más garantías de independencia.

4.3 Conclusiones

La armonización y alineación entre donantes han sido marcadas por dos grandes pasos: 1) la colaboración entre el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, Suecia y los Países Bajos en un apoyo basado en programas que se inició en 1994, y 2) la creación del fondo canasta en 2004. Todo esto ocurrió junto al fortalecimiento gradual de liderazgo del Ministerio boliviano.

| 62 |

Los Países Bajos han desempeñado un papel esencial en el logro de los Principios de París durante todo el período de evaluación. El compromiso del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores con los enfoques sectoriales y los Principios de París influye en la manera en la cual se distribuye la asistencia financiera holandesa al ME. Este enfoque se caracteriza por el compromiso hacia la armonización y el alineamiento de los donantes, y la apropiación del ME. Se redujo gradualmente la asistencia pre asignada. Se mencionaron los prerequisites para el financiamiento en las propuestas de proyectos y en algunos acuerdos de financiamiento, pero el incumplimiento de estas condiciones nunca fue un motivo para limitar el financiamiento. Por supuesto, en un ambiente político y social volátil -como el que se vivió en Bolivia durante el período de evaluación- la formulación de prerequisites y condiciones siempre será un desafío. Implementar acciones formando parte de un fondo canasta requiere hacer concesiones. Sin embargo, con el fin de lograr cambios al nivel de escuela para los docentes y sus alumnos, tal flexibilidad obliga a un mejor y más efectivo monitoreo y evaluación de los resultados de las estrategias educativas (y sus determinantes), que los que se han realizado hasta la fecha.

El Ministerio es el más beneficiado por el financiamiento del fondo canasta, porque ha reducido de manera importante sus costos de transacción. Por el contrario, los donantes participantes en el fondo canasta, incluyendo a los Países Bajos, dedicaron mucho más tiempo y esfuerzo a la coordinación y armonización interna.

¹⁶³ Véase por ejemplo; Pérez S. V. B., y S. M. Oviedo (2002), *Estado de situación de la educación en Bolivia*; y Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*.

Aparte de los costos de transacción, hay otros obstáculos en el camino hacia la plena aplicación de los Principios de París. El grupo de donantes que está dispuesto a embarcarse completamente en el proceso de París se ha mantenido pequeño durante los últimos años. Ya los donantes participantes en el fondo canasta mantienen opiniones y enfoques diferentes entre sí, pero, han logrado dar pasos significativos hacia la coordinación, armonización y armonización con las políticas y procedimientos del gobierno (p. ej., el desarrollo de una propuesta conjunta de financiamiento para el PEI). Existen límites para el enfoque sectorial en la educación en Bolivia, dado que las condiciones para el apoyo presupuestario sectorial no están cumplidas y que el ME prefiere los arreglos actuales.

5

Gobernanza, gasto público y finanzas del sector educativo

Este capítulo se refiere a la forma en que se gobierna y gestiona el sector educativo, y la capacidad resultante en los niveles subnacionales. El capítulo empieza con una descripción de la descentralización y la participación popular en el sector educativo específicamente; ambos son componentes importantes de la Reforma a los que los Países Bajos contribuyeron a inicios de esta década. Este análisis es importante para la evaluación de la eficiencia y sostenibilidad de la contribución holandesa al sector educativo en Bolivia. Posteriormente, se analiza el gasto relacionado con la educación, principalmente el realizado por el gobierno y por donantes externos durante el período de evaluación, esto con el fin de determinar la sostenibilidad de la contribución aportada por los Países Bajos, como uno de los principales donantes.

5.1 Organización de la gobernanza del sector educativo

Descentralización

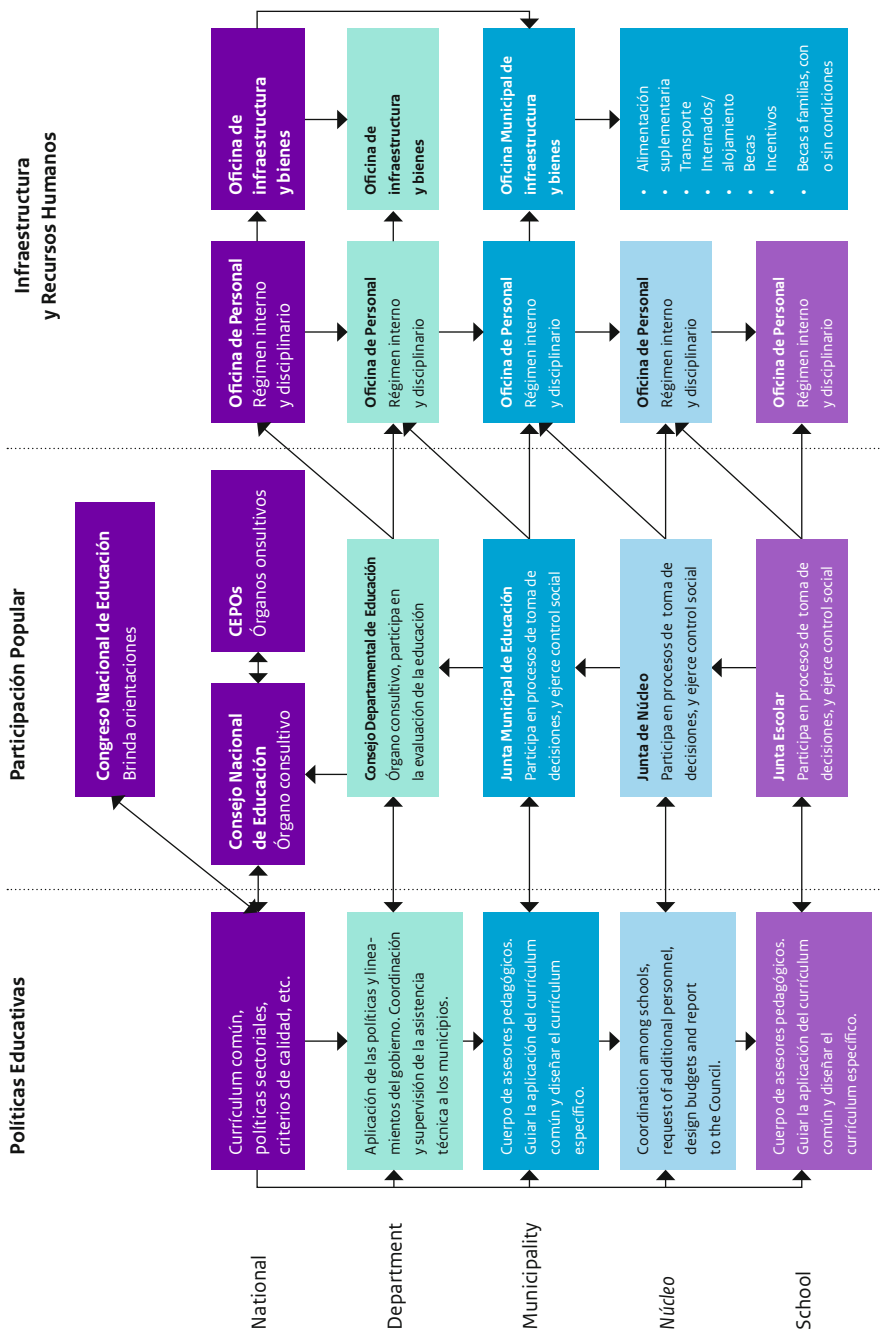
La Reforma estableció diferentes niveles de gestión en el sector educativo de Bolivia contruidos sobre la base de los desarrollos acontecidos en la municipalización (descentralización) y la participación popular que ya estaban presentes un tiempo antes en Bolivia.

A cada uno de estos niveles se asignaron mandatos y responsabilidades específicas, y el financiamiento asociado, mediante varias leyes y decretos. Los cinco niveles más importantes son:

- nacional: el Ministerio de Educación, en la Paz,
- departamental: los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA) en cada uno de los nueve departamentos¹⁶⁴,
- municipal: distrito educativo,
- sub-municipal: los núcleos, redes compuestas de una escuela secundaria y un grupo de escuelas primarias,
- comunidades: la unidad educativa (p. ej., escuelas).

¹⁶⁴ Durante el período de evaluación, los niveles nacionales y municipales fueron electos (en los departamentos, solamente la rama ejecutiva, las prefecturas). La prefectura es el nivel intermedio del gobierno, que tiene jurisdicción sobre los departamentos.

Gráfico 5.1 Niveles de descentralización¹⁶⁵ y participación popular en el sector educativo



¹⁶⁵ Los asesores pedagógicos (gestión educativa al nivel municipal) solamente existieron hasta el 2004 (véase párrafo 2.2 para más información).

No obstante de que se transfirió la responsabilidad por la provisión y mantenimiento de la infraestructura, el equipamiento y los materiales hacia los gobiernos municipales, la Reforma llevó a una desconcentración de funciones en lugar de a una genuina descentralización¹⁶⁶. El nivel central mantuvo más poder de toma de decisiones y más responsabilidad por la implementación de los programas de lo que implicaría un papel normativo y regulatorio, según lo prescrito en las leyes y decretos pertinentes¹⁶⁷. En este sentido, se considera la nueva Ley de la Educación ‘Avelino Siñani - Elizardo Pérez’ como un movimiento hacia un nivel aún mayor de centralización.

Los sindicatos magisteriales, que en Bolivia son militantes y poderosos, siempre se han opuesto a intentos de mayor descentralización en el sector educativo¹⁶⁸. Por ejemplo, en 2004 se realizó un último intento de fortalecer la descentralización mediante una nueva estructura organizacional del sector¹⁶⁹. Sin embargo, los sindicatos magisteriales se opusieron fuertemente, con huelgas violentas, que al final llevaron a la renuncia del entonces Ministro de Educación.

Este proceso de desconcentración, en combinación con la limitada capacidad en el nivel central (como se abordó en el capítulo 3), tuvo una influencia negativa en la capacidad para implementar reformas y políticas educativas en los niveles subnacionales. Asimismo, cambios frecuentes en la jurisdicción y las áreas grises resultantes en el proceso de descentralización llevaron a frecuentes conflictos y una implementación parcial de la Reforma. Por ejemplo, el papel de las prefecturas y de los SEDUCA fue minimizado hasta que llegaron a ser órganos meramente administrativos-burocráticos. Nunca se revitalizó su papel técnico-pedagógico por la falta de claridad sobre el contenido de esta función, además, siempre contaron con recursos y capacidades limitados porque el gobierno central siguió concentrando los programas, proyectos y la gestión de recursos humanos¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Se considera la desconcentración como la forma más limitada de descentralización, ya que las instituciones gubernamentales centrales no transfieren realmente ningún poder de decisión político, sino que más bien establecen oficinas de su dependencia en diferentes localidades, desde las que operan los empleados del gobierno central.

¹⁶⁷ Por ejemplo con respecto al desarrollo curricular según lo establecido en: Gobierno de Bolivia (1995), *Decreto Supremo 23951*. Véase también: Pérez S. V. B., y S. M. Oviedo (2002), *Estado de situación de la educación en Bolivia*.

¹⁶⁸ Ya en 1992, durante el Congreso Nacional de Educación, se aprobó una resolución en contra de la descentralización (*Voto Resolutivo No 1, 1992*). Los sindicatos magisteriales consideraron la descentralización como la forma en la cual el gobierno nacional busca desentenderse de la responsabilidad de prestar servicios educativos. Además, la descentralización planteó un desafío a la fuerza política y financiera de los sindicatos magisteriales nacionales (por ejemplo, las contribuciones sindicales eran obligatorias y recaudadas por el gobierno central). Sin embargo, las prefecturas también rechazaron los esfuerzos de descentralización por la incertidumbre que conllevaba respecto a su posición financiera. Hasta la fecha, estos temas aún no han sido resueltos. Véase el trabajo de Talavera sobre la resistencia a las reformas por parte de los sindicatos magisteriales antes y durante la Reforma. Véase también Lopes Cardozo (2009)

¹⁶⁹ Gobierno de Bolivia (2004), *Decreto Supremo 27457*.

¹⁷⁰ Mesa de Trabajo en Educación (2006), *Rol y Potencialidades de la Descentralización en Educación Bolivia*, págs. 53-55. Se confirmó esta imagen en entrevistas mantenidas con el ME y mediante visitas a, por ejemplo, los SEDUCA de La Paz y Sucre. En Santa Cruz, se debilitó el papel de SEDUCA por el establecimiento de estructuras paralelas en respuesta a conflictos entre los gobiernos central y departamental (oposición).

La capacidad del nivel municipal para cumplir su papel en el sector educativo ha venido creciendo. Su mandato y responsabilidades, así como también sus recursos y gastos se han incrementado durante los últimos diez años. Su trabajo ha sido respaldado mediante programas como el 'Programa Municipal de Educación' (PROME), al que fondo canasta de los Países Bajos contribuyó indirectamente. No obstante, sigue habiendo una considerable variación en la capacidad de gestionar y financiar los servicios educativos, que no ha sido corregida por las transferencias fiscales hacia las municipalidades (véase más adelante el párrafo 5.2)¹⁷¹. En particular, los municipios con menos de 5,000 habitantes (sobre todo en los departamentos de Oruro y Pando) se encuentran en una posición difícil debido a la dispersión de su población¹⁷²; desafortunadamente, no existe una política comprehensiva nacional para abordar sus problemas específicos en proveer servicios tales como el transporte, el desayuno y los internados escolares¹⁷³.

Participación

En línea con tendencias internacionales y el proceso de democratización que estaba teniendo lugar en el país en aquel tiempo¹⁷⁴, la Reforma también enfatizó la importancia de la participación popular¹⁷⁵. Se establecieron diferentes entidades en el sistema educativo¹⁷⁶:

- *Congreso Nacional de Educación* (CONED), un foro de evaluación a nivel nacional, que incluye representantes de diferentes sectores además del sector educativo¹⁷⁷,
- *Consejos de Pueblos Originarios* (CEPO) para diferentes grupos poblacionales a nivel nacional (p. ej. aimara, quechua, guaraní y amazónico multiétnico), creados para participar en la elaboración de políticas y velar por su implementación, especialmente en cuanto a la interculturalidad y el bilingüismo,
- *Consejos educativos*, organizaciones consultivas a nivel nacional y departamental para el sector educativo, *Juntas escolares* a nivel de escuela, núcleo y municipio, organizaciones de padres de familia y representantes de la comunidad con poder de toma de decisión sobre la gestión del nivel correspondiente.

¹⁷¹ UDAPE-UNICEF (2006), *Bolivia. El Gasto de los Hogares en Educación*; FAM-BOLIVIA (2008), *El desayuno escolar en Bolivia Diagnóstico de la situación actual*.

¹⁷² Ameller, V. (2000), *La problemática de los gobiernos municipales de escasa población. Consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado*; y Ameller, V. (2005), *El mito del desarrollo en municipios inviables*.

¹⁷³ Se señaló que como parte del proceso de descentralización existe una coordinación limitada entre las municipalidades y el gobierno para vincular las políticas educativas con, por ejemplo, inversiones en infraestructura y programas de incentivos. Véase, por ejemplo Banco Mundial (2006), *Basic Education in Bolivia. Challenges for 2006-2010, Report no. 35073-BO*. Información confirmada en entrevistas.

¹⁷⁴ En octubre de 1982, después de casi dos décadas de gobiernos militares dictatoriales, un gobierno democrático, presidido por Hernán Siles Zuazo de la Unidad Democrática y Popular (UDP), fue instalado en Bolivia.

¹⁷⁵ Gobierno de Bolivia (1994), *Ley 1551 de Participación Popular*.

¹⁷⁶ Gobierno de Bolivia (1995), *Ley 1565 de Reforma Educativa*. Véase también: El Gobierno de Bolivia (1995), *Decreto Supremo 23494*, artículos 1 y 2 (Compendio Normativo sobre Descentralización). FAM-Bolivia, Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular y USAID (2005), *Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana* (DDPC).

¹⁷⁷ Muy recientemente, el gobierno estableció un nuevo mecanismo para la rendición pública de cuentas con respecto a los presupuestos anuales del Ministerio, en el que se invita a los ciudadanos a asistir a la presentación del informe anual. Para el ME, se lo realizó en diciembre de 2010. El efecto de este nuevo mecanismo aún queda por verse.

Aquí también existe una discrepancia entre las ambiciones expresadas en las diferentes leyes y decretos y la implementación práctica de la participación popular¹⁷⁸. Los Consejos y el Congreso han desempeñado un papel limitado en el sector educativo. La representación diversa en estas organizaciones hizo difícil que tuvieran un impacto significativo en la formulación de políticas, ya que cualquier tipo de consenso es casi imposible. Además, el Congreso no se reunió con la frecuencia estipulada en la ley - de hecho, sólo una vez, en 2006 - como para jugar un papel en el monitoreo de las políticas establecidas para el sector educativo¹⁷⁹. Sin embargo, se argumentó que el éxito de este tipo de foros consultivos nacionales no debe ser medido solamente por sus resultados finales (p. ej., una declaración conjunta) sino también por sus procesos, que constaron de diferentes encuentros preparatorios nacionales y departamentales. La Embajada apoyó este tipo de participación (p. ej., eventos del Foro Educativo Boliviano, en el 2000)¹⁸⁰. Mediante este proceso, la importancia del sector educativo está siendo reafirmada por varios actores de la sociedad boliviana, incluyendo a aquellos que están fuera del sector educativo. Este es un resultado útil en términos de inclusión, aunque al mismo tiempo, obstruyó el proceso mismo¹⁸¹.

Los CEPO probablemente son las organizaciones más exitosas de participación popular en el sector educativo y los únicos que ejercen influencia en las políticas educativas nacionales¹⁸². Existen 7 CEPO para los diferentes grupos poblacionales/lingüísticos (*aimara, quechua, guaraní, amazónico multiétnico, chiquitano, mojeño y guarayo*), que, a su vez, están agrupados en una organización nacional, el *Bloque Educativo Indígena Originario* (BEIO). Desde 1997 han participado activamente en la formulación de políticas a nivel nacional mediante estudios, propuestas e incidencia política en lo concerniente a la educación intercultural y bilingüe¹⁸³. Además, han tenido influencia en las instituciones de formación docente especializadas en educación bilingüe e intercultural y han elaborado material pedagógico para estos temas. En ciertas áreas, los CEPO han sido capaces de elaborar un currículo regional específico, en colaboración con las comunidades y los maestros¹⁸⁴.

¹⁷⁸ Por ejemplo, Gobierno de Bolivia (1994), *Ley 1551 de Participación Popular*; Gobierno de Bolivia (1995), *Ley 1565 de Reforma Educativa*; Gobierno de Bolivia (1995), *Decreto Supremo 23494*; Gobierno de Bolivia (1999), *Decreto Supremo 25273*.

¹⁷⁹ El Congreso debería reunirse por lo menos cada cinco años. En 2004, a pesar de la preparación avanzada, no se celebró el Congreso Nacional debido a la oposición ejercida por los sindicatos magisteriales.

¹⁸⁰ EKN La Paz (2001), *Memorandum de Valoración Análisis y formulación de propuestas de políticas educativas con participación social*.

¹⁸¹ Para una discusión más detallada, véase, por ejemplo Barié (2009), *Entre tizas y pancartas: La educación primaria en Bolivia*; y Cajías (2000), *Formulación y aplicación de políticas educativas en Bolivia 1994-1999*.

¹⁸² La *Ley Reforma Educativa*, art 6, 5 (1995) incluye a los CEPO con sus mandatos específicos, como parte de la Participación Popular en el sector educativo. Asimismo, están incluidos en el Reglamento sobre Órganos de Participación Popular. Fuente: Gobierno de Bolivia (1995), *Decreto Supremo 23494*.

¹⁸³ La propuesta más importante originada del Primer Congreso Nacional de Educación de los Pueblos Indígenas, conocida como el 'libro verde', fue publicada con fondos aportados por los Países Bajos. Este documento ha influenciado fuertemente el documento previo de la ley de la educación actualmente aceptada (Anteproyecto de ley de la educación). Entrevistas con CEPO; Página Web CEPO, www.cepos.bo.

¹⁸⁴ Universidad Mayor de San Simón & Cooperación Técnica Alemana-GTZ (2006), *Informe Final de Proyecto 'Apoyo a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios - CEPO'*.

En el nivel local, su papel fue más limitado, por ejemplo en relación a la elaboración de currículos adaptados a la situación local¹⁸⁵. Recientemente el gobierno nacional ha pedido a los CEPO colaborar en el desarrollo de currículos regionalizados.

A pesar de que ser organizaciones formales, establecidas por el gobierno como parte de la Reforma, los CEPO son financiados por varias agencias internacionales, entre ellas los Países Bajos. Por un lado, ello creó independencia política del gobierno -que era necesaria para su papel de abogacía-, pero, por el otro lado, esta dependencia financiera de recursos externos amenaza su sostenibilidad¹⁸⁶. Además, ahora que el actual gobierno incorporó las propuestas de los CEPO en la nueva ley de educación y asimiló el discurso de los CEPO, por ejemplo el énfasis en la educación inclusiva e intercultural e intracultural, los CEPO necesitan redefinir su papel en el sistema educativo.

Las juntas escolares también juegan un papel importante en el sistema educativo de Bolivia. Desafortunadamente no existe una evaluación a escala nacional del funcionamiento de las juntas, aunque algunos estudios, con muestras más pequeñas, arrojan luz sobre sus actividades y papeles¹⁸⁷. Las juntas se han establecido fuertemente como nuevos actores dentro del sistema educativo¹⁸⁸. La redistribución resultante del poder entre comunidades, padres de familia y maestros inevitablemente causó tensiones. A las juntas se les permitió expandir su papel desde meros prestadores de servicios a los maestros hasta ejercer el control social. Más específicamente contribuir en actividades extra-escolares, suministrar los desayunos escolares, monitorear la asistencia y la disciplina de los maestros, y el aportar conocimiento local como parte del currículo¹⁸⁹. Además, las juntas tienen voz en la planificación de infraestructura y en los servicios educativos implementados por las municipalidades¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Véase, por ejemplo: López, L. E. et al. (2005), *De resquicios a boquerones: La educación intercultural bilingüe*; y Machaca, G. (2007), *La participación social en la educación en Bolivia en el contexto de la implementación de la EIB. Estudio de caso en las comunidades de Itanambikua y Tomorco*.

¹⁸⁶ Entrevistas sostenidas con CEPO y con la Embajada.

¹⁸⁷ Véase, por ejemplo un estudio realizado en 153 comunidades situadas en 4 regiones: López, L. E. et al. (2005), *De resquicios a boquerones: La educación intercultural bilingüe*. Y un estudio a profundidad de dos comunidades indígenas: Machaca, G. (2007), *La participación social en la educación en Bolivia en el contexto de la implementación de la EIB. Estudio de caso en las comunidades de Itanambikua y Tomorco*.

¹⁸⁸ Es importante notar que antes de la Reforma Educativa, ya existían las juntas de auxilio escolar desde 1955 (*Código de la Educación Boliviana*) que estaban al servicio de los maestros y la administración escolar, en lugar de ser organizaciones independientes con poder de decisión. Fuente: Machaca, G. (2007), *La participación social en la educación en Bolivia en el contexto de la implementación de la EIB. Estudio de caso en las comunidades de Itanambikua y Tomorco*.

¹⁸⁹ Machaca, G. (2007), *La participación social en la educación en Bolivia en el contexto de la implementación de la EIB. Estudio de caso en las comunidades de Itanambikua y Tomorco*.

¹⁹⁰ Mediante las llamados OTB (Organizaciones Territoriales de Base).

Sin embargo, el involucramiento directo de las juntas en la evaluación de los maestros y la gestión de la escuela, o en asuntos pedagógicos, ha sido activamente resistido por los maestros al nivel local y nacional desde 1995. Las tensiones resultantes han sido mayores en las áreas rurales que en las áreas urbanas, a pesar de que en las áreas rurales las juntas eran muchas veces más sólidas, ya que se originaron a partir de organizaciones indígenas existentes¹⁹¹. Como resultado, en muchos lugares, las juntas sí están funcionando, pero generalmente en apoyo a las escuelas (desayunos escolares y mantenimiento) y monitoreando solamente la presencia de maestros y directores, en lugar de estar involucradas en actividades pedagógicas -como la definición de los currículos adaptados localmente. Debido al limitado papel de los consejos y del Congreso Nacional, en los que las juntas deberían estar representadas, las juntas no juegan ningún papel en el nivel nacional.

5.2 Gasto del sector educativo

Gasto nacional y subnacional

Como muestra la tabla 5.1, el gasto en educación creció durante el período de evaluación, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. Durante el período de evaluación (2000-2008), el gasto público en educación fue el rubro presupuestario más alto del gasto social (seguido por protección social y salud). Equivalió al 25 % del gasto gubernamental total. Ello incluye todos los niveles de educación, de la educación pre-primaria a la terciaria.

| 71 |

Según datos gubernamentales preliminares, el gasto público en educación equivalió al 5,8 % del PIB en 2000 y subió al 7 % en 2002-2008¹⁹². Este porcentaje es alto en comparación con otros países de la región¹⁹³. Por ciertas características de Bolivia se puede esperar que los costos de provisión del servicio educativo sean elevados en relación a otros países, por ejemplo, el bajo grado de urbanización (sólo el 64 % de población era urbana en 2008), la baja densidad poblacional (9 habitantes por km²), los patrones de migración interna y la población dispersa, la población multiétnica y multilingüe (36 grupos), y las complejidades geográficas con pisos ecológicos muy diversos.

¹⁹¹ López, L. E. et al. (2005), *De resquicios a boquerones: La educación intercultural bilingüe*. En muchos lugares, las Juntas reciben apoyo de agencias externas (ONG internacionales, la GTZ, Danida).

¹⁹² PNUD/UDAPE (2010), Bolivia Development Indicators. En: *Human Development Bulletin*. Otras fuentes, tales como Navarro, O. (2009), *Ministerio de Educación: Gasto Educativo e Indicadores del periodo 2004 – 2008*, presentan datos diferentes, pero la tendencia de un gasto creciente en educación y un incremento en el % del PIB se mantiene.

¹⁹³ UIS Statistics in brief. Latin America and the Caribbean, <http://stats.uis.unesco.org>.

Tabla 5.1 Gasto público en sectores sociales y la educación, 2000-2008 (en millones de BOB y en % del PIB)

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008*	%
Gasto gubernamental total	12.771		14.430		15.823		19.037		19.037		22.080		23.557		27.919		35.725	
Gasto público social total	8.496	16,0	9.541	18,0	10.652	19,0	11.643	19,0	12.610	18,0	13.592	18,0	15.467	17,0	17.903	17,0	22.227	18,0
Gasto público en educación	3.026	5,8	3.337	6,3	4.023	7,1	4.543	7,3	4.855	7,0	5.187	6,7	6.123	6,7	7.103	6,9	8.417	7,0

(*) Datos preliminares

Fuente: UDAPE, basado en datos suministrados por la Dirección General de Contabilidad Fiscal, Ministerio de Finanzas.

Sin embargo, el gasto público en educación, en Bolivia igual que en otros países, está destinado en su mayor parte a salarios para maestros (alrededor del 50 % del gasto total, incluidas las universidades, entre 2000 y 2007)¹⁹⁴. Tanto los salarios como la cantidad de maestros se incrementaron en los últimos diez años. En 2000, hubo 84,000 maestros registrados, la cifra subió a 108,000 para 2008. Estos números reflejan un incremento particularmente alto ocurrido en 2002, con la creación de nuevos puestos posibilitada por el programa de alivio de la deuda HIPC II (como también en 2008 y 2009). Como resultado del alto incremento en el número de puestos docentes durante el período de evaluación, la proporción alumnos/docente para la educación pre-primaria hasta secundaria también bajó de 26 en 2000 a un estimado de 23 en 2008 (véase la tabla 5.2).

Tabla 5.2 Proporción de alumnos/docente en 2000-2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Educación pre-primaria, primaria y secundaria	26	26	26	25	25	25	25	24	23
Urbana	29	29	29	28	28	28	28	27	27
Rural	23	22	22	21	21	21	20	19	19

(*) Datos preliminares.

Fuente: UDAPE (2010).

El gasto público en educación reflejado en la tabla 5.3 incluye todos los niveles. Lastimosamente, la información más actualizada sobre el gasto público por nivel sólo va hasta 2005¹⁹⁵. Los datos presentados en la siguiente tabla muestran lo bajo que ha sido el gasto en educación secundaria en comparación con la educación primaria y la educación terciaria. No es sorprendente, dado que la Reforma se concentró casi exclusivamente en la educación primaria obligatoria (véase el párrafo 6.2). Se tendrá que cambiar, sin duda, este modelo para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la nueva Constitución con respecto a la educación universal, gratuita y obligatoria hasta el nivel secundario. La educación alternativa y técnica (TVET), un área de interés de los Países Bajos, tampoco ha recibido niveles sustanciales de financiamiento durante los últimos años. Aunque el actual gobierno (y los Países Bajos también) esté comprometido con la educación en otros niveles además de la primaria, no existen suficientes datos para determinar si éste compromiso ya ha sido traducido en un financiamiento mayor¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, Unidad de Programación Fiscal (2008), *Dossier Estadístico 1990-2007 Vol. XI. Según UDAPE-UNICEF (2006), Bolivia. El Gasto de los Hogares en Educación*, éste equivale al 82% del gasto total en educación, sin incluir a las universidades.

¹⁹⁵ UDAPE-UNICEF (2006), *Bolivia. El Gasto de los Hogares en Educación*.

¹⁹⁶ El ME actualmente está negociando con donantes sobre créditos y becas para el programa de TVET.

Tabla 5.3 Gasto público en educación por nivel educativo, 2000-2005 (en millones de BOB y en %)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	BOB	%	BOB	%	BOB	%	BOB	%	BOB	%	BOB	%
Gasto público en educación	3.026		3.377		4.023		4.543		4.855		5.187	
Gasto público en educación, sin el nivel terciario	2.560	100	2.615	100	2.779	100	2.920	100	3.449	100	3.220	100
Pre-primaria	116	5	119	5	113	4	122	4	145	4	129	4
Primaria	1.808	71	1.852	71	1.992	72	2.106	72	2.440	71	2.307	72
Secundaria	396	15	431	16	459	17	490	17	620	18	587	18
Superior, no Universitaria	101	4	68	3	72	3	63	2	77	2	50	2
Alternativa	108	4	114	4	113	4	111	4	135	4	120	4
Técnica	31	1	31	1	30	1	28	1	32	1	27	1

Fuente: UDAPE-UNICEF (2006).

174 |

El gasto público en educación en Bolivia incluye gastos a nivel nacional y subnacional; del total, más de la mitad del gasto corresponde a los departamentos y municipios, principalmente para salarios de maestros e infraestructura.

Tabla 5.4 Gasto público en educación a niveles subnacionales, 2000-2008 (en millones de BOB)¹⁹⁷

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto a nivel nacional (incluidas las universidades)	1.159	1.299	1.640	1.595	1.497	1.520	1.894	2.796	3.890
Gasto a nivel de departamentos	1.629	1.786	2.014	2.476	2.853	3.179	3.393	3.296	3.726
Salarios para maestros de educación pre-primaria, primaria, secundaria	1.563	1.718	1.945	2.264	2.537	2.712	3.040	3.135	n.a.
Gastos a nivel de municipios	238	292	370	472	505	488	836	1.010	800
Gasto subnacional total (departamentos & municipios)	1.867	2.078	2.384	2.948	3.358	3.667	4.229	4.306	4.526
Gasto público en educación	3.026	3.377	4.023	4.543	4.855	5.187	6.123	7.103	8.417

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, Unidad de Programación Fiscal (2008); Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2006).¹⁹⁷

¹⁹⁷ Gasto público en educación, que incluye la educación terciaria.

Asignación del gasto

Los recursos internos para el gasto subnacional en educación provienen de:

- Tesoro General de la Nación (TGN): recaudación de impuestos, gravámenes aduaneros, programas de alivio de deuda, ingresos por hidrocarburos. Los ingresos han sido excepcionalmente altos en los años recientes gracias al crecimiento económico y los ingresos obtenidos por los hidrocarburos (véase el gráfico 5.1). Sin embargo, es también una fuente de ingresos muy volátil, dada la dependencia de la evolución de los precios en el mercado internacional y la situación de la economía mundial.
- Departamentos: transferencias pre asignadas desde el nivel nacional (que incluyen las destinadas a salarios para los sectores de educación y salud), ingresos por la explotación de recursos naturales¹⁹⁸ (que están divididos entre los departamentos sobre la base de reglas complejas de asignación) y transferencias sin condiciones.
- Municipalidades: impuestos municipales (p. ej., a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores), transferencias desde el nivel nacional basadas en proyecciones de población¹⁹⁹, transferencias condicionales mediante el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS²⁰⁰) para infraestructura, transferencias sectoriales específicas originadas del alivio de la deuda basadas en el número de alumnos (HIPC II²⁰¹) y transferencias discrecionales desde el gobierno central, tales como el programa 'Bolivia avanza: Evo cumple'.²⁰²

¹⁹⁸ Por ejemplo, las llamadas regalías o compensaciones por la extracción de recursos naturales no renovables; el impuesto a la comercialización de hidrocarburos y derivados (IEHD) y el impuesto directo a la explotación de hidrocarburos (IDH). La división ocurre conforme diferentes leyes y decretos tales como la Ley de Hidrocarburos, Ley 3058, y la Ley 1551 de Participación Popular.

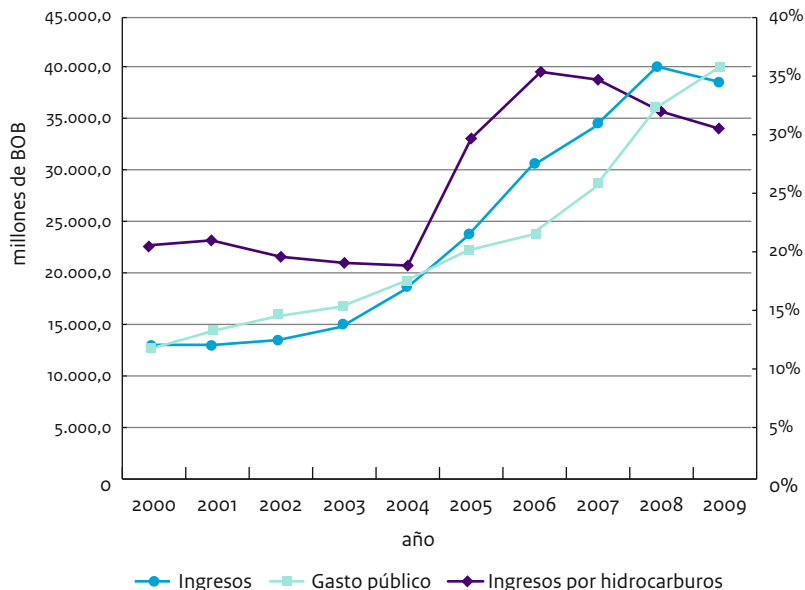
¹⁹⁹ Las transferencias de coparticipación tributaria distribuyen el 20% de los ingresos tributarios nacionales entre las municipalidades para la ejecución de sus planes municipales de desarrollo (y algunos programas de beneficio para todo el país como el seguro materno-infantil). También transferencias del IDH, que son destinadas a usos específicos como servicios educativos (demás a salud, carreteras y desarrollo económico local), tales como la gestión educativa en el nivel municipal, el fomento del acceso mediante alimentación complementaria, transporte e internados. Fuente: Gobierno de Bolivia (2005), *Decreto Supremo 28421*.

²⁰⁰ El Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) es el instrumento financiero mediante el que el gobierno nacional alinea las inversiones subnacionales con las políticas sectoriales nacionales. Mediante el FPS, se canalizan recursos para inversiones educativas en el nivel municipal, pero los recursos están siendo asignados por el ME en el nivel central. El FPS se estableció en la ley N° 2235 del Diálogo Nacional, en 2000, y sustituye el FIS (Fondo de Inversión Social) que a su vez sustituyó FSE (Fondo Social de Emergencia).

²⁰¹ Cuenta Especial Diálogo 2000, en que la ley específica que el 20% de estos recursos deben ser usados para mejorar la calidad de los servicios educativos públicos (mediante infraestructura, materiales, incentivos tales como transporte), a partir de la ejecución de los planes municipales de desarrollo. Fuente: Gobierno de Bolivia (2000), *Ley 2235 de Diálogo Nacional*.

²⁰² Este programa forma parte del programa ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), del que Bolivia recibió de Venezuela alrededor de 472 millones de bolivianos entre 2006-2009. La mayoría de estos fondos se utilizan en los departamentos de La Paz y Cochabamba (el 58%). Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009), *Memoria Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*.

Gráfico 5.2 Ingresos y gastos gubernamentales generales, 2000-2009 (en millones de BOB)



176 |

Fuente: UDAPE (2010).

Es importante notar que todas las transferencias desde el nivel nacional dependen de reglas complicadas de asignación a partir de proyecciones de población provenientes del Censo de 2001, o del número de maestros/alumnos registrados. Asimismo los ingresos propios municipales están relacionados con la capacidad de cobrar impuestos a la población en los municipios. Como resultado, los recursos disponibles para el sector educativo varían significativamente entre los diferentes municipios (p. ej., rurales versus urbanos) y departamentos.²⁰³

A modo de ejemplo, una estimación aproximada del gasto subnacional por estudiante ha sido calculada para todos los departamentos en el año 2008²⁰⁴. La tabla 6.5 muestra cómo el gasto público por estudiante difiere mucho entre los departamentos, no solamente por las variaciones en la cantidad de estudiantes (y, por lo tanto, en salarios para maestros), sino también debido a grandes diferencias en gasto realizado por las municipalidades y a programas discrecionales como ‘Bolivia avanza: Evo Cumple’.

²⁰³ Por ejemplo, en promedio los ingresos obtenidos por impuestos por parte de las municipalidades sumaron alrededor del 20% de los ingresos totales entre el 2000 y 2009. Sin embargo, para municipios más pequeños, con menos de 50.000 habitantes, los ingresos tributarios no llegaron al 5,5% de los ingresos totales durante el mismo período. Fuente: PADEP-GTZ: Laboratorio Fiscal, <http://ss.padep.org.bo/labfiscal/default.aspx>.

²⁰⁴ Es una estimación aproximada de los gastos por estudiante en escuelas iniciales, primarias y secundarias públicas, en los que la variación es más importante que los números absolutos.

Tabla 5-5 Gasto por estudiante (pre-primaria, primaria y secundaria) por departamento, 2008 (BOB)

Departamento	Número de estudiantes ²⁰⁵	Gasto Departamento ²⁰⁶	Gasto Municipio ²⁰⁷	Bono Juancito Pinto ²⁰⁸	Evo Cumple	FPS	HIPC	Gasto por estudiante	Proporción alumno/docente
Chuquisaca	165.907	1.109	272	200	8	62	15	1.667	23
La Paz	742.643	1.656	320	200	11	70	15	2.273	24
Cochabamba	499.031	1.398	269	200	15	16	15	1.914	28
Oruro	128.952	1.235	434	200	8	22	15	1.914	21
Potosí	241.936	1.318	165	200	15	15	15	1.728	21
Tarija	129.786	701	1.005	200	-	-	15	1.922	25
Santa Cruz	729.406	1.177	147	200	1	2	15	1.542	32
Beni	136.226	1.114	250	200	13	64	15	1.657	24
Pando	24.021	1.441	649	200	53	54	15	2.411	25
Promedio	310.879	1.239	279	200	16	38	15	1.892	25

Fuente: PADEP-GTZ: Laboratorio Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009).

²⁰⁵ Educación pre-primaria, primaria y secundaria en escuelas públicas.

²⁰⁶ Incluye salarios.

²⁰⁷ Incluye desayunos escolares suministrados por todas las municipalidades a las escuelas primarias y muchas veces también a estudiantes de escuelas pre-primarias y secundarias. Los costos para los desayunos en promedio son un poco más que 1 boliviano por alumno día (con grandes variaciones). Estos desayunos, en la mayoría de los casos, son financiados con recursos propios y con contribuciones en especie de padres de familias, con apoyo de ONG en algunas de las municipalidades. Fuente: FAM-BOLIVIA (2008), *El desayuno escolar en Bolivia Diagnóstico de la situación actual*.

²⁰⁸ El bono escolar inicialmente era para los grados 1.^o al 5.^o, pero después fue extendido a los grados 1.^o al 8.^o. Para ser exacto el cálculo, ello se debería dividir el total de la asignación departamental en este rubro y dividirla entre el número de estudiantes de educación pre-primaria, primaria y secundaria. Sin embargo, tal ajuste no causaría mucha diferencia en la distribución entre los departamentos.

Dos diferentes estudios de la distribución de los recursos públicos destinados a la educación en Bolivia, señalan también los contrastes en los gastos por estudiante anualizados (entre los departamentos y municipios), incluso si se los corrigen por las diferencias relacionadas al costo de la provisión de servicios educativos en diferentes áreas del país²⁰⁹.

Las transferencias nacionales no se usan para corregir las diferencias entre municipios, en términos de cantidad y calidad de la infraestructura educativa y servicios relacionados a la educación, o para compensar las diferencias en los costos de provisión de servicios educativos (p. ej., debido a comunidades dispersas). Tales diferencias existen parcialmente debido a las prioridades sectoriales identificadas por las municipalidades mismas en sus planes de desarrollo, pero también, debido a rezagos en inversiones en algunos municipios rurales remotos y con menores posibilidades de generar ingresos propios²¹⁰. Como resultado, la asignación actual de los recursos nacionales conlleva inequidad en el gasto público en educación.

Aunque en el 2000 se aprobó una ley que obligaba tanto al gobierno como a donantes externos a tomar en cuenta el nivel de pobreza de la población para las transferencias y donaciones, actualmente ninguna de las transferencias en el sector educativo -incluso las destinadas a los beneficiarios directos (Bono Juancito Pinto)- está vinculada a indicadores de pobreza²¹¹. Por otra parte, la ley de Participación Popular estableció algunos principios de asignación para el gasto municipal (por ejemplo, dar prioridad a las áreas rurales) que fomentaron el gasto destinado a las áreas desfavorecidas. Asimismo, mediante el proceso de planificación participativa (también parte de la Participación Popular), se toman en cuenta problemas locales específicos en los municipios. De esta manera, el gasto descentralizado en educación tiene el potencial de promover la equidad incluso sin mecanismos explícitos de asignación basados en los niveles de pobreza²¹².

| 78 |

El gasto de los hogares

Naturalmente, al igual que en otros países, los hogares en Bolivia destinan gastos a la educación. La Constitución de Bolivia declara que todas las personas tienen derecho a una educación gratuita²¹³. A pesar de ello, existen gastos asociados con tener hijos que van a la escuela, especialmente los referidos a libros, materiales, transporte, uniformes y

²⁰⁹ Las estimaciones para las diferencias en costos relacionados con la provisión de servicios educativos son ajustadas en Finot, I. y M. Zapata (2007), *Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social territorial en Bolivia*. Este no es el caso en Nina, O. (2006), *La educación Inicial, Primaria y Secundaria en el marco de la descentralización: Contexto y perspectivas*. A pesar de que las metodologías, el marco temporal y los datos subyacentes difieran, las conclusiones son similares.

²¹⁰ Nina, O. (2006), *La educación Inicial, Primaria y Secundaria en el marco de la descentralización: Contexto y perspectivas*; UDAPE-UNICEF (2006), *Bolivia. El Gasto de los Hogares en Educación*; FAM-BOLIVIA (2008), *El desayuno escolar en Bolivia Diagnóstico de la situación actual*.

²¹¹ Gobierno de Bolivia (2000), *Ley 2235 de Diálogo Nacional*, Artículo 12 (fórmula basada en datos del censo y análisis de necesidades básicas) y 17 (*Política de Compensación*). Lastimosamente, ni las asignaciones basadas en niveles de pobreza ni las basadas en el registro fueron implementadas. Sólo el FPS usó la regla de asignación basada en niveles de pobreza, pero únicamente hasta 2006.

²¹² Nina, O. (2006), *La educación Inicial, Primaria y Secundaria en el marco de la descentralización: Contexto y perspectivas*.

²¹³ Numeral 2 del Artículo 81: 'La educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior'

fotocopias. En promedio, los hogares contribuyen con el 20 % del gasto nacional total en educación pública (estimaciones basadas en la encuesta de hogares de 2005)²¹⁴. Los hogares urbanos gastan más en educación que los hogares rurales como promedio de sus gastos totales. En promedio, los gastos en educación constituyen alrededor del 6,5 % del gasto total de los hogares (después del 53 % en alimentación y el 18 % en servicios básicos).

Según la encuesta de hogares de 2005, el 77 % de la población de alumnos -del primer hasta quinto grado- de la educación pública primaria vive en pobreza (el 70 % en las áreas urbanas y el 84 % en las áreas rurales). Para estas familias, el gasto privado en educación realizado por los hogares, incluso si la educación misma es provista gratuitamente, puede ser considerable. Programas tales como el suministro de desayuno escolar y el Bono Juancito Pinto son implementados por los gobiernos municipales y el gobierno nacional (con recursos internos), para estimular el acceso y la retención de alumnos provenientes de familias con bajos ingresos, reduciendo de esta manera la carga financiera de los hogares. Sin embargo, cabe señalar que ambas iniciativas no se dirigen específicamente a los hogares o áreas más pobres²¹⁵.

5.3 Financiamiento externo destinado al sector educativo

La educación en Bolivia se financia principalmente con recursos internos. Según la UDAPE, entre 2000 y 2005, los recursos internos cubrieron el 91 % del gasto total en educación; el restante 9 % de recursos externos (créditos, donaciones y recursos generados mediante el HIPC II²¹⁶). Para el gasto en educación, sin incluir la educación terciaria, la participación del financiamiento externo es más alta, habiéndose incrementado del 6 % en 2000 al 13 % en 2005.

179 |

Según los datos proporcionados por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)²¹⁷, Bolivia recibió en total USD 409 millones de asistencia oficial al desarrollo para el sector educativo durante el periodo del 2000 al 2009 (USD 251 millones en donaciones y USD 157 millones en créditos concesionales). De esta cantidad, el 16 % consiste en asistencia técnica. La mayor parte del financiamiento externo para el sector educativo (el 69 %) se usa en el nivel central para el financiamiento de actividades y programas implementados por el ME²¹⁸. La importancia relativa de recursos externos en el sector educativo disminuyó durante el período de evaluación. Por un lado, el gobierno ha incrementado sus recursos propios destinados al sector educativo (p. ej., para el Bono Juancito Pinto) y, por el otro lado, los

²¹⁴ UDAPE-UNICEF (2006), *Bolivia. El Gasto de los Hogares en Educación*.

²¹⁵ Por ejemplo, con respecto al desayuno escolar, un estudio realizado por FAM (2008) encontró que la calidad del desayuno (en términos de composición y elementos nutricionales) y la continuidad son más altas en áreas urbanas que en las áreas rurales. Por ejemplo, la municipalidad de La Paz recibe la asistencia de nutricionistas para la composición del desayuno. En las áreas rurales, sobre todo los padres de familia suministran el servicio, mientras que las municipalidades solamente asignan una pequeña cantidad de dinero con base en el número de alumnos. Fuente: FAM-BOLIVIA (2008), *El desayuno escolar en Bolivia. Diagnóstico de la situación actual*.

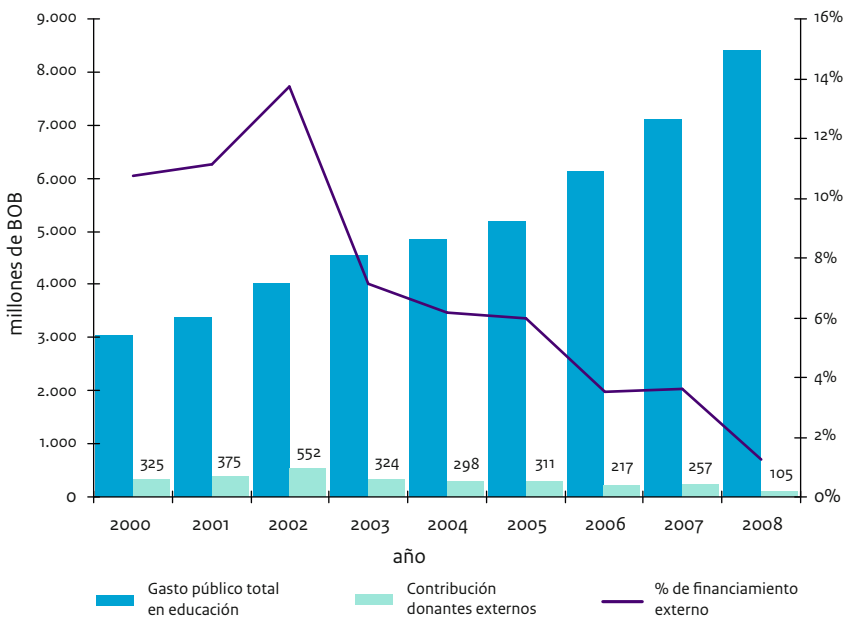
²¹⁶ Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2006), *Bolivia: Situación Actual y Gasto Público Social (GPS)*.

²¹⁷ Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). Datos recolectados para esta evaluación (diciembre de 2010) del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN).

²¹⁸ VIPFE. Datos recolectados para esta evaluación (diciembre de 2010) del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN).

donantes externos han reducido el financiamiento destinado al sector educativo. El siguiente gráfico se construyó combinando datos proporcionados por la UDAPE con datos financieros del VIPFE y muestra la reducción en el financiamiento externo como porcentaje del gasto público total en educación. Es importante señalar que las contribuciones de Cuba y Venezuela no están incluidas en estas bases de datos.

Gráfico 5.3 Contribución de recursos externos al gasto público total en educación (en millones de BOB)



| 80 |

Los Países Bajos fueron el donante externo más importante durante el período de evaluación, seguidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En conjunto, representaron el 62% del financiamiento externo destinado al sector educativo (véase la tabla 5.6).

Tabla 5.6 Financiamiento externo destinado al sector educativo, 2000-2009 (en millones de USD)²¹⁹				
	2000	2009	Total 2000-2009	%
Países Bajos	2,7	8,3	97,2	24,0
Banco Mundial	8,8	3,3	81,5	20,0
BID	25,2	-	76,1	19,0
Suecia	4,0	-	35,9	8,8
JICA	6,5	5,6	22,2	5,4
España	0,9	8,4	21,3	5,2
Dinamarca	-	-	16,3	4,0
UNICEF	0,4	3,5	14,7	3,6
Alemania, KFW	1,0	0,0	12,7	3,1
Alemania, GTZ	-	-	10,1	2,5
UE	1,1	0,5	8,2	2,0
PMA	0,3	0,0	4,1	1,0
FPNU	0,7	-	2,8	0,7
Otros ²²⁰	1,0	1,3	6,1	1,5
Total	52,6	30,9	409,1	100,0

Fuente: VIPFE, Dirección de Financiamiento Externo.

Sin embargo, la tabla no incluye la ayuda recibida de Venezuela y Cuba, que equivale a más de 29 millones de USD entre 2004 y 2009²²¹. Estos países contribuyeron conjuntamente al sector educativo mediante un importante programa de alfabetización 'Yo si puedo' y Venezuela suministró ayuda para infraestructura con el programa 'Bolivia avanza: Evo cumple'.

Como porcentaje del presupuesto para el ME en el nivel nacional, los recursos externos declinaron durante el período de evaluación del 53 % en 2001 al 26 % en 2009²²². Ello se debe sobre todo al incremento del gasto interno, debido a la implementación de programas nacionales de magnitud como 'Yo si puedo' (alfabetización) y el Bono Juancito Pinto. Asimismo, los recursos externos destinados a gastos corrientes se pasaron a gastos de inversión. Es para el componente de gastos de inversión para el cual el fondo canasta provee el financiamiento, incluyendo la contribución de los Países Bajos.

²¹⁹ Según el Banco Central de Bolivia, la tasa de cambio era de 6.19 Bolivianos por USD en 2000, y 7.07 Bolivianos por USD en 2009.

²²⁰ FPNU, China, OPEC, Suiza, COR, Francia, Japón, USAID, CAF, UNODC, G-Br.

²²¹ Convertido al cambio actual (7,15 BOB/USD abril de 2011).

²²² VIPFE. Datos recolectados para esta evaluación (diciembre de 2010) del Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN).

Tabla 5.7 Gasto del ME a nivel nacional y el % de financiamiento externo, 2001-2009²²³
(en millones de BOB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto total²²⁴	336	297	244	286	434	341	783	1.065	1.025
% de financiamiento externo	53%	56%	61%	67%	77%	78%	19%	24%	26%
Gasto en inversión (Énfasis de la canasta)				141	112	196	104	221	180
% de financiamiento externo				71%	87%	94%	65%	79%	92%
Gasto corriente				145	322	145	679	844	845
% de financiamiento externo				64%	74%	56%	12%	9%	12%

Fuente: Ministerio de Educación (diciembre de 2010), cálculos propios.

La tabla provee evidencia de cómo la dependencia general del ME de donantes tradicionales como los del fondo canasta (incluyendo a los Países Bajos), o el Banco Mundial, se ha venido reduciendo durante el período de evaluación. Sin embargo, donantes nuevos tales como Cuba y Venezuela hoy en día juegan un papel cada vez más importante en el país, incluyendo en el sector educativo. Además, a pesar de que la participación de recursos internos se ha incrementado significativamente, es importante mencionar que ellos dependen en gran parte de recursos bastante volátiles e impredecibles. Así los ingresos son variables, mientras que los gastos son inflexibles. Por ejemplo, el Bono Juancito Pinto y la contratación de nuevos maestros actualmente se financian con los ingresos obtenidos de exportaciones de gas, que dependen de la economía mundial y la capacidad de extraer estas fuentes de energía no renovable. Por otra parte, desde el inicio de la Reforma y durante el período de evaluación, el Ministerio ha dependido de recursos externos para el financiamiento de algunos componentes cruciales de la estrategia educativa, tales como el desarrollo curricular, y el personal clave en el Ministerio. Un análisis de los datos suministrados por el VIPFE muestra que mientras los salarios del personal político (p. ej., ministro, viceministros), del personal administrativo y de apoyo son pagados por el TGN, los salarios de la mayoría de los técnicos son pagados por fondos externos²²⁵.

| 82 |

5.4 Conclusiones

Los Países Bajos consideraron el proceso de descentralización en el sector educativo como una forma de mejorar la eficiencia y la calidad de la educación. Sin embargo, la revisión de documentos y las entrevistas sostenidas indican que el proceso de descentralización en el

²²³ Los datos usados en este capítulo difieren de la evaluación conjunta más reciente del POMA (HIFAB, 2010), que se enfocó en el financiamiento del fondo canasta ofrecido al ME. Ello es solamente una parte del financiamiento externo destinado al Ministerio.

²²⁴ Es sólo el gasto del ME en el nivel central. Comparándolo con la tabla 5.3, ello excluye el gasto destinado a programas nacionales (p. ej. el Bono Juancito Pinto, la inversión en infraestructura mediante el FPS), el gasto en educación realizado por otros Ministerios (p. ej. el Ministerio de Trabajo), y la educación terciaria. Este tema no es nuevo. También fue señalado por el Banco Mundial (2006), *Cómo se gasta el dinero público*, y nuevamente por Jiménez, W. & M. Vera (2010), *Indigenous Population and Differences in Access to Primary Education in Bolivia*.

²²⁵ Este tema no es nuevo. También fue señalado por el Banco Mundial (2006), *Cómo se gasta el dinero público*, y nuevamente por Jiménez, W. & M. Vera (2010), *Indigenous Population and Differences in Access to Primary Education in Bolivia*.

sector se mantuvo incompleto (es decir, limitada a una desconcentración), con una toma de decisiones centralizada y un papel limitado de las entidades subnacionales del sector educativo. Ello parece haber limitado la capacidad en los niveles descentralizados, impidiendo la implementación de las políticas educativas y las reformas a nivel de escuelas (p. ej., un currículo regional diversificado). Queda por ver cómo los cambios recientes en el enfoque de la descentralización, con la nueva ley de educación y la Ley de Autonomías, abordarán estos temas.

La Participación Popular es otro tema clave de la Reforma al que contribuyeron los Países Bajos. En particular, han contribuido a los CEPO, que han sido exitosos en la promoción de la educación intercultural y bilingüe. Sin embargo, los CEPO tendrán que abordar la sostenibilidad de su organización y su papel en las circunstancias políticas actuales. Otros aspectos de la Participación Popular han sido parcialmente exitosos, por ejemplo las Juntas escolares que proveen servicios útiles en las escuelas, pero que tienen un papel limitado más allá de eso (p. ej., los desayunos escolares, el monitoreo de la asistencia de los maestros).

El gasto público en educación en Bolivia ha crecido durante el período de evaluación (en números absolutos). La educación primaria ha recibido la mayor parte de los recursos destinados a la educación. Diferentes estudios señalan grandes variaciones en el gasto público en educación por estudiante en el país. La asignación de los recursos públicos no está focalizada hacia los grupos poblacionales más pobres, dado que no existen criterios de asignación basados en índices de pobreza o mecanismos para corregir las diferencias entre municipios²²⁶. Un estudio de seguimiento del gasto público, que analice la distribución del gasto destinado a la educación, podría ser útil para suministrar información destinada a la elaboración de políticas en Bolivia.

| 83 |

Los Países Bajos han sido el donante individual más importante durante el período de evaluación (el 24 % de total). Recientemente, surgieron preocupaciones sobre la dependencia del gobierno boliviano de los recursos externos para el sector educativo²²⁷. Pero, el análisis hecho para esta evaluación llega a la conclusión de que los recursos externos actualmente están disminuyendo como porcentaje de los recursos totales destinados al sector educativo en su totalidad, incluyendo los niveles subnacionales. A partir de 2006, los recursos internos han crecido exponencialmente, sobre todo debido a los ingresos obtenidos por los hidrocarburos, lo que cambia la importancia relativa de las contribuciones de donantes.

No obstante, dado que los recursos externos equivalen al 81 % de los gastos en inversión del ME en el nivel central, sigue siendo cierto que el ME está dependiendo de los recursos externos para el financiamiento de las reformas educativas y del personal técnico crucial (p. ej., el desarrollo curricular y el fortalecimiento institucional). Además, la próspera situación fiscal de los últimos años se puede revertir, con un déficit fiscal creciente debido a caídas en los ingresos obtenidos por los hidrocarburos, combinado con un persistente crecimiento de los gastos gubernamentales y una inflación creciente.

²²⁶ En realidad, no solamente para corregir las diferencias con respecto a la pobreza, sino también para abordar la diversidad requerida en servicios educativos dada la diversidad social, económica y demográfica de Bolivia.

²²⁷ HIFAB (2010), *Evaluación del Programa Operativo Multianual de Apoyo al Sector Educativo en Bolivia 2004-2009*.

6

El acceso a la educación y la calidad educativa

Este capítulo informa sobre la evaluación de la eficacia de la contribución holandesa al sector educativo en Bolivia. Aborda las evidencias encontradas de los efectos de las reformas y políticas educativas a los que contribuyeron los Países Bajos, enfocándose tanto en la *cantidad* como en la *calidad* de la educación. El primero mide la cantidad de contacto que los individuos tienen con el sistema escolar, mientras el último mide las destrezas que ellos efectivamente adquieren mediante este contacto. Desafortunadamente, no es posible identificar los determinantes de cambios durante el período de evaluación y, por lo tanto vincular reformas educativas con efectos directos (outcomes) en el sentido causal. A pesar de ello, este capítulo describe la evolución de la calidad y cantidad educativas y provee sugerencias sobre cómo mejorar este déficit informativo en el futuro.

6.1 Calidad

La calidad educativa se puede medir de diferentes maneras.²²⁸ La medición más básica, y más frecuentemente usada, se enfoca en la calidad como producto (*output*) y mide los rendimientos de aprendizaje usando pruebas estandarizadas, normalmente en lenguaje y matemáticas. Desafortunadamente, incluso esta medición cuantitativa básica está ausente en Bolivia para la mayor parte del período de evaluación.

Específicamente, entre 1996 y el 2000, el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa llevó a cabo pruebas de lenguaje y matemáticas para distintos grados, en algunos casos con muestras representativas a nivel nacional. Asimismo, en 1997, Bolivia participó en las pruebas internacionales organizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). En el 2000, el SIMECAL discontinuó la organización de pruebas y, finalmente, fue clausurado por el ME en 2004.

Posteriormente se creó el Observatorio de la Calidad Educativa (OCE) con un mandato similar al del SIMECAL. Después de un arranque complicado²²⁹, el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE) llevó a cabo una prueba piloto en 2010 con financiamiento de UNICEF²³⁰. Según los funcionarios del OPCE, la demora en la realización de las pruebas refleja los atrasos en la formulación de la nueva ley de educación y del currículo. Dada la dificultad que supone el diseñar, implementar y procesar pruebas representativas a nivel nacional, no se espera su realización antes de 2012 o, incluso, antes de 2013 (como confirmó el OPCE).

²²⁸ Courtney (2008), Do monitoring and evaluation tools, designed to measure the improvement in the quality of primary education, constrain or enhance educational development? En: *International Journal of Educational Development*, 28, 546-559; Adams (1998), Defining Educational Quality: Educational Planning. En: *Educational Planning*, 11 (2), 3-18

²²⁹ En breve, el OCE primero fue establecido después de la derogación del SIMECAL en 2004, con la intención de también cubrir la inspección educativa, pero fue clausurado de nuevo en 2007. El actual OCE fue instalado en 2010.

²³⁰ Desafortunadamente, no se pudo incluir los resultados de la prueba piloto en esta evaluación. Sin embargo, los resultados preliminares confirman las conclusiones de la evaluación (en particular en cuanto a los bajos niveles de aprendizaje).

Este proceso ilustra la poca prioridad que los sucesivos gobiernos y ministros de educación dieron al monitoreo y evaluación de la calidad educativa en Bolivia, aun cuando emergió un consenso claro de que la baja calidad es el desafío primordial que los sectores educativos están enfrentando en todo el mundo.

Como resultado, es imposible determinar con certeza cómo la calidad ha evolucionado, o cuál ha sido el impacto del gasto destinado por el gobierno boliviano y donantes al sector educativo. A lo mejor, ello no fuera tan preocupante si la calidad obtenida en la última medición²³¹ hubiera sido relativamente alta o, si otras fuentes, tales como universidades, hubieran realizado suficientes investigaciones que suministren evidencias sobre este asunto. Lamentablemente, este no es el caso, como se discutirá más adelante.

Entre 1996 y 2000, el SIMECAL elaboró informes anuales de evaluación, que también incluyeron análisis de los determinantes de las diferencias en rendimiento de los alumnos. Las últimas pruebas organizadas en el 2000 podrán ser usadas como línea base para la evaluación de la calidad de la educación. Según el informe elaborado por el SIMECAL, publicado en 2004, el 66 % de los alumnos del tercer grado de la escuela primaria obtuvo un 'satisfactorio' o 'bueno' para las pruebas de lenguaje (castellano), pero sólo el 27 % lo obtuvo para matemáticas. Más importante, según el informe, las escuelas donde la Reforma aún no había llegado no mostraron una diferencia significativa con escuelas que sí se beneficiaron de las reformas²³². El informe identificó los siguientes factores que influenciaron en los rendimientos:

- educación pre-primaria;
- apoyo a las familias;
- no combinar la escolarización con trabajo;
- métodos y recursos pedagógicos, tales como módulos y trabajo en grupos, enseñanza en la lengua materna, maestros entrenados;
- expectativas de los padres de familia sobre la continuación de la educación por parte de sus hijos (determinantes para el rendimiento en secundaria).

A pesar de contar en Bolivia con una comunidad muy activa de expertos e investigadores en educación, no existen investigaciones que hayan evaluado la calidad educativa, su evolución y los determinantes para todo el país²³³. Existen, sin embargo, estudios a pequeña escala sobre la calidad educativa, los que pueden ser usados como ilustraciones de la

²³¹ Por ejemplo, la comparación regional ejecutada en 1997 (LLECE, 2001) llegó a la conclusión de que mientras la calidad de la educación en América Latina en general era baja, y también en comparación con el resto del mundo, Bolivia se encontró entre los más bajos (en conjunto con Honduras y Perú). Fuente: Pritchett, L. (2003), *Educational Quality and Costs: A Big Puzzle and Five Possible Pieces*, mimeo.

²³² SIMECAL (2004) *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados*.

²³³ En 2004, Contreras y Talavera llegaron a la misma conclusión de que era imposible evaluar la implementación de reformas pedagógicas y curriculares a nivel de escuela, lo que justificaba un estudio cuantitativo y cualitativo a profundidad. Fuente: Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*, pp. 144-145.

situación actual²³⁴. Como se describió anteriormente, la Embajada suministró una contribución financiera para varios de éstos estudios, entre otras formas mediante su contribución al PIEB²³⁵. En el otoño de 2011, se espera la presentación de otra serie de publicaciones sobre el sector educativo destacando la evolución de algunos ámbitos educativos específicos en los últimos 100 años ('100 años de educación'). Se espera que estos estudios contribuyan aportando evidencias de la situación actual de aprendizaje en Bolivia y, por lo tanto, que tengan influencia en la elaboración de políticas.

Recuadro 6.1 *Educación rural, el caso de Chuquisaca, Bolivia*

Uno de los estudios del PIEB sobre la educación en Bolivia se basa parcialmente en un estudio exploratorio para una investigación de campo acerca de los mecanismos de supervivencia de poblaciones situadas en áreas rurales de Chuquisaca (Pied Andino II) –encargado por IOB en 2010²³⁶. Desafortunadamente, dentro del alcance de esta evaluación, dicho estudio no se podía extender, pero las exploraciones ya proveen algunos entendimientos interesantes de las experiencias a nivel de aula en varias comunidades en uno de los nueve departamentos (provincias) de Bolivia²³⁷. Ello obviamente no es representativo para Bolivia en su totalidad; sin embargo, el departamento es ilustrativo para muchos de los retos que enfrenta el país en cuanto al sector educativo.²³⁸

²³⁴ Otro estudio interesante reciente fue llevado a cabo por la Universidad Católica Boliviana, 'Cómo leen y escriben los bachilleres al ingresar a la universidad', por Soldán (2011). Este estudio evaluó las destrezas básicas en escritura y lectura entre 671 estudiantes de esta universidad en su primer año universitario (55% del total de inscritos), es decir aquellos que cursaban educación básica durante el período objeto de la presente evaluación. El estudio llega a la conclusión de que en general las competencias con respecto a lenguaje son bajas e insuficientes para cumplir los requerimientos establecidos para estudios académicos.

²³⁵ PIEB – Servicio Informativo Especializado en Investigación, Ciencia y Tecnología, http://www.pieb.com.bo/pieb_sobre.php.

²³⁶ Yapu, M. (2011), *La educación rural en Chuquisaca 1996-2010. Elementos para futuras investigaciones. Proyecto 100 años de Educación en Bolivia*. Basado en: Dulón, R. et al. (2010), *Investigaciones sobre estrategias campesinas en comunidades rurales del norte de Chuquisaca y Potosí – Bolivia Pied Andino – 2010. Cambios identificados a nivel municipal, comunal y familiar – efectos en las estrategias de vida y desarrollo campesinas*. Esta investigación fue coordinada por Roxana Dulón en colaboración con Zulema Ramos y Geke Weenink.

²³⁷ Municipios de Yotala, Yamparáez, Tarabuco y Mojocoya, y comunidades y escuelas en San Juan, La Cañada, Escana, San José del Paredón, Talahuanca, Pampa Lupiara.

²³⁸ Chuquisaca es un departamento en el centro sur de Bolivia, que tiene como su capital la ciudad de Sucre, que también es la capital constitucional del país. El departamento tiene 56% de población rural. Chuquisaca es uno de los departamentos más pobres. Hubo un incremento general pero desigual en el acceso a servicios sociales pero la calidad sigue siendo un problema. Los principales idiomas son el castellano y el quechua.

El estudio preliminar sobre la educación en estas comunidades particulares confirma, primero, que ya no se está implementando la Reforma y, segundo, algunos de los hallazgos señalados en otras secciones de esta evaluación como:

- La desconcentración de la gestión del sector educativo hacia el nivel municipal acercó a las autoridades de educación a las comunidades y las escuelas. Las municipalidades juegan un papel importante con respecto a la infraestructura y la alimentación escolar. No obstante, el SEDUCA en Chuquisaca sigue siendo un cuerpo meramente ejecutor para el ME a nivel nacional, con responsabilidad para la administración de los recursos humanos y las estadísticas.
- El número de maestros no cualificados ('interinos') ha disminuido gracias a un programa del gobierno. Sin embargo, a partir de 2005, la formación y el desarrollo de maestros -por parte del gobierno- han sido limitados en esta región, y han sido asumidos por iniciativas privadas (ONG).
- Como resultado, parece que no quedó mucho de la modernización de la práctica educativa impulsada por la Reforma: muchas veces, ya no se usan los rincones de aprendizaje, los temas transversales y los libros de textos.
- Con respecto al currículo, solamente se implementó el currículo nacional. La parte localmente especificada no fue priorizada y careció de respaldo técnico-pedagógico y de entrenamiento para ser extendida al nivel municipal.
- La educación intercultural y bilingüe (en esta región, el quechua es el primer idioma) sigue siendo un tema sensible. Por un lado sí se reconoce la diversidad cultural del país (p. ej., en la comunidad de San José del Paredón, en Tarabuco). Sin embargo, por el otro lado, la diversidad también se asocia con procesos de discriminación y desventaja. Debido a ello, los padres de familia se opusieron a que el quechua fuera el primer idioma de enseñanza por razones socioeconómicas antes que pedagógicas. Debido a la falta de formación docente, este sentimiento no fue contrarrestado por buenas prácticas y el aprendizaje efectivo en el aula.
- Las juntas escolares juegan un papel más amplio desde la Reforma (vinculadas estrechamente a los sindicatos agrícolas), pero fundamentalmente mediante servicios (infraestructura, desayunos) y el control de la asistencia de maestros (como hicieron antes de la Reforma). En una comunidad, las juntas persuaden activamente a los padres de familia a que manden sus hijos a la escuela.
- El Bono Juancito Pinto y el transporte escolar son introducidos para contribuir a la asistencia escolar, pero no pueden mitigar los efectos de la migración. Ello se evidencia, por ejemplo, por un alto nivel de deserción en la educación secundaria, a pesar de las mejoras logradas en la calidad de la educación a este nivel (p. ej., la presencia de profesores especializados).

El estudio concluye con el hallazgo de que la función principal de las escuelas en esta área particular es de castellanizar y facilitar la migración, preparando la salida y proveyendo los medios para enfrentar la vida urbana con mejores condiciones de vida.

Otro estudio útil es la evaluación de las Escuelas de Calidad, de Plan Internacional. Este proyecto es cofinanciado por la Embajada desde 2007²³⁹. La evaluación se refiere al programa de Plan Internacional, pero es informativa porque se comparan las escuelas participantes en el programa con escuelas públicas que no participaron.

Recuadro 6.2 Evaluación del impacto de las Escuelas de Calidad

El objetivo del programa es facilitar el acceso a una educación de calidad para niños y jóvenes de entre 6 y 14 años de edad en áreas rurales. El énfasis recae en la educación primaria pública, prestando atención especial a la gestión educativa, mediante la colaboración con las municipalidades. El programa se implementó en 62 escuelas en 39 municipios pertenecientes a 6 departamentos, atendiendo a más de 35,000 niños, sus familias y comunidades. Los municipios donde Plan inició el programa tenían tasas de cobertura y terminación más bajas en comparación con el resto del país.

En 2010, se ejecutó una evaluación del impacto para conocer la calidad de la educación y el aprendizaje de los niños en las escuelas participantes del programa Escuelas de Calidad²⁴⁰. Se midió el impacto usando tres indicadores: el Índice de Calidad de Escuelas (ICE), los resultados de pruebas de idioma, y los resultados de matemáticas²⁴¹. La evaluación del impacto no solamente midió el progreso obtenido en el período 2004 a 2009, sino que también trató de medir el impacto del programa de Plan usando un ‘grupo de comparación’ compuesto por escuelas que no formaban parte del programa. El progreso logrado por el último grupo se puede interpretar como una indicación de las mejoras registradas en los últimos años en escuelas situadas en áreas rurales de seis de los nueve departamentos -debidas en parte a cambios socioeconómicos- pero posiblemente también debido a las políticas gubernamentales implementadas a escala nacional para abordar la calidad del aprendizaje. La evaluación del impacto lamentablemente no se puede usar para identificar los determinantes más significativos de cambio en el sector.

Según la evaluación del impacto, la calidad de escolarización, medida por el ICE, aumentó entre 2004 y 2009. Mientras que en 2004, sólo el 0,76 % de las escuelas fueron consideradas como teniendo un ICE ‘alto’, en 2009, el 35,67 % obtuvo esta calificación. Plan hizo una contribución ‘moderada’, aportando en un 4 % a la

²³⁹ Inicialmente, el financiamiento otorgado a Plan Bolivia fue aportado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, en La Haya, mediante la ONG Plan Holanda (2005-2009). A partir de 2007, Plan Internacional Bolivia es financiado directamente por la Embajada en Bolivia.

²⁴⁰ Saberes & Territorios (2010), *Evaluación Final Proyecto ‘Escuelas de Calidad/ Estrategia de Núcleos Catalizadores’ de Plan Internacional Bolivia*.

²⁴¹ El ICE es un indicador compuesto, que mide, entre otros, insumos (equipamiento, características de los maestros), procesos (métodos, participación) y la percepción de utilidad. Se administraron las pruebas a niños que estaban terminando el primer y el segundo ciclo de educación primaria.

mejora obtenida, en lo que las escuelas atendidas por el programa obtuvieron un puntaje más alto de ICE en 2009 que otras escuelas. Para las pruebas de lenguaje y matemáticas, los puntajes subieron tanto en el grupo del programa como en el grupo de control, aunque mucho más para lenguaje que para matemáticas. Mientras que en 2004, sólo el 15 % (16 %) de los alumnos aprobó la prueba de lenguaje (matemáticas), en 2009 estos porcentajes subieron al 55 % (25 %). El programa de Plan hizo una diferencia ‘significativa’, ya que los puntajes se incrementaron más que en el grupo de control.

Sin embargo, la evaluación también señaló que las niñas obtuvieron un puntaje muy inferior al de los niños. A pesar de que la equidad de género respecto al acceso a la educación ha mejorado incluso en las áreas rurales, ello no automáticamente implica que se eliminaron todos los obstáculos de género (p.ej., tener que hacer tareas domésticas, embarazos tempranos).

Además de la implementación participativa del programa de Plan, grupos de interés mencionaron el contexto social e institucional favorable, como una de las causas de las diferencias (p. ej., menos conflictos sociales en el municipio, recursos adicionales invertidos y políticas educativas elaboradas por los departamentos).

6.2 Cantidad²⁴²

Están disponibles sustancialmente más datos sobre la cantidad educativa en Bolivia. A pesar de este hecho, medir la cantidad educativa o el acceso a la educación durante el período de interés aún es complicado²⁴³. La mejor forma para explicarlo es referirse a una medida muy común de cantidad: la tasa neta de matrícula. La tasa neta de matrícula equivale a la proporción del número de niños de cierta edad que se matricularon y la población total de este grupo etario. Generalmente, el numerador para esta medición se toma de datos administrativos (del ME), mientras que el denominador está basado en proyecciones de población realizadas por la oficina gubernamental de estadística (en Bolivia, el Instituto Nacional de Estadística, INE).

En el contexto boliviano surge una primera complicación, porque - y ello ciertamente es un desarrollo positivo - el procedimiento de recolección de datos administrativos sobre la matrícula ha cambiado. Anteriormente, el procedimiento era que los directores de la escuela mandaban reportes a las direcciones distritales, las que, a su vez, los transmitían a

²⁴² Este acápite está basado en un informe que contiene el análisis de las encuestas de hogares, el cual será publicado por la IOB separadamente. Urquiola (2011), *Calidad y cantidad educativa en Bolivia: 1996-2010. Informe preparado para el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.*

²⁴³ Además, cabe subrayar que el matricularse es solamente el primer paso. Los niños pueden tener acceso a la escuela, pero necesitan permanecer en el sistema escolar también, terminar su educación y recibir una educación que es pertinente y de buena calidad.

las oficinas de educación departamentales (los SEDUCA), y éstas al ME. Siempre había existido la sospecha de que este procedimiento llevaba a una sobre-estimación de la matrícula, ya que cada declaración de un director influenciaba en la cantidad de maestros asignados a su escuela por el ME.

En 2006, se implementó el Registro Único de Estudiantes (RUDE), con el que se inició la recolección de información directamente de los estudiantes y sus padres mediante un cuestionario con un código único para cada estudiante²⁴⁴. Este sistema ofrece la posibilidad de dar seguimiento a los estudiantes en su paso por el sistema educativo. Además, el cuestionario del RUDE suministra otra información útil sobre, por ejemplo, necesidades especiales, el entorno familiar, la lengua materna y las características socioeconómicas del hogar. La implementación del RUDE, por lo tanto, causa una ruptura en las series de tasa neta de matrícula calculadas en base a datos administrativos. Asimismo, el RUDE experimentó algunos problemas de arranque²⁴⁵, que reducen adicionalmente la comparabilidad de los datos correspondientes a 2006, 2007 y 2008. Según los técnicos del Ministerio (SIE, UDAPE), los datos referentes a 2009 y 2010 han alcanzado los estándares requeridos.

Aunque claramente es un desarrollo positivo²⁴⁶, la implementación del RUDE puede generar conclusiones erróneas con respecto a la evolución de la matrícula en Bolivia. Por ejemplo, la reciente evaluación conjunta de donantes sobre la contribución destinada al POMA (HIFAB 2010), sustentada en las tasas de matrícula absolutas proviniendo de las fuentes gubernamentales (SIE), argumenta que había una ‘reducción alarmante en la matrícula’²⁴⁷.

Sin embargo, es posible que en realidad la matrícula no haya cambiado mucho y que el descenso observado (particularmente en el primer grado y en las áreas rurales) refleje el impacto de la implementación del RUDE. Dadas las dificultades descritas en el uso de datos administrativos para dar seguimiento a la cantidad educativa durante los últimos diez años, en esta evaluación se usan los datos suministrados por las encuestas de hogares para calcular las tasas netas de matrícula²⁴⁸.

²⁴⁴ Este registro se usó también para la administración de bonos escolares, el Bono Juancito Pinto y, de esta forma, provee varias oportunidades adicionales para la verificación que lo que permitía el procedimiento anterior.

²⁴⁵ Discusiones mantenidas con técnicos del Ministerio y artículos en la prensa nacional subrayaron, por ejemplo, las preocupaciones sobre la confidencialidad y el uso de los datos administrados por el RUDE. Ello se lo debería abordar con el fin de mejorar la base de datos.

²⁴⁶ También existen complicaciones con el denominador, las proyecciones de población hechas por el INE. El último censo poblacional data de 2001, por lo que las proyecciones desagregadas de población cada vez se vuelven menos fiables, especialmente en un país como Bolivia con índices altos de natalidad y flujos significativos de migración interna. Técnicos del Ministerio confirmaron esta preocupación, que se abordará en 2011 con la realización de un nuevo censo.

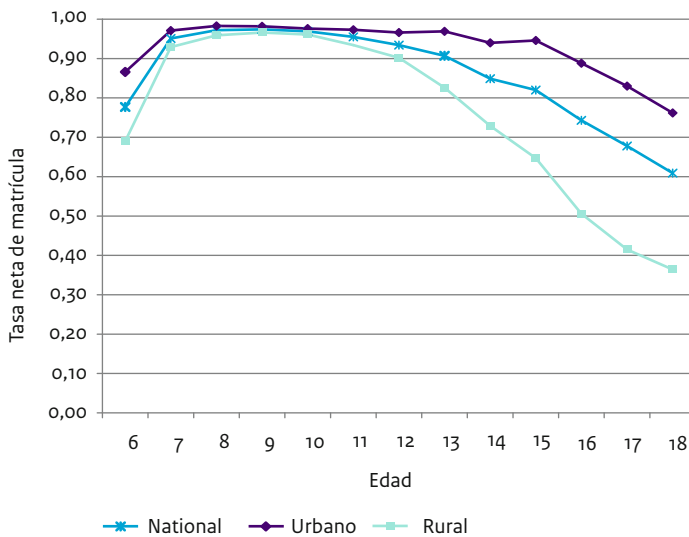
²⁴⁷ HIFAB (2010), *Evaluación del Programa Operativo Multianual de Apoyo al Sector Educativo en Bolivia 2004-2009*.

²⁴⁸ Para una descripción más detallada de las encuestas de hogares véase: Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.gob.bo/anda/>.

Igual que con cualquier fuente de datos, existen cuestiones metodológicas respecto a las encuestas de hogares, pero las ventajas son dos: 1) tanto el numerador como el denominador en el cálculo de matrícula neta provienen de la misma fuente de datos, y 2) los datos son comparables respecto al período comprendido entre 1996 y 2009²⁴⁹. Sin embargo, debido a la muestra pequeña utilizada en las encuestas de hogares en comparación con censos tales como el RUDE, se debe interpretar los resultados más bien como estimaciones que como puntos de datos exactos.

Como línea base, el siguiente gráfico muestra la tasa neta de matrícula en el 2000 para el país y, específicamente, para las áreas rurales y urbanas.

Gráfico 6.1 Tasa neta de matrícula por edad, 2000



Fuente: Encuestas nacionales de hogares, Instituto Nacional de Estadística.

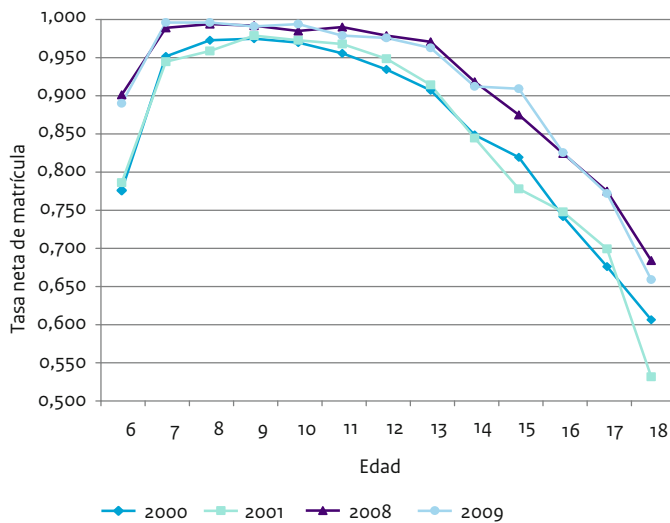
²⁴⁹ Las encuestas de hogares ciertamente no producen una comparabilidad perfecta. Entre años se formularon las preguntas referentes a la educación de una forma ligeramente diferente. Los datos de matrícula son datos que los mismos hogares suministraron, lo que también podría llevar a una sobre-estimación. Sin embargo, tales problemas son menores en comparación con los descritos anteriormente.

Este gráfico señala tres temas importantes con referencia al 2000²⁵⁰:

1. La entrada tardía: Los niños entran tarde en el sistema escolar. Informes proporcionados por los padres de familia sugieren que el 20 % de los niños de 6 años de edad no estaban yendo a la escuela, lo que se eleva al 30 % en las áreas rurales.
2. Matrícula alta entre 8 y 12: En el rango de edades entre los 8 y 12 años, las tasas de matrícula ya estaban altas en el 2000. En las áreas urbanas excedieron el 95 %.
3. Descenso en la matrícula a partir de 13 años de edad: Las tasas de matrícula empiezan a caer en general a partir de 13 años de edad, en las áreas rurales ello ocurre a una edad más temprana (ya alrededor de 11 años) y de forma más acelerada.

La siguiente pregunta es ¿cómo evolucionaron las tasas de matrícula? El siguiente gráfico muestra lo mismo que el anterior, las tasas de matrícula por edad, para los primeros años del período que estamos tomando en consideración para este estudio (2000-2001) y los últimos años (2008-2009). Es visualmente más claro presentar todos los años simultáneamente. Además, las encuestas de hogares son más apropiadas para analizar desarrollos acontecidos durante un período más largo en vez de periodos cortos, entre años, ya que cambios de un año a otro pueden deberse a desarrollos reales, pero también a variación estadística.

Gráfico 6.2 Tasas netas de matrícula por edad, 2000-2009



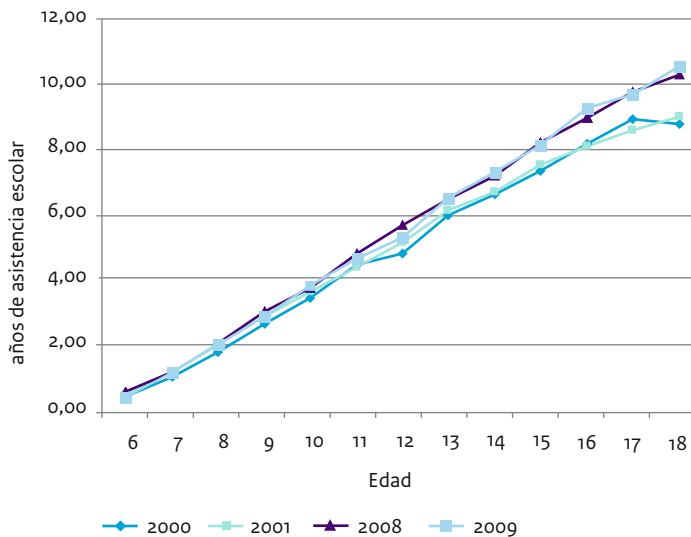
Fuente: Encuestas nacionales de hogares, Instituto Nacional de Estadística.

²⁵⁰ En Urquiola y Calderón (2006) se compara el desempeño de Bolivia con el de otros países de la región. La posición de Bolivia variaba dependiendo del rango de edad que se considerara, pero, en general, las tasas de matrícula estaban más altas que en países con ingresos similares o incluso más altos, tales como Perú, Venezuela y México. El problema de la entrada tardía era más severo en Bolivia, mientras que las tasas de matrícula eran más altas en edades posteriores. Fuente: Urquiola, M. y V. Calderón (2006), Apples and oranges: Educational enrollment and attainment across countries in Latin America and the Caribbean. En: *International Journal of Education Development*, 26.

El gráfico ilustra que las tasas netas de matrícula subieron durante el período de evaluación. Las últimas dos series se sitúan claramente por encima de las primeras dos series para todos los grupos etarios tomados en consideración. Aunque los patrones generales relacionados a la edad se mantienen similares, la entrada tardía se redujo, las tasas de matrícula se elevaron entre los 8 y 12 años de edad, y más niños permanecen en la escuela de los grupos de edades superiores (p. ej., de 14-15 años de edad).

Otra medición de la cantidad educativa que está incluida en las encuestas de hogares son los años reportados de asistencia escolar de los diferentes grupos de edad a través del tiempo. Cabe mencionar que los años reportados de asistencia es el efecto neto de matrícula y repetición, por lo que no se lo puede interpretar como un indicador de terminación y de escolarización recibida (p. ej., grados). Sin embargo, como muestra el gráfico 6.3, está claro que durante el período de evaluación los niños y jóvenes por lo menos tuvieron una cantidad mayor de contacto con el sistema escolar. Por ejemplo, mientras alumnos de 15 años de edad en promedio permanecieron 7 años en la escuela, al inicio del período investigado, ello subió a 8 años en 2009, lo que podría estar relacionado con la reducción observada en la entrada tardía.

Gráfico 6.3 Años de asistencia escolar por edad, 2000-2009



Fuente: Encuestas nacionales de hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Los gráficos 6.2 y 6.3 muestran claramente cómo análisis basados en las encuestas de hogares llevan a conclusiones diferentes que los que usan datos administrativos, como por ejemplo en la evaluación conjunta de donantes²⁵¹. Las tasas netas de matrícula

²⁵¹ HIFAB (2010), *Evaluación del Programa Operativo Multianual de Apoyo al Sector Educativo en Bolivia 2004-2009*.

definitivamente no decrecieron ‘alarmantemente’ durante el período de evaluación o en los últimos años. Ello no es sorprendente, dado que Bolivia, durante dichos años, experimentó un crecimiento económico e implementó medidas para promover el acceso a la educación.

6.3 Equidad en el acceso

Las cifras agregadas distinguen diferencias entre grupos poblacionales, que son de importancia en Bolivia. Por ejemplo, a pesar de que el promedio de años de asistencia a la escuela se incrementó en alrededor de un año durante los últimos diez años tanto en las áreas rurales como urbanas, en las áreas rurales los niños no-indígenas ganaron dos años entre 2000 y 2008, mientras los niños indígenas ganaron un año²⁵². Otro análisis de las encuestas de hogares concluye que entre 2002 y 2008 la brecha entre la matrícula en educación primaria de alumnos indígenas y no-indígenas disminuyó, pero que la brecha continuó siendo más grande para grupos de edades mayores, lo que sugiere un mayor nivel de discontinuación de la educación para alumnos indígenas. Los niños indígenas de los hogares rurales pobres son especialmente vulnerables²⁵³. Por desgracia, este fenómeno conduce a un ciclo perpetuo de pobreza y falta de educación, dado que la investigación ha demostrado que la desigualdad del ingreso en Bolivia se puede explicar en gran medida (entre el 20 % a 28 %) por las diferencias en la escolarización. En general, el ingreso aumenta con la educación en Bolivia pero lo hace más rápidamente y con un nivel más alto para la población no indígena²⁵⁴.

| 95 |

Dadas las dificultades anteriormente mencionadas, sólo se logró evaluar la equidad en términos de diferencias en cantidad educativa usando las encuestas de hogares de 1996 al 2009. Como ya se mencionó, desafortunadamente de las encuestas de hogares no se puede obtener tantos datos geográficamente específicos como de los datos administrativos producidos por el ME (p. ej., para comparar departamentos o municipios)²⁵⁵. Análisis sobre la base de grupos de población se ve dificultada por los cambios en las clasificaciones de los últimos años (por ejemplo, identificación sobre la base de la lengua o la auto identidad reportada). Sin embargo, las encuestas de hogares sí permiten hacer distinciones por género y entre áreas rurales y urbanas. Esto último es particularmente interesante ya que es una aproximación, aunque inexacta, para medir los ingresos, mostrando que los ingresos en las áreas rurales son en promedio significativamente inferiores a los de las áreas urbanas²⁵⁶.

²⁵² UDAPE (2010), *Dossier de estadísticas sociales y económicas. Series históricas sistematizadas de las principales variables económicas y sociales a partir de 1980 - 2009*, Vol. 20

²⁵³ Jiménez, W. & M. Vera (2010), *Indigenous Population and Differences in Access to Primary Education in Bolivia*. Indígena es definido como tener una lengua materna o hablar actualmente un idioma indígena.

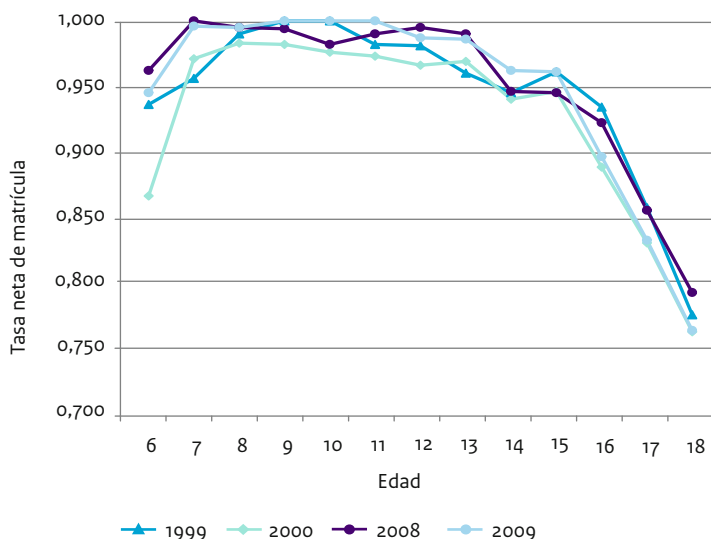
²⁵⁴ Apoyados en datos de 2000. Gray Molina and Yañez (2010). Diferencia en la escolaridad es seguida por las diferencias en la categoría profesional (entre 12-16%), que está íntimamente relacionada con la educación, así (la empleabilidad y la rentabilidad de la educación). Otro indicador de la forma en que la educación puede abrir las posibilidades es la conclusión de que los migrantes en Bolivia son más educados que los no migrantes.

²⁵⁵ Sólo desde 2003 se aplica una desagregación por departamento, antes se lo hizo por región o combinando determinados departamentos (Bení y Pando). Véase: Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.gob.bo/anda/>.

²⁵⁶ ‘Urbano’ se refiere a ciudades capitales de departamentos, El Alto y los centros poblados con más de 2.000 habitantes. ‘Rural’ se refiere a las áreas no incluidas en las categorías anteriores.

El gráfico 6.1 (véase arriba) ilustró que la cantidad educativa es más alta en áreas urbanas que al nivel nacional para todos los diferentes grupos de edad. El siguiente gráfico muestra que, durante el período de evaluación, las tasas netas de matrícula mínimas en las áreas urbanas nunca fueron inferiores al 75 %. No obstante, hubo un cierto incremento en las tasas de matrícula durante los últimos diez años, aunque no fue el caso para los grupos de edades superiores.

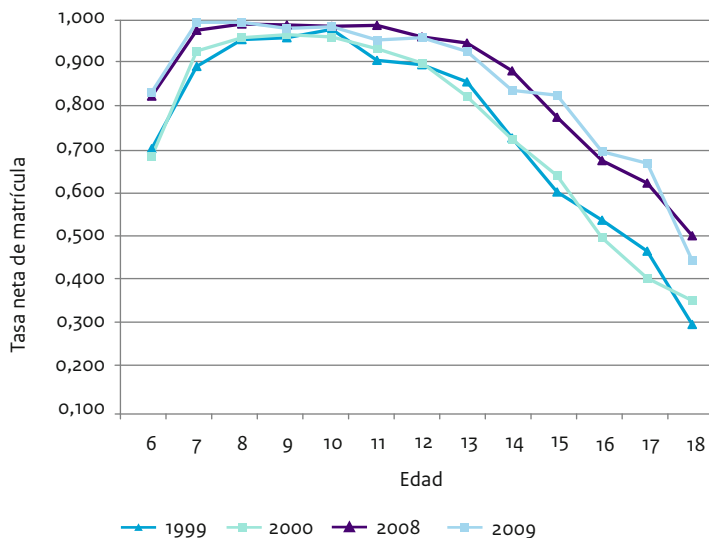
Gráfico 6.4 Tasa neta de matrícula por edad, áreas urbanas, 1999-2009



Fuente: Encuestas nacionales de hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Las tasas de matrícula ya de por sí altas en las áreas urbanas, en combinación con la evidencia de una cantidad incrementada presentada en el gráfico 6.2, sugieren que el incremento más sustancial en la cantidad educativa ocurrió en las áreas rurales. El siguiente gráfico ilustra que las tasas de matrícula en áreas rurales efectivamente son más bajas que en las áreas urbanas, pero también que hubo un incremento significativo en la matrícula rural en los últimos diez años. Para ciertas edades, el incremento es mayor a 20 puntos porcentuales (15 años de edad). Tanto la entrada tardía como la deserción después de los 12 años de edad aún existen, pero en menor medida que a inicios de este milenio. La edad más temprana de deserción podría estar conectada con la limitada disponibilidad de escuelas rurales que ofrezcan cursos más allá del quinto grado de educación primaria.

Gráfico 6.5 Tasas de matrícula por edad, áreas rurales, 1999-2009 (observe el cambio de escala)

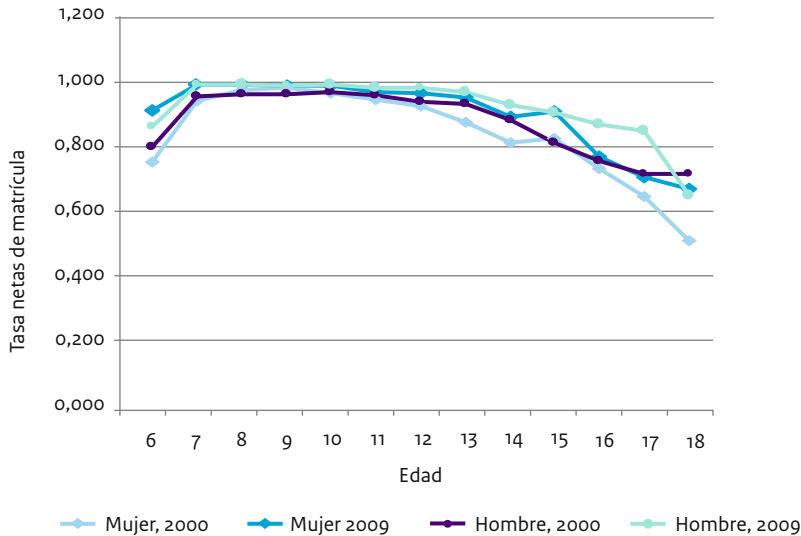


Fuente: Encuestas nacionales de hogares, Instituto Nacional de Estadística.

En cuanto al género, el siguiente gráfico muestra cómo el acceso a la educación aumentó tanto para niñas como para niños. Con respecto a las edades tempranas, entre 6 y 11 años, ya hubo poca diferencia en las tasas netas de matrícula en 1999, y ello aún es así en 2009²⁵⁷. Las tasas netas de matrícula para niños se mantienen ligeramente más altas que para niñas, aunque la brecha disminuyó significativamente.

²⁵⁷ Los datos nacionales ocultan diferencias regionales. Según el informe del progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, UDAPE (2008) observa diferencias entre departamentos (por ejemplo, en Potosí, Oruro y Chuquisaca, los departamentos más pobres, la brecha de género es la más grande). Fuente: UDAPE (2008), *Informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Gráfico 6.6 Tasas de matrícula por edad y por género, 2000-2009



Fuente: Encuestas nacionales de hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Parece que, a ciertas edades, la matrícula neta de niñas es más alta o igual a la tasa de matrícula neta de niños. Sin embargo, dada la pequeña muestra de las encuestas de hogares y el margen de error en las estimaciones, sería prematuro sacar conclusiones firmes sobre la base de estos resultados. Al mismo tiempo, una brecha más pequeña de género en la matrícula es relativamente común en América Latina (a diferencia de países con niveles de ingresos similares en otras partes del mundo)²⁵⁸. No obstante, los datos agregados al nivel nacional ocultan diferencias en la matrícula entre niñas y niños de grupos poblacionales específicos o áreas geográficas. Además, los datos de matrícula no dicen tanto sobre un posible sesgo de género experimentado una vez asistiendo a la escuela, lo que lleva a tasas más altas de deserción y discontinuación de la escolarización. La brecha más grande de género para los grupos de edades superiores indica que ello puede ser un problema.

6.4 Conclusiones

Debido a la falta de datos es imposible evaluar la evolución de la calidad educativa en Bolivia en los últimos diez años. Se llevó a cabo la implementación de pruebas estandarizadas, y la participación en comparaciones internacionales, solamente entre 1996 y 2000. De los datos disponibles se desprende claramente que la calidad era relativamente baja en el 2000.

²⁵⁸ Ya en 2002, la UNESCO reportó que América Latina era única en que las niñas muchas veces tenían una posición ventajosa con respecto a la educación escolarizada. Sin embargo, el informe asimismo señala que el sesgo de género permaneció evidente, especialmente en las áreas rurales. Fuente: Evans, H. & G. Messina (2002), *Gender equality in basic education in Latin America and the Caribbean: state of the art*.

Existen, sin embargo, estudios de la calidad educativa a pequeña escala, algunos de los que fueron financiados por los Países Bajos. No se puede generalizar los hallazgos de estos estudios para evaluar la calidad de la educación en Bolivia en su totalidad, pero, sí pueden proveer evidencia anecdótica de los niveles actuales de aprendizaje en todo el país. Juntos, estos estudios dibujan una imagen sombría de una implementación parcial de la Reforma y un impacto negativo del 'limbo legislativo' de los últimos cuatro años (como se abordó en el capítulo 3). Estudios realizados a partir de iniciativas de ONG, entre ellas de Plan Internacional, brindan algunas luces sobre los efectos de intervenciones a pequeña escala en la calidad y el acceso a la educación.

Para la cantidad educativa, la disponibilidad de datos es mejor, aunque en este caso también se implementaron cambios que hicieron difícil evaluar los desarrollos ocurridos a través del tiempo. Sin embargo, en parte, se debe a un desarrollo positivo: la introducción del registro único RUDE, en 2006. No obstante, el cambio en las series de datos ha llevado erróneamente a conclusión de que hubo un alarmante descenso en la matrícula, como se puede ver en varias publicaciones, incluso del gobierno boliviano y la evaluación conjunta de donantes.

Un análisis de la cantidad educativa basada en las encuestas de hogares realizadas entre 1996 y 2009, lleva a la conclusión diferente de que la matrícula subió durante todo el período de evaluación. Este es el caso tanto para niñas como para niños, y más notable aún en las áreas rurales que urbanas. No obstante, la entrada tardía y la deserción a partir de los 13 años de edad parecen ser problemas persistentes. Otra investigación concluye que a pesar de la brecha de acceso entre las poblaciones indígenas y no indígenas se ha reducido, la terminación sigue siendo problemática, especialmente para los estudiantes indígenas de los hogares rurales pobres.

Se requiere hacer más investigaciones para determinar las posibles causas de estos problemas y la efectividad de las políticas educativas dirigidas a contrarrestarlos²⁵⁹. Por ejemplo, se podría usar los datos administrativos en combinación con las encuestas de hogares para explorar la evolución de la matrícula a un nivel de desagregación geográfica mucho más alto (p. ej., a nivel de municipios). ¿Dónde se requiere prestar más atención al acceso?, ¿Reflejan los retrasos una falta de buenas escuelas?, ¿o de maestros?, ¿o una falta de demanda? Tales análisis serían muy interesantes cuando los resultados del siguiente censo (esperado para 2011) provean proyecciones de población relativamente exactas y referenciadas geográficamente.

²⁵⁹ Ello es un ejercicio difícil en cualquier país, aun teniendo mejores datos, debido a la dificultad de construir un contrafactual ('¿Qué hubiera pasado sin?') para la evaluación en el caso de políticas implementadas en todo el país. Sin embargo, para una descripción de cómo se puede evaluarlo, véase: Elbers, C. et al. (2008), *Assessing Sector-wide Programs with Statistical Impact Evaluation: A Methodological Proposal*, en: *World Development*. Se puede evaluarlo en base a su impacto en una muestra representativa del grupo meta usando una implementación heterogénea de políticas (p. ej., diferencias entre departamentos, en el tiempo). Esta metodología se implementó también en otras evaluaciones realizadas por la IOB en Zambia y Uganda.

En general, una evaluación de los resultados de inversiones realizadas en el sector educativo requiere de una priorización en la colección de datos. Lamentablemente, a pesar de que el censo 2011 sería muy útil, los desarrollos recientes arrojan dudas sobre la posibilidad de que se pueda dar seguimiento a la cantidad educativa, incluso en la forma rudimentaria en que se lo implementó aquí. Específicamente, el gobierno aún tiene que presentar públicamente los datos de las encuestas de hogares de 2008 y 2009 (el análisis hecho anteriormente sólo fue posible gracias a un permiso especial obtenido a través del ME). Más aún, la encuesta de hogares para 2010 fue cancelada, y la realización de la de 2011 es dudosa. Aunque las encuestas de hogares no son la responsabilidad primaria del ME, sí forma una preocupación tanto para el ME como para los donantes del sector educativo. Esta situación crea la posibilidad de que el sector educativo en Bolivia sea incapaz de monitorear adecuadamente la cantidad educativa, mientras no ha sido capaz de medir cuantitativamente la calidad durante casi una década. Ello sería comparable a una gestión macroeconómica sin medir la inflación o el PIB y crea una situación inmanejable para tanto el Ministerio como los donantes. Los Países Bajos tienen la oportunidad de desempeñar un papel importante en asunto como un donante importante y respetado en el sector de educación.

7

Conclusiones

7.1 General

Los Países Bajos han sido apreciados como un socio estable y constante del Ministerio durante una época bastante turbulenta. El compromiso de los Países Bajos con los Principios de París, al ser el donante más grande, y su papel activo dentro del fondo canasta estimularon el aumento de la apropiación boliviana y promovieron la armonización de donantes, el alineamiento y la coordinación.

Además, la evaluación de la contribución de los Países Bajos al sector educativo en Bolivia lleva a una conclusión principal: aunque recientemente se le ha dedicado más atención, hubo insuficiente monitoreo y evaluación de los resultados, tanto por parte del Ministerio de Educación boliviano como por la Embajada del Reino de los Países Bajos. El programa actual sufre de un desbalance entre la entrega de propiedad y el proceso de rendición de cuentas. Con el riesgo de ser redundante, se tendrá que repetir varias veces esta conclusión, ya que tiene consecuencias para todas las respuestas a las preguntas de la evaluación sobre pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

El período de evaluación (2000 – 2009) se caracteriza por inestabilidad política y conflictos no resueltos en el sector educativo, y en Bolivia en su totalidad. Por ejemplo, solamente el actual ministro de educación ha estado en el cargo por más de un año. Esta inestabilidad obstaculizó la implementación de las reformas en la educación que fueron respaldadas por los Países Bajos. La falta de progreso en la descentralización y la participación popular en el sector educativo limitó la capacidad de las autoridades educativas subnacionales, mientras que, al mismo tiempo, la capacidad del Ministerio fue insuficiente para la implementación de las reformas. La Reforma Educativa solamente fue implementada parcialmente entre 2000 y 2005, y discontinuada sin sustitución de 2006 hasta 2010. La implementación incompleta de reformas se dice que provocó la perpetuación de los procesos existentes de exclusión y la limitación de la relevancia educativa. A pesar de que se ha aumentado el acceso tanto en las áreas rurales como urbanas, tanto para niños como para niñas, la calidad de la educación parece baja porque las reformas iniciales no han sido sostenidas.

En un ambiente así, se debería haber combinado el enfoque sectorial y sustentar los Principios de París (p. ej., apropiación, poca asistencia predefinida, condiciones menos estrictas) con un monitoreo más efectivo y la evaluación de los resultados. El monitoreo que sí se ha implementado, se enfocó en el monitoreo financiero y no ha sido aplicado efectivamente, por ejemplo, con un seguimiento de las recomendaciones de auditorías operativas o vinculando el progreso con compromisos. Como uno de los donantes más grandes, y un socio respetado por el Ministerio y por otros donantes, se pudiera haber esperado de los Países Bajos que jugara el papel de conductor en esta área. Por ejemplo, como parte del fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación, los participantes en el fondo canasta deberían haber alentado más fuertemente al Ministerio para que mejorara el monitoreo y la evaluación de la cantidad, equidad y calidad educativas. El financiamiento de investigaciones por parte de la Embajada en el terreno de la calidad educativa fue importante en cuanto al monitoreo de la calidad, pero todavía insuficiente.

Debido a las limitaciones en cuanto al tiempo disponible, esta evaluación se concentró en la contribución financiera al Ministerio, la cual representa un 68 % de la cartera de la Embajada. Sin embargo, ha sido combinada con un financiamiento de ONG locales e internacionales, así como investigación en el terreno de la educación. Este apoyo a ONG y a la investigación es complementario a la asistencia al gobierno; fortalece el apoyo general al ME (p. ej., reforzar la participación con foros nacionales de educación) o puede atacar problemas los cuales son tratados insuficientemente en el programa de educación del gobierno (p. ej., TVET).

Recientemente se aprobó la nueva Ley de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. En los últimos tres años, hubo una relativa estabilidad en el Ministerio y en su liderazgo. Los gastos públicos en educación permanecen altos en un 7% del PIB. Aunque quedan muchos conflictos por resolver en el sector educativo, ello podría originar un nuevo impulso a las reformas educativas en Bolivia. Sin embargo, el papel de los donantes también ha venido cambiando en el último tiempo. Los recursos internos se incrementaron significativamente -a partir de 2006- para el gobierno en su totalidad, y los recursos externos para la educación disminuyeron como porcentaje de los recursos totales. Al mismo tiempo, las relaciones entre Bolivia y los Países Bajos cambiaron con las noticias recientes del cierre de la Embajada del Reino de los Países Bajos y la terminación de la cooperación al desarrollo en los años que vienen.

| 104 |

Esta nueva situación, junto con una necesidad apremiante de mejorar aún la calidad de la educación en Bolivia, exige una cuidadosa estrategia de salida para los Países Bajos desde el sector de la educación en Bolivia. Aunque ya se haya acordado la contribución al PEI 2011-2014, alineándolo con financiamientos anteriores, siguen habiendo áreas en las que la contribución de los Países Bajos puede ser mejorada. Los planes para monitorear los resultados y conectar desembolsos financieros con progresos en esta fase, se pueden considerar como un gran avance, correspondiente con las recomendaciones de esta evaluación.

7.2 Pertinencia

La pertinencia se define como ‘la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y los donantes’²⁶⁰.

La contribución holandesa a la educación básica se puede considerar como pertinente en lo concerniente a las políticas gubernamentales. Sus objetivos están alineados a los objetivos del gobierno boliviano (expresados en la Reforma Educativa, el Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución Política del Estado, la nueva Ley de la Educación ‘Avelino Siñani - Elizardo Pérez’). La preocupación holandesa sobre el acceso, la equidad y la calidad de la educación generalmente concuerda con los compromisos globales de Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El liderazgo y la apropiación crecientes del gobierno de

²⁶⁰ OCDE/CAD (2002), *Glossary of key terms in evaluation and results based management*.

Bolivia han sido activamente alentados por la Embajada, en virtud del compromiso adquirido por los Países Bajos con los enfoques sectoriales y los Principios de París.

El programa educativo de la Embajada, en principio, también es congruente con las necesidades del país. El programa aborda temas clave en el sector educativo boliviano, por ejemplo, la mejora de la pertinencia de la educación en respuesta a la alta deserción escolar en los grupos de edades superiores. Los Países Bajos no ejercen influencia bilateral directa en las políticas gubernamentales (p.ej., mediante condiciones, asistencia pre-asignada o discusiones bilaterales). Sin embargo, tópicos no atendidos en las estrategias educativas nacionales se abordan mediante el financiamiento de ONG internacionales y locales (p.ej., educación post-primaria, técnica y vocacional, y género). La Embajada dedica atención especial a la pertinencia de la educación y su vínculo con los sectores productivos, lo que ciertamente es pertinente en el contexto boliviano.

A pesar del ambiente muy turbulento y, los decepcionantes resultados de las estrategias educativas gubernamentales en algunas áreas, el programa educativo de la Embajada se mantuvo relativamente estable, al ser el Reino de los Países Bajos un socio constante y fiable del gobierno en el sector educativo. No obstante, se puede argumentar que, para que la contribución realizada mantenga su pertinencia en cuanto a las necesidades de los beneficiarios y del país, la Embajada debería haber respondido más activamente ante la evidencia de resultados decepcionantes a nivel de escuela en cuanto a la calidad de la educación.

7.3 Eficiencia

En esta evaluación, eficiencia se refiere a la manera en que la contribución holandesa destinada a la educación básica es suministrada, enfocándose en la contribución aportada a la estrategia educativa nacional (p.ej., selección de instrumentos, armonización entre donantes y alineación).

La Embajada usó una mezcla de apoyo al Ministerio y apoyo a varias ONG para ofrecer su contribución al sector educativo en Bolivia durante los últimos diez años. El foco ha sido el programa de gobierno, pero, la Embajada se esforzó por promover la complementariedad entre los diferentes instrumentos (p. ej., coordinación con ONG apoyadas por los Países Bajos, apoyo que acompaña la contribución destinada al gobierno).

Los Países Bajos han desempeñado un papel fundamental en el logro de avances en los Principios de París. La alineación y armonización han sido cada vez más puestas en práctica, aunque el grupo de donantes del fondo canasta sigue siendo relativamente pequeño. La coordinación de los donantes ha mejorado, lo que se dice, que ha bajado los costos de transacción para el gobierno boliviano. Se requiere una gran cantidad de esfuerzo de los donantes, incluso con ideas afines como los del fondo canasta. Sin embargo, dentro del fondo canasta los miembros han sido capaces de elaborar una propuesta conjunta de su financiación (2011-2014), a pesar de las diferencias en la evaluación.

El período de evaluación se caracteriza por un cambio gradual por los Países Bajos (y otros donantes del fondo canasta), que va desde una forma más condicionada de apoyo sectorial hacia un apoyo sectorial más general con creciente apropiación del país. Los recursos pre-asignados se redujeron gradualmente. El incumplimiento de las condiciones previas no era una razón para limitar la financiación. Por supuesto, en un entorno político y social tan volátil que ha caracterizado a Bolivia durante el período de evaluación, el cumplimiento de la pre-asignación y las condiciones previas siempre será un reto. Ser miembro del fondo canasta también requiere hacer ciertas concesiones. Sin embargo, en aras del cambio en el ámbito de las escuelas -tanto para profesores como para estudiantes- este enfoque requiere un monitoreo y una evaluación más estrechos y eficaces de los resultados de las estrategias educativas (y sus determinantes), de lo que ha sido la práctica hasta la fecha.

En lo referente a la gestión y gobernanza del sector educativo -que afectan la eficiencia de la implementación de la estrategia educativa del país a la que los Países Bajos están contribuyendo- los logros presentan una imagen mixta. Los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, financiados por los Países Bajos, han sido un caso de éxito excepcional de participación popular en el sector educativo. El proceso de descentralización no ha ido más allá de la desconcentración; lo que se asevera, ha limitado la capacidad de implementación a todos los niveles y ha impedido que las reformas educativas llegaran a las aulas en gran parte del país. Existe una gran variación entre los gastos por estudiante entre los diferentes departamentos del país, la cual no refleja las diferencias en costos para alcanzar a los hogares más pobres. En general, las mejoras en la gobernanza y la capacidad del sector educativo deberían estar enmarcadas en reformas gubernamentales más amplias, no sólo relacionadas con la descentralización, sino también a reformas en el servicio civil.

| 106 |

7.4 Eficacia

La eficacia evalúa la medida en que los resultados directos, o productos, de una intervención contribuyeron al logro de los objetivos, o efectos. La eficacia de la contribución holandesa al sector educativo en Bolivia se mide por los efectos de las políticas y estrategias educativas bolivianas, principalmente con respecto al acceso, la calidad, la pertinencia y la equidad.

Desafortunadamente, la disposición de datos es demasiado limitada para poder valorar la eficacia de la contribución holandesa al sector educativo en Bolivia, y mucho menos, para identificar los determinantes clave para los desarrollos en el acceso a la educación y la calidad educativa durante los últimos diez años. A pesar de las mejoras significativas en la colección de datos por el Ministerio (p. ej., el RUDE), también se presentan desarrollos negativos en esta área (p. ej., la cancelación de la encuesta de hogares de 2010). El riesgo que conlleva un monitoreo inadecuado de la cantidad y calidad educativa es comparable a una gestión macroeconómica sin tener datos sobre la inflación. Los Países Bajos, como un donante importante y activo, y un socio respetado del Ministerio, tienen un papel significativo que desempeñar en este tema.

Sin embargo, un análisis de los datos de las encuestas de hogares aporta algunos resultados útiles sobre la cantidad de la educación. El acceso a la educación se incrementó durante los últimos diez años, sobre todo en las áreas rurales, tanto para niñas como para niños. No obstante, siguen existiendo problemas con la entrada tardía y la deserción escolar a partir de los 13 años, especialmente en las áreas rurales. Otros estudios han indicado que la brecha en el acceso a la educación primaria entre las poblaciones indígenas y no indígenas ha disminuido. Sin embargo, las diferencias en las tasas de terminación continúan, especialmente para aquellos que viven en familias pobres y rurales. Esto es especialmente preocupante dado que las diferencias en escolaridad explican parte de la desigualdad de ingresos en Bolivia. Se requieren más investigaciones para evaluar cómo difiere el acceso para diferentes grupos poblacionales, o áreas geográficas, y, en qué medida, las diferentes políticas dan respuesta a estos desafíos.

Existen insuficientes datos para llegar a conclusiones sobre la calidad y pertinencia de la educación. Estudios a pequeña escala son ilustrativos -aunque no representativos para el país en su totalidad- para señalar algunas de las circunstancias preocupantes en las que niños bolivianos reciben su educación. La implementación parcial de la Reforma y la incertidumbre sobre la estrategia educativa gubernamental en los años recientes, limitaron la implementación de mejoras en la calidad de la educación y aparentemente provocaron la perpetuación de los procesos existentes de exclusión.

| 107 |

Además, es probable que, la particularmente limitada atención dedicada a la educación post-primaria y a la implementación fragmentada de la educación intercultural durante el período de evaluación, hayan obstaculizado la pertinencia educativa en Bolivia. La atención prestada por los Países Bajos a la educación técnica y vocacional aborda esta preocupación. Se espera que la reciente atención que FAUTAPO dedica a mejorar sus sistemas de Monitoreo y Evaluación permitirá generar información útil sobre los vínculos entre los sectores educativos y productivos, y, sobre cómo la TVET puede ser llevada a una escala mayor.

7.5 Sostenibilidad

La evaluación del impacto a más largo plazo de la contribución holandesa destinada al sector de la educación básica se basa en la evaluación de las instituciones que están implementando la estrategia sectorial educativa nacional, es decir, la capacidad financiera y organizacional de estas instituciones para que funcionen a largo plazo, y la forma en que los Países Bajos contribuyeron a ello.

El análisis del gasto educativo para el sector de la educación pública en su totalidad, incluyendo los niveles subnacionales, indica una participación reducida del financiamiento externo. Como tal, la dependencia general de los donantes se redujo durante el período de evaluación. Sin embargo, el Ministerio de Educación se volvió dependiente del fondo canasta para ciertos aspectos cruciales de su estrategia sectorial educativa (p. ej., puestos clave en el Ministerio, el M&E y el desarrollo curricular). Asimismo, parte de los recursos

internos asignados a programas educativos sectoriales muy grandes, tales como el Bono Juancito Pinto, está soportada por ingresos volátiles, como por ejemplo de las exportaciones de gas, lo que plantea dudas sobre su sostenibilidad.

A partir de diferentes evaluaciones externas de la capacidad institucional del Ministerio, se puede llegar a la conclusión de que se lograron mejoras importantes durante el período de evaluación. Sin embargo, evaluaciones realizadas por la Embajada y reportadas en memorándums de valoración podrían haber sido demasiado optimistas. La organización interna del Ministerio de Educación sigue siendo una preocupación, aunque la reciente estabilidad en la gestión del Ministerio brinda un espacio para el mejoramiento. La capacidad de los niveles subnacionales para implementar las políticas educativas es obstaculizada por el limitado progreso en la descentralización.

Además del apoyo a través del financiamiento del fondo canasta y el Programa de Reforma Institucional (calificado de insatisfactorio para el gobierno en su totalidad), los Países Bajos contribuyeron por medio de dos auditorías operativas del Ministerio de Educación en 2005 y 2009 respectivamente. Sin embargo, se requiere un monitoreo más efectivo para garantizar que las inversiones hechas por los Países Bajos resulten en mejoras sostenibles dentro de la capacidad del Ministerio. Eso significa un monitoreo sustentado en indicadores de progreso pertinentes y vinculados a un seguimiento más riguroso de los resultados de las evaluaciones institucionales. Asimismo, en el largo plazo, la capacidad del Ministerio es determinada por la gestión y la gobernanza del gobierno en su totalidad.

Anexos

Anexo 1 Sobre la IOB

Objetivos

La Inspección para la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB por sus siglas en holandés) tiene como objetivo contribuir al conocimiento sobre la ejecución y los efectos de la política exterior de los Países Bajos. IOB cubre la necesidad de contar con una evaluación independiente de la política y las operaciones relacionadas a todas las áreas de políticas que forman parte del grupo homogéneo de gastos realizados en el exterior (HGIS, Grupo homogéneo de Cooperación Internacional). Asimismo, IOB ofrece asesoría en relación a la programación y ejecución de evaluaciones que se realizan bajo la responsabilidad de direcciones de elaboración de políticas y de embajadas.

Las evaluaciones hacen posible que los ministros rindan cuentas ante el parlamento sobre la política implementada y la asignación de los recursos. En la ejecución de las evaluaciones, además de a la rendición de cuentas, también se dedica atención al aprendizaje. Por ello, se aspira a la incorporación de los resultados de las investigaciones de evaluación en el ciclo de formulación de políticas del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores. Los informes que emanan de las investigaciones se usan como retroalimentación dirigida para mejorar tanto las intenciones relativas a las políticas como la implementación. Equipados con conocimiento sobre los resultados de la política implementada, los formuladores de políticas serán capaces de idear intervenciones nuevas, mejores y más enfocadas.

| 111 |

Abordaje y metodología

La IOB cuenta con un equipo de investigadores con mucha experiencia y un presupuesto propio. Para la realización de las evaluaciones, la IOB busca los servicios de expertos externos con conocimiento especializado sobre el tema a ser evaluado. En función del control interno de la calidad, la IOB organiza para cada evaluación un grupo de referencia en el que también participan, aparte de los expertos externos, personas interesadas del ministerio.

Programación

La programación de las evaluaciones de la IOB forma parte del listado de evaluaciones proyectadas que están incluidas, agrupadas según las cláusulas establecidas en la política formulada, en la Memoria Explicativa del Presupuesto del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

Una organización en desarrollo

Desde la constitución de la IOB en 1977 hubo grandes cambios en el abordaje, las áreas de atención y las responsabilidades. En los primeros años, las actividades de la IOB se enmarcaban en evaluaciones por separado de proyectos para el Ministro de Cooperación al Desarrollo. A partir de alrededor de 1985, las investigaciones se volvieron más amplias y abarcaron sectores, temas o países. Además, se presentaban los informes de la IOB al parlamento y, por lo tanto, se volvían de acceso público. En 1996, se realizó una redefinición de la política exterior y se reorganizó el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores. Durante esta reorganización, en la que se cambió el nombre de la Inspección de IOB (Inspección de

la Cooperación al Desarrollo sobre el terreno) a IOB, se amplió el área de trabajo a toda la política exterior de la administración pública holandesa. Asimismo, a partir de los años noventa, se está colaborando con servicios de evaluación de otros países, entre otras en forma de realización de evaluaciones conjuntas. Finalmente, la IOB persigue ampliarse también en el terreno metodológico. Para ello, se pone mayor énfasis en la aplicación de métodos estadísticos en las evaluaciones de impacto. A partir de 2007, la IOB también emprende radiografías relativas a las políticas como otra forma de evaluación.

Anexo 2 Términos de Referencia

Introducción

El Departamento de Política y Evaluación de Operaciones del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (IOB)²⁶¹ es responsable por la revisión del apoyo de los Países Bajos a la educación básica, para 2011²⁶². Para esta revisión de la política, IOB se basará en las evaluaciones de diversos países, entre ellos Bolivia y Bangladesh²⁶³. IOB ya ha finalizado las evaluaciones de impacto de la educación primaria en Uganda y Zambia²⁶⁴.

La evaluación de Bolivia tiene una naturaleza diferente, comparada con otras evaluaciones de país. Su marco temporal es considerablemente menor, lo que limita el alcance de la evaluación. Todas las evaluaciones de los países se basan en investigaciones y evaluaciones existentes; en Bolivia hay algunos estudios muy recientes que han sido utilizados. Por ejemplo, el grupo de donantes del fondo canasta encarga una evaluación del plan del gobierno del sector de la educación en julio de 2010, y este estudio será utilizado como un punto de partida para esta evaluación²⁶⁵.

Este documento describe el objetivo, el alcance, metodología y organización de la evaluación.

Objetivo

En línea con una amplia revisión de política, el objetivo de la evaluación país es el de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la ayuda holandesa para el sector de la educación básica en Bolivia. La contribución de los Países Bajos se analizará como la de uno de los muchos actores en el sector de la educación nacional.

Alcance

De acuerdo con la política holandesa más reciente (1999), se considera a la educación básica como parte de una “columna de la educación” más grande, que cubre un proceso de toda la vida, posiblemente desde la primera infancia hasta la educación terciaria²⁶⁶. Aunque la revisión de la política, y por lo tanto la evaluación del país, sigue una definición más restringida de la educación básica, esta será considerada como una parte integral de la estrategia del sector de educación en general. Esto es particularmente importante en Bolivia, dado el hecho de que desde el año 2004, la Embajada del Reino de los Países Bajos (RNE) apoya el sector de la educación en general.

²⁶¹ Policy and Operations Evaluation Department (IOB), www.minbuza.nl/iob-en.

²⁶² Para mayor información, ver (2009), *Terms of Reference Policy evaluation: Dutch policy on basic education and development cooperation*.

²⁶³ Los países han sido seleccionados a propósito, para proporcionar una visión general del apoyo mundial a la educación básica por los Países Bajos.

²⁶⁴ Uganda: OB (2008), *Impact Evaluation: Primary Education in Uganda*, IOB Evaluation no. 311; and Zambia: IOB (2008), *Impact Evaluation: Primary Education in Zambia*, IOB Evaluation no. 312.

²⁶⁵ HIFAB (2010), *Evaluación del Programa Operativo Multianual de Apoyo al Sector Educativo en Bolivia 2004-2009*.

²⁶⁶ Ministry of Foreign Affairs (1999), *Onderwijs is een recht voor iedereen, Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en uitvoering. English translation 2000, Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation*.

En la revisión de política y, por lo tanto en todas las evaluaciones de país, la educación básica se define como la educación primaria y la primera fase de la educación secundaria para niños y jóvenes²⁶⁷. En Bolivia, por lo tanto, el énfasis recaerá en los ocho años obligatorios de escolarización en el nivel primario (grados 1.^{ro} al 8.^{vo}, edades entre 6 y 13 años) y el posterior nivel secundario (grados 1.^{ro} y 2.^{do} hasta la edad de 15-16 años)²⁶⁸. Esto implica que la educación de adultos y el ‘*nivel pre-escolar*’ no serán evaluados. La educación técnica y vocacional será evaluada donde sea relevante para la educación de los niños y jóvenes comprendidos entre los 6 y 16 años. Sin embargo, dada la forma en la cual el programa de la Embajada trata con la llamada ‘educación productiva’ y los vínculos entre sectores, un programa como FAUTAPO será cubierto en la parte descriptiva de la evaluación. Además, la evaluación de país se concentrará en la cooperación bilateral. La evaluación cubrirá el periodo comprendido entre 2001 y 2009.

Metodología

Enfoque

Las preguntas clave de evaluación (ver sección 6) que forman la estructura de la evaluación están basadas en la política holandesa sobre la educación básica. Ellas están organizadas de acuerdo a criterios estándar de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. En suma, estas preguntas de evaluación examinan:

- ¿Cuál ha sido la contribución holandesa al sector de la educación en Bolivia?
- ¿Qué lecciones se pueden extraer para el futuro en lo que respecta a la ayuda holandesa a la educación básica?

Las preguntas de evaluación se abordarán en cuatro grupos:

1. Bolivia, estrategia y políticas en educación (PE 1, 2, 15, 16)
2. Apoyo externo/holandés al sector boliviano de la educación (PE 4, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 16)
3. Análisis de los datos de la eficacia del sector (PE 3, 7, 8, 9, 13)
4. Descentralización (finanzas y gobernanza) en el sector de la educación (PE 2, 12, 15, 16)

Bolivia, estrategias y políticas en educación

A partir de la evaluación cualitativa, principalmente a través de entrevistas y de una revisión de la extensa documentación, este estudio proveerá una visión general de las principales características del sector de la educación básica nacional y de cómo se han desarrollado durante el período de evaluación, teniendo en cuenta el contexto político y social. Se prestará especial atención a la calidad y equidad de la educación. Con el fin de evaluar la sostenibilidad de las estrategias del sector, este estudio se ocupará también de la capacidad institucional y financiera, y el compromiso con la educación de las entidades públicas y privadas que implementan las políticas educativas.

²⁶⁷ UNESCO ISCED definition, http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/iscsed_1997.htm

²⁶⁸ La organización del currículum en Bolivia está estipulada en la ‘Ley de Reforma Educativa 1565’ de 1995. Actualmente, la educación secundaria, del primer y el segundo ciclo (grados 3.^{ro} y 4.^{to}) también es obligatoria.

El apoyo externo/holandés al sector de la educación boliviana

Este estudio se centrará en la pertinencia, la eficiencia y la sostenibilidad de la ayuda holandesa al sector de la educación pública boliviana. A través de revisión de la documentación y entrevistas en Bolivia y los Países Bajos, se reconstruirá la lógica de intervención que sustenta el apoyo de los Países Bajos. Se hará un análisis de la medida en la que los objetivos de la política holandesa están alineados con los del gobierno boliviano. El estudio también evaluará la elección de las modalidades de ayuda, en particular el enfoque sectorial, y la contribución de la Embajada a la armonización y alineación de los donantes. El apoyo holandés se evaluará como uno de los muchos actores en el sector, especialmente como parte de los donantes del fondo canasta para apoyar al sector educativo.

Análisis de los datos de la eficacia del sector educativo

Este estudio analizará las investigaciones disponibles y los datos estadísticos en el sector de la educación básica en Bolivia (a nivel nacional y descentralizado) con el fin de proporcionar una visión general de los principales desarrollos en el sector de la educación básica; a nivel desagregado, con especial atención a las mujeres y niñas, la distribución geográfica, y si es posible, a los grupos de población indígena y desfavorecidos. El estudio evaluará las pruebas de sí y cómo los programas de educación básica del gobierno nacional y/o las ONG locales, con el apoyo de los Países Bajos, contribuyeron a la pertinencia, calidad y equidad de la educación en Bolivia. Dependiendo de la calidad y disponibilidad de datos, la efectividad se establecerá en un sentido causal (por ejemplo, casos en los que la configuración y los datos permiten creíblemente atribuir impactos de las intervenciones en particular), o por medio de un análisis más descriptivo. Además, el informe incluirá una sección con recomendaciones sobre la recopilación de datos, monitoreo y evaluación en el sector de la educación boliviana.

| 115 |

Gobernanza en el sector de la educación: descentralización

Este estudio se centrará en evaluar la forma en que la descentralización ha afectado a la eficiencia del sector educativo (financiación, gestión y gobernanza), la sostenibilidad (capacidad de ejecución en los diferentes niveles, como los municipios), y las implicaciones del mismo para el apoyo de los Países Bajos a la educación.

Métodos

El material existente se utilizará como punto de partida para la evaluación. En los últimos años, se han escrito interesantes informes sobre el sector de la educación (básica) en Bolivia²⁶⁹, y muy recientemente el grupo de donantes del fondo canasta encargó una evaluación del plan del gobierno del sector de educación. Por otra parte, IOB inició una investigación de campo sobre los mecanismos de supervivencia de las poblaciones en las zonas rurales de Chuquisaca²⁷⁰. A los efectos de esta evaluación de país un componente de

²⁶⁹ Por ejemplo, sobre la calidad de la educación: Yapu, M. (2009), *La calidad de la educación en Bolivia. Tendencias y puntos de vista*. Or on decentralisation: Mesa de Trabajo en Educación (2006), *Rol y Potencialidades de la Descentralización en Educación Bolivia*.

²⁷⁰ Dulong, R. et al. (2010), *Investigaciones sobre estrategias campesinas en comunidades rurales del norte de Chuquisaca y Potosí – Bolivia Pied Andino – 2010. Cambios identificados a nivel municipal, comunal y familiar – efectos en las estrategias de vida y desarrollo campesinas*.

educación se ha añadido a esta investigación. De esta manera, la evaluación país por IOB tiene la intención de construir sobre los trabajos existentes, llenar las brechas, en lugar de duplicar esfuerzos.

La evaluación de país será principalmente de carácter cualitativo. La investigación cuantitativa, o la evaluación de impacto estadístico llevada a cabo en las evaluaciones de la educación en Zambia, Uganda y Bangladesh, no es posible dado el tiempo y las limitaciones de los datos.

La evaluación utilizará tanto datos cualitativos como cuantitativos. Las principales fuentes de datos para el análisis de datos cuantitativos serán: los datos estadísticos del Ministerio de Educación (SIE, SIGMA); el Instituto Nacional de Estadísticas (INE); y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). La investigación cualitativa se basa en revisiones de documentos, visitas de campo, entrevistas y grupos de discusión con los principales grupos de intereses del sector de la educación. Desafortunadamente, debido a la temporada de vacaciones, no será posible incluir a los beneficiarios finales de la ayuda holandesa para el sector de la educación: las escuelas, profesores y estudiantes.

Organización

| 116 |

Equipo

El equipo consistirá de varios expertos nacionales e internacionales, quienes entregarán reportes individuales (español/inglés) pero también trabajarán de manera conjunta como equipo y proveerán insumos para los trabajos de los demás. El equipo estará liderado por Phil Compernelle, asistida por Kirsten Mastwijk, del Departamento de Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (IOB). Phil Compernelle también compilará los diferentes estudios en un informe de evaluación país. Los siguientes expertos han sido identificados:

- Sr. Arend Pieper (centrado en el apoyo externo/holandés)
- Sr. Miguel Urquiola (centrado en el análisis de datos, M&E)
- Sr. Alfonso García Salaues (centrado en descentralización, gobernanza y financiamiento)
- Sra. Beatriz Cajías (centrada en los desarrollos de la educación boliviana)
- Cuando sea necesario, estos expertos podrán recurrir a experiencia adicional.

Participación de los interesados clave

La EKN haya solicitado expresamente al IOB el limitar la carga sobre el Ministerio de Educación. Sin duda, este es el punto de partida de la evaluación de cada país y la IOB trabajará en estrecha colaboración con la Embajada para asegurar que esto suceda de acuerdo a los actuales procesos nacionales. El equipo estará bien preparado durante la misión de evaluación y se concentrará en llenarlos vacíos dejados por la evaluación más reciente en lugar de duplicar su investigación.

En principio, IOB quisiera crear un grupo de referencia del país para formular observaciones sobre el informe final e incrementar la difusión de las lecciones derivadas de la evaluación. IOB discutirá con la Embajada la conveniencia de un grupo de referencia nacional y la participación de los diferentes actores en éste grupo (donantes, la sociedad civil, gobierno).

Control de calidad

El borrador del informe final será compartido con los principales interesados en el país, a través del grupo de referencia y de forma directa (representantes del Ministerio de Educación, la Embajada, y el grupo de donantes). Al grupo de referencia internacional para la revisión de la política en su conjunto también se le pidió comentar sobre el borrador del informe final, como lo han hecho en las otras evaluaciones país. Por otra parte, dos colegas de en IOB realizarán una revisión del trabajo entre-pares antes de finalizar el informe.

Preguntas de evaluación

Análisis de contexto

1. ¿Cuáles son las principales características del sector de la educación básica nacional y cómo han evolucionado a lo largo del período de evaluación (políticas nacionales, las intervenciones prioritarias y las actividades, objetivos, metas e indicadores clave, estructura institucional y organizativa, el sistema educativo²⁷¹, el papel dentro de un plan de desarrollo más amplio y compromiso de las reformas, la participación del sector privado y sociedad civil)?
2. ¿Cuáles son las principales características de la financiación, los gastos y costos, en el sector de la educación (básica) durante el período de evaluación (a nivel central y descentralizado)²⁷², prestando particular atención a la distribución geográfica?
3. Cuáles han sido los mayores desarrollos en el sector de la educación básica desde los años 90, a un nivel desagregado, prestando atención especial a los grupos de población indígena y grupos desfavorecidos, mujeres y niñas, y a la distribución geográfica:
 - Números: de estudiantes por grado (acceso, asistencia, edad, demografía),
 - Infraestructura escolar (escuelas, aulas, agua y saneamiento, internados, programas de nutrición, gestión, etc.),
 - Material de enseñanza, aprendizaje y pedagogía (períodos de clase, lenguaje de instrucción, métodos, libros de texto, etc.)
 - Maestros (responsabilidades, formación académica, capacitación previa y capacitación en servicio, etc.)

²⁷¹ Sistema educativo se refiere a, por ejemplo, entrenamiento de maestros, desarrollo curricular, producción y distribución de materiales de enseñanza, servicios de asesoría, gestión de las escuelas y sistemas de financiamiento.

²⁷² En términos de financiamiento se prestará atención a: (i) tendencias en el gasto y financiamiento de la educación básica (gastos recurrentes, desarrollo/inversión, componentes) del Gobierno, los donantes y los hogares (en términos de magnitud, % del PIB, % del gasto público, % del gasto del sector educación, participación de los donantes, etc.); (ii) principios y mecanismos para la oportuna asignación de fondos; y (iii) distribución del gasto (geográfica, grupos poblacionales). En términos de costos, se prestará atención a los recurrentes, a las inversiones y el desarrollo, el costo de los salarios de los profesores y el escalafón, los costos de los materiales de enseñanza, la infraestructura escolar (escuelas, aulas, agua y saneamiento) estipendios, costos por alumno, pagos por matrícula escolar y otros costos privados de la educación.

Pertinencia²⁷³

4. ¿Cuáles han sido los principales objetivos de la ayuda de los Países Bajos para el sector de la educación básica y cómo fueron seleccionados (incluyendo el grupo objetivo, y áreas prioritarias)?²⁷⁴. ¿Cómo se orienta el apoyo de los Países Bajos hacia las mujeres y niñas, y otros grupos desfavorecidos?
5. ¿Hasta qué punto están los objetivos del apoyo de los Países Bajos a la educación básica están en línea con la estrategia nacional para la educación (básica)?
6. ¿Qué está cubierto por la cartera de apoyo de los Países Bajos para el sector de la educación básica durante el período de evaluación? Dentro de la cartera, ¿qué se financia a través del apoyo a las ONG holandesas y locales (incluyendo objetivos, grupos destinatarios, enlace con el sector público de educación básica, y la cooperación con la Embajada)?, ¿qué se sabe acerca de sus resultados (sustentado por el material de evaluación existente)?

Efectividad²⁷⁵

7. En qué medida los programas de educación básica del gobierno nacional y/o de las ONG, apoyadas por los Países Bajos, han contribuido a:
 - La calidad y pertinencia de la educación básica (medidas, por ejemplo, en: logros de aprendizaje, tasas de terminación, oportunidades de aprendizaje continuadas después de la educación primaria, acceso al mercado de trabajo),
 - igualdad de oportunidades para la educación básica y el logro educativo de las personas de los grupos más desfavorecidos (medida mediante el análisis de los resultados y las intervenciones de los grupos de población de diferentes estratos socio-económicos, y si es posible, por grupos o comunidades con problemas de inserción),
 - equidad de género en el acceso a la educación básica y el logro educativo (medido mediante el análisis de las intervenciones dirigidas y los resultados desagregados por género), y
 - si es posible dada la disponibilidad de los datos, los efectos económicos de la mejora del acceso y la calidad de la educación básica (mejoras en la salud, oportunidades sociales y económicas)²⁷⁶.

²⁷³ 'Pertinencia' se define como 'la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes'. OCDE/CAD (2002), Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados.

²⁷⁴ Apoyados en entrevistas y revisión de planes anuales, registros de seguimiento sectorial, planes estratégicos multianuales (2008-2011) y otros documentos de política de la Embajada.

²⁷⁵ La efectividad se refiere a los efectos en los logros del aprendizaje (outcome) de las políticas nacionales de educación básica, los principales determinantes de los cambios en los resultados, y el papel de los Países Bajos en ellos. Se prestará especial atención a la distribución de los efectos y los logros de los grupos más desfavorecidos, las mujeres y las niñas.

²⁷⁶ Donde sea posible, investigaciones existentes serán usadas para proveer información sobre los efectos de bienestar y, en consecuencia la relevancia de la educación en los países seleccionados (aunque no necesariamente para aquellos niños cuya educación no ha sido apoyada por los Países Bajos). Por ejemplo, Burchfield, S. et al. (2002), *A longitudinal study of the effect integrated literacy and basic education programs on the participation of women in social and economic development in Bolivia*.

8. ¿Cuáles son los principales determinantes materiales y no materiales de ésta evolución en la educación básica (individual/familiar, comunitario, características de la escuela)?
9. ¿Cuáles intervenciones educativas han tenido el mayor impacto?, y ¿cuál ha sido el papel de los Países Bajos en la promoción de estas intervenciones?

Eficiencia²⁷⁷

10. ¿Cuáles han sido los principales instrumentos y modalidades de la ayuda holandesa a la educación básica y los factores que explican la elección de los mismos (incluido el objetivo de entrada)?
11. ¿Cómo ha sido desarrollado el enfoque sectorial en Bolivia durante el período de evaluación?, ¿cuál ha sido el papel de los Países Bajos?
12. ¿Cuáles son las principales características de la gestión del sector de la educación (básica) y la gobernanza en los diferentes niveles del sistema (centrándose en los procesos de descentralización)?²⁷⁸. ¿Cómo influye esto en el apoyo externo al sector?
13. ¿Cómo es monitoreado y evaluado el sector nacional de la educación (básica) en el país, tanto por el gobierno como por los donantes?
14. ¿Qué resultados se han logrado en el sector de la educación (básica), durante el período de evaluación, en el ámbito de la armonización y alineación de los donantes? ¿Cuál ha sido el papel de los Países Bajos (por ejemplo, dentro el fondo canasta de los donantes)?

Sostenibilidad²⁷⁹

15. ¿Cuál es la capacidad institucional y financiera, y el compromiso con la educación de las instituciones públicas y privadas (si procede) que implementan la estrategia nacional de educación básica? Por ejemplo, ¿cuál es la capacidad y compromiso en los niveles descentralizados de gobierno?, ¿las inversiones en infraestructura escolar, más (y mejor calificados) profesores, etc., han sido acompañados por incrementos en el presupuesto de los gastos recurrentes para asegurar su continuo funcionamiento y mantenimiento?
16. ¿En qué medida el apoyo holandés ha contribuido a la sostenibilidad de las políticas sectoriales nacionales de educación (por ejemplo, inversiones en la creación de capacidades, el apoyo a los procesos de descentralización, las estrategias de salida)? ¿Cuáles han sido los resultados desde la mirada de los principales interesados?

²⁷⁷ En esta evaluación, eficiencia se refiere a la manera en que la contribución holandesa destinada a la educación básica es suministrada, enfocándose en la contribución aportada a la estrategia educativa nacional (p.ej., selección de instrumentos, armonización entre donantes y alineación).

²⁷⁸ En descentralización, utilizando entre otros: EKN La Paz (2010), *Bases para una estrategia de enfoque descentralizado de la cooperación al sector de la educación en Bolivia (Propuesta del Programa transversal de Descentralización y MIL, La Paz 22.03.2010)*; Faguet, J. P., & F. Sanchez (2006), *Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia*; PNUD (2007), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: El estado del Estado*; and Mesa de Trabajo en Educación (2006), *Rol y Potencialidades de la Descentralización en Educación Bolivia*.

²⁷⁹ Sostenibilidad es definida como 'la continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida'. Fuente: OECD/DAC (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*.

Anexo 3 Entrevistas²⁸⁰

Países Bajos

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores

Chris de Nie	Miembro del personal DEC
Francis Kettenis	Oficial de País
Martin de la Beij	Jefe DDE, anterior Embajador en La Paz
Vincent Snijders	Jefe DSO/OO

Embajada del Reino de los Países Bajos en La Paz

Anke van Dam	Especialista en Educación
Beatriz Delgado	Administradora presupuestaria
Damaris Sánchez	Secretaria
Gary Montaña	Asesor Económico
Silvia Velarde	Especialista en Educación
To Tjoelker	Jefe de Cooperación al desarrollo

Embajadas extranjeras

Embajada Sueca en La Paz

Rebecca Borda	Oficial de programa
---------------	---------------------

Embajada Danesa en La Paz

Ivette Long	Oficial de programa
-------------	---------------------

Embajada Española en La Paz

Carmen de Diego	Oficial de programa
Jordi Borlan	Oficial de programa

Embajada de Venezuela en La Paz

	Promotora de alfabetización
--	-----------------------------

Embajada Cubana en La Paz

Danilo Sanchez	Consejero
----------------	-----------

Órganos del gobierno boliviano

Ministerio de Autonomías

Cecilia Urquieta

²⁸⁰ El 9 de junio del 2011 se organizó un taller en La Paz en el cual se presentaron los resultados preliminares de la evaluación a algunos representantes del ME, ONGs, la Embajada del Reino de los Países Bajos, investigadores de PIEB y varias universidades, INE y UDAPE. El input de estos participantes resultó ser muy valioso para poder finalizar el informe de evaluación.

Ministerio de Educación

Bernardo Ramos	Dirección General de Asuntos Administrativos
Carla Camacho	Responsable de Investigación sectorial indicadores y análisis educativo
Carlos Aramayo	Finanzas FPS
Juan Carlos Munguía	Gerente de Finanzas del FPS
Crisitan Mendivil	Unidad de infraestructura educativa PROMES
Nancy Yupanqui	Responsable de sistemas de información - SIE
Nicolás Torres	Director General, Asuntos Administrativos
Rocío Ticona	Gerente Regional FPS
Susana Postigo	Directora Relaciones Internacionales

Ministerio de Transparencia

Carlos Camargo	Director General del Viceministerio de Transparencia
----------------	--

SEDUCA Chuquisaca

Donato Poma Gutiérrez	Jefe de la unidad de análisis e información educativa
-----------------------	---

SEDUCA La Paz

Esteban Quispe Alanoca	Jefe de la unidad de asistencia técnica pedagógica
Javier León Cutile	Jefe de la unidad de seguimiento y supervisión

| 121 |

Institutos bolivianos

Instituto Nacional de Estadística (INE)

Jorge Leiton Quiroga	Director de Estadísticas Sociales
Ludwin Torres	

Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE)

Fernando Landa	
Roland Pardo	Director de Políticas Sociales

ONGS

Plan International Inc.

Daniel Rojas	Asesor de programa (Salud)
Esteban Ugrinovic	Movilización de recursos y gerente de asociados
Gustavo Tapia Revollo	Coordinador de investigación y evaluación
Juan Felipe Sánchez	Director de País
Sergio von Vacano	Asesor de Programa (Educación)
Ximena Ostria	Gerente del Programa de Apoyo

Unicef

Nyurka Villapando	Especialista en educación
-------------------	---------------------------

Anexos

CEPOS

Patricia Marín	Miembro del personal
Pedro Apala	Miembro del personal

FAUTAPO

Bernardo Paz	Gerente Operativo
Jimena Rojas	Coordinadora Programa de Jóvenes Bachilleres
Jorge Lozano	Gerente Adjunto
Marco Antonio Flores	Responsable Regional Chuquisaca

Organizaciones internacionales

PNUD/UNDP

Miguel Vera	Consultor
Victor Hugo Bacarreza	Consultor
Vivian Arteaga	Miembro del equipo

UNFP

Mónica Yaksic

BID/IDB

Baudoin Duquesne	Representante
------------------	---------------

Banco Mundial/World Bank

María Alejandra Velasco	Analista de Investigaciones
-------------------------	-----------------------------

Investigación

PIEB

Mario Yapu	Director Académico
------------	--------------------

Investigadores PIED Andino II

Geke Weenink	Investigador
Roxana Dulon	Investigadora
Zulema Ramos	Investigadora

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Martín Benavides	Director Ejecutivo
------------------	--------------------

Otros

María Luisa Talavera	Investigadora Universidad Mayor de San Andrés en La Paz
Mieke López Cardoso	Investigadora (participante en el programa de la academia de la cooperación al desarrollo ('IS Academy') del ministerio holandés de asuntos exteriores).

Anexo 4 Bibliografía

Literatura

Adams (1998), Defining Educational Quality: Educational Planning. En: *Educational Planning*, 11 (2), pp. 3-18.

Ameller, V. (2000), *La problemática de los gobiernos municipales de escasa población. Consideraciones socioeconómicas para un tratamiento diferenciado*, La Paz: MDS/VPEPP.

Ameller, V. (2005), El mito del desarrollo en municipios inviables. En: Ayo, D. (coord.), *Municipalización Diagnóstico de una Década (Tomo I)*, La Paz: ILDIS.

Arce, M. B. (2009), *Evaluación cualitativa de algunos mecanismos, instrumentos y modalidades de financiamiento de la ayuda oficial al Desarrollo de Bolivia*, La Paz: EKN.

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (1996), *La AIPE frente a las reformas estructurales*, Cochabamba: AIPE.

Banco Mundial (2003), *The Bolivian Education Reform 1992-2002: case studies in large-scale education reform*, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2006), *Basic Education in Bolivia. Challenges for 2006-2010, Report n. 35073-BO*, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2006), *Cómo se gasta el dinero público. Actualización*, Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2006), *Crece beneficiando a los más pobres. Evaluación de la pobreza en Bolivia, Informe n. 28068*, Washington: Banco Mundial.

Barié, C. G. (2009), *Entre tizas y pancartas: La educación primaria en Bolivia*, La Paz: Fundación UNIR.

Barriga, P. M. et al. (2004), *Leer y escribir en quechua... ¿Es necesario? Un estudio en tres Unidades Educativas de Chuquisaca*, La Paz: PIEB.

Berrios G. M. (1995), *Quién le teme a la Reforma Educativa*, La Paz: CEDOIN.

Burchfield, S. et al. (2002), *A longitudinal study of the effect integrated literacy and basic education programs on the participation of women in social and economic development in Bolivia*, Washington: USAID/World Education Inc.

Cajías, B. (1995), 1995: la educación boliviana ante el desafío de la reforma. En *Informe Social Bolivia 2*, La Paz: CEDLA.

Cajías, B. (2000), *Formulación y aplicación de políticas educativas en Bolivia 1994-1999*, La Paz: CEBIAE.

Cámara Baja de los Países Bajos (2001), moción Hessing (TK 28 000V nr 32).

Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación- CIDE & Universidad Alberto Hurtado-Chile (2010), *Evaluación final proyecto QLIII 2007-2009 y proyecto regional ROA*, (a ser publicado próximamente).

Chumacero, C. et al. (2006), *Evaluación de Medio Término a la Fundación AUTAPO*, La Paz: FAUTAPO.

Contreras, M.E. y M. L. Talavera (2004), *Examen parcial. La reforma educativa boliviana 1992-2002*, La Paz: PIEB.

Corte Nacional Electoral (2008), *Reformas políticas, económicas y sociales*, La Paz: Corte Nacional Electoral.

Costa, J. B. et al. (2008), *Balance de un cuarto de siglo de democracia. Reformas políticas, sociales y económicas*, La Paz: CNE.

| 124 |

Courtney (2008), Do monitoring and evaluation tools, designed to measure the improvement in the quality of primary education, constrain or enhance educational development? En: *International Journal of Educational Development*, 28 (5), pp. 546-559.

Dahl-Östergaard, T. et al. (2009), *Sweden's and Holland's Strategies for the Promotion of Gender Equality in Bolivia*, Estocolmo: SIDA.

Dam, A. van (2011), *Technical education in Bolivia. The case of Fautapo*. Presentación realizada el 03/02/2011.

DGIS (2000), *Sectoral approach*. Working Document, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

Dulón, R. et al. (2010), *Investigaciones sobre estrategias campesinas en comunidades rurales del norte de Chuquisaca y Potosí – Bolivia Pied Andino – 2010. Cambios identificados a nivel municipal, comunal y familiar – efectos en las estrategias de vida y desarrollo campesinas*, Sucre.

Elbers, C. et al. (2008), Assessing Sector-wide Programs with Statistical Impact Evaluation: A Methodological Proposal, en: *World Development*, 3 (2), pp. 513-520.

Evans, H. & G. Messina (2002), *Gender equality in basic education in Latin America and the Caribbean: state of the art*, Santiago: UNESCO Chile.

Faguet, J. P., & F. Sanchez (2006), *Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia*, Londres: The Suntory Centre.

FAM-BOLIVIA (2008), *El desayuno escolar en Bolivia Diagnóstico de la situación actual*, La Paz.

FAM-Bolivia, Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular y USAID (2005), *Desarrollo Democrático y Participación Ciudadanía (DDPC)*, La Paz: USAID.

Fernández, Benito (2000) 'Principales experiencias y propuestas sobre Educación Intercultural y Bilingüe desarrolladas y planteadas en Bolivia', en la memoria del seminario *La Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia. Balance y perspectivas*, La Paz: CEBIAE.

Finot, I. y M. Zapata (2007), *Análisis de equidad sobre la distribución de los ingresos públicos y el gasto social territorial en Bolivia*. Versión revisada, La Paz.

Fundación FAUTAPO (2010), *Fichas de programa de Educación Técnica Productiva (ETP) – Ejército, Tarija y Potosí; Formación Técnica Laboral para Jóvenes Bachilleres; Educación Superior*, Bolivia: Fundación FAUTAPO.

Fundación FAUTAPO (2010), *Memoria Anual 2009*, Bolivia: Fundación FAUTAPO.

Gamboa, F. (1998), *Contra viento y marea, tras las huellas de la Reforma Educativa en Bolivia*, La Paz: CEDOIN.

Gray Molina, G. y E. Yañez (2010), *The dynamics of inequality in the best and worst of times, Bolivia 1997-2007*, Nueva York: UNDP.

HIFAB (2010), *Evaluación del Programa Operativo Multianual de Apoyo al Sector Educativo en Bolivia 2004-2009*, La Paz: HIFAB.

Howard (2009), Education reform, indigenous politics, and decolonisation in the Bolivia of Evo Morales, En: *International Journal of Educational Development*, 29 (6), pp. 583-593.

Human Rights Watch (2011), *Bolivia Country Summary*, En: World Report 2011.

Jiménez, W. & M. Vera (2010), *Indigenous Population and Differences in Access to Primary Education in Bolivia*, Ottawa: FOCAL.

IOB (2003), *Local Solutions to Global Challenges; Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Case study Bolivia*, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

IOB (2005), *IOB Evaluation Sector-wide approach. Working document Bolivia*, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

IOB (2008), *Impact Evaluation: Primary Education in Uganda*, IOB Evaluation no. 311, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

IOB (2008), *Impact Evaluation: Primary Education in Zambia*, IOB Evaluation no. 312, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

IOB (2009), *Terms of Reference Policy evaluation: Dutch policy on basic education and development cooperation*, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

Landa, F. and W. Jimenez (2005), Bolivia: Crecimiento pro-pobre entre los años 1989 y 2002, *Revista de Análisis Económico*, La Paz: UDAPE.

Laserna R. & Villarroel M. (2008), *38 Años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por periodos gubernamentales. Enero de 1970 – Enero de 2008*, Cochabamba: CERES.

Lopes Cardozo, M. (2009), Teachers in a Bolivian context of conflict: potential actors for or against change? En: *Globalisation, Societies and Education*, 7 (4), pp. 409-432.

López, L. E. et al. (2005), *De resquicios a boquerones: La educación intercultural bilingüe*, La Paz: PROEIB ANDES.

Machaca, G. (2007), *La participación social en la educación en Bolivia en el contexto de la implementación de la EIB. Estudio de caso en las comunidades de Itanambikua y Tomorco*, Cochabamba: Programa de Formación en educación Intercultural Bilingüe para los países andinos PROEIB Andes.

Martínez Portocarrero, J. L. (2002), *Educación Primaria. Análisis y propuesta de política pública*, La Paz: CEBIAE.

Mesa de Trabajo en Educación (2006), *Rol y Potencialidades de la Descentralización en Educación Bolivia*, La Paz: SNV.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009), *Memoria Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*, La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ministerio de Educación y Cultura (2003), *Concertando la Estrategia de la Educación Boliviana. Diálogo Educativo N° 2*, La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.

Ministerio de Educación (2004), *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados*, La Paz: UNICOM.

Ministerio de Educación (2005), *Memorándum de Entendimiento en relación al FASE*, La Paz: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2008), *Código de Conducta*, La Paz: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2010), *Memorándum de Entendimiento, FASE III*, La Paz: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2010), *Propuesta de Evaluación Conjunta. Fortalecimiento del sector educativo*, La Paz: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación y Cultura (2006), Ante Proyecto: Nueva Ley de Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”. (Documento de socialización), La Paz: Ministerio de Educación y Cultura.

Ministeria de Hacienda (2003), Sistema Nacional de Inversión Pública. Normas básica. <http://www.umsa.bo/umsa/presupuestos/NB-SNIP.pdf>

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Tesoro y Crédito Público, Unidad de Programación Fiscal (2008), *Dossier Estadístico 1990-2007 Vol. XI*. La Paz: Ministerio de Hacienda.

Ministry of Education of Bolivia & Ministry of Foreign Affairs of Denmark/DANIDA (2005), *Danish support to Education in Bolivia through the sectorwide approach, 2005-2009*, La Paz.

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (1992), *Development Cooperation and Education in 1990s*, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (2000), *Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation*, La Haya:

| 127 |

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores. Traducción de (1999), *Onderwijs is een recht voor iedereen, Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en uitvoering*.

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (2002), *Policy paper on Silent Partnership*, La Haya: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores (2010), *Report in preparation of Political Consultations 2010*, Mayo 2010, La Haya: The Hague: Ministerio holandés de Asuntos Exteriores.

Navarro, O. (2009), *MINISTERIO DE EDUCACIÓN: Gasto Educativo e Indicadores del periodo 2004 – 2008*, La Paz.

Nina, O. (2006), *La educación Inicial, Primaria y Secundaria en el marco de la descentralización: Contexto y perspectivas*, La Paz: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo.

Nuevas Palabras (2008), Ausencia de ley sume a Bolivia en un ‘limbo’ educativo’, en: *Nuevas Palabras*, 118.

OCDE/CAD (2002), *Bolivia, a country case on government efforts to achieve more ownership*, París: OCDE/CAD.

OCDE/CAD (2002), *Glossary of key terms in evaluation and results based management*, París: OCDE/CAD.

OCDE/CAD (2008), *Making Aid more Effective through Gender, Rights, and Inclusion: Evidence from Implementing the Paris Declaration. Bolivia Case Study*, París: OCDE/CAD

Paz Soldán A.M. (coord.) (2011), *Cómo leen y escriben los bachilleres al ingresar a la universidad. Diagnóstico de competencias comunicativas de lectura y escritura.*, La Paz: Universidad Católica Boliviana San Pablo; Fundación PIEB.

Pérez S. V. B., y S. M. Oviedo (2002), *Estado de situación de la educación en Bolivia*, La Paz: CEBIAE.

PNUD/UDAPE (2010), *Bolivia Development Indicators*. En: *Human Development Bulletin*, La Paz: UDAPE.

PNUD (2007), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: El Estado del Estado*, La Paz: PNUD.

PNUD (2010), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia*, La Paz: PNUD.

PNUD (2010), *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010: Acting on the future breaking the intergenerational transmission of inequality*, San José, C.R

| 128 |

Pritchett, L. (2003), *Educational Quality and Costs: A Big Puzzle and Five Possible Pieces*, mimeo, Cambridge: Harvard University.

La Razón, (2010), *La nueva Ley Educativa propone 10 cambios*. En: *La Razón*, 17/12/2010.

Reingeniería Total SRL (2005), *Ministerio de Educación: diagnóstico de fortalezas y debilidad del área administrativa y financiera. Informe de diagnóstico*, La Paz.

Saavedra (2007), *Educación superior, interculturalidad y descolonización*. La Paz: PIEB – CEUB.

Saberes & Territorios (2010), *Evaluación Final Proyecto 'Escuelas de Calidad/ Estrategia de Núcleos Catalizadores' de Plan Internacional Bolivia*, La Paz.

Talavera, M. L. et al. (1999), *Otras voces, otros maestros. Aproximación a los procesos de innovación y resistencia en tres escuelas del Programa de la Reforma Educativa*, La Paz.

Talavera, M. L. (2002), *Innovation and resistance to change in Bolivian schools*, en: *Prospects*, vol. XXXII, no. 3.

The Economist Intelligence Unit (2001), *Country profile 2001 – Bolivia*, Londres: The Economist Intelligence Unit.

The Economist Intelligence Unit (2003), *Country report Bolivia – October 2003*, Londres: The Economist Intelligence Unit.

The Economist Intelligence Unit (2008), *Country profile 2008 – Bolivia*, Londres: The Economist Intelligence Unit.

The Economist Intelligence Unit (2008), *Country report Bolivia – October 2008*, Londres: The Economist Intelligence Unit.

The Economist Intelligence Unit (2011), *Country report March 2011 – Bolivia*, Londres: The Economist Intelligence Unit.

TUDELA & TH Consulting Group S.R.L. (2009), *Informe de Consultoría de evaluación de Capacidad Institucional, Ministerio de Educación*, La Paz.

UDAPE-UNICEF (2006), *Bolivia. El Gasto de los Hogares en Educación*, La Paz: UDAPE-UNICEF.

UDAPE (2008), *Informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, La Paz: Ministerio de Hacienda.

UDAPE (2010), *Dossier de estadísticas sociales y económicas. Series históricas sistematizadas de las principales variables económicas y sociales a partir de 1980 - 2009*, Vol. 20. <http://www.udape.gob.bo>

UNHR (2010), Press Conference by UN High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay, La Paz, Bolivia (martes 16 de noviembre de 2010) <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10538&LangID=e>

Unicef Bolivia (2009), *Final Fund Utilization Report for the Netherlands Committee for Unicef*, La Paz: Unicef Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2006), *Bolivia: Situación Actual y Gasto Público Social (GPS)*. Presentación PowerPoint disponible en: www.cepal.org/dds/GastoSocial/docs/ppt_Bolivia.pdf

Universidad Católica Boliviana, Departamento de Cultura y Arte (2010), *Diagnóstico 2010 Pensamiento Crítico*, La Paz (documento preliminar).

Universidad Mayor de San Simón & Cooperación Técnica Alemana-GTZ (2006), *Informe Final de Proyecto 'Apoyo a los Consejos Educativos de Pueblos Originarios – CEPO, Cochabamba: PROEIB Andes*.

Urquiola, M. y V. Calderon (2006), Apples and oranges: Educational enrollment and attainment across countries in Latin America and the Caribbean. En: *International Journal of Education Development*, 26.

Urquiola (2011), *Calidad y cantidad educativa en Bolivia: 1996-2010. Informe preparado para el Ministerio holandés de Asuntos Exteriores*. www.minbuza.nl/iob

Wit, C. de et al. (2010), *Fundación Educación para el Desarrollo. Evaluación de medio término*, La Paz: MDF Training & Consultancy.

Yapu, M. (2011), *La educación rural en Chuquisaca 1996-2010. Elementos para futuras investigaciones. Proyecto 100 años de Educación en Bolivia*, La Paz.

Yapu, M. (2009), *La calidad de la educación en Bolivia. Tendencias y puntos de vista*, La Paz: Mesa de Trabajo en Educación.

Yapu, M. (2010), *Una evaluación de políticas educativas: cambios contextuales y las implicancias para los municipios de Yotala, Yamparaez, Tarabuco y Mojocoya*. Documento de trabajo, La Paz.

Documentos del gobierno de Bolivia

Gobierno de Bolivia (1994), *Ley 1551 de Participación Popular*.

Gobierno de Bolivia (1995), *Decreto Supremo 23494*.

Gobierno de Bolivia (1995), *Decreto Supremo 23951*.

Gobierno de Bolivia (1995), *Ley 1565 de Reforma Educativa*.

Gobierno de Bolivia (1999), *Decreto Supremo 25273*.

Gobierno de Bolivia (2000), *Ley 2235 de Diálogo Nacional*

Gobierno de Bolivia (2004), *Decreto Supremo 27457*.

Gobierno de Bolivia (2005), *Decreto Supremo 28421*.

Gobierno de Bolivia (2007), *Plan Nacional de Desarrollo*.

Gobierno de Bolivia (2009), *Constitución Política del Estado*.

| 130 |

Documentos de la Embajada del Reino de los Países Bajos

EKN La Paz (1997), *Memorandum verslag dienstreis Bolivia*.

EKN La Paz (1998), *Jaarplan*.

EKN La Paz (1999), *Memorandum verslag dienstreis Bolivia*.

EKN La Paz (2001), *Aantekening Sector Onderwijs, 12.04.2001*.

EKN La Paz (2001), *Memorándum de Valoración Análisis y formulación de propuestas de políticas educativas con participación social*.

EKN La Paz (2001), *Memorándum de Valoración Apoyo adicional al proyecto de alfabetización UNICEF*.

EKN La Paz (2001), *Memorándum de Valoración Programa de Reforma Educativa*.

EKN La Paz (2002), *Memorándum de Valoración Apoyo al Plan Estratégico de los CEPOS*.

EKN La Paz (2002), *Memorándum de Valoración SOF EDU-Fondo Indígena*.

EKN La Paz (2003), *BEMO Apoyo Financiero a la Reforma Educativa de Bolivia*.

EKN La Paz (2004), *BEMO Apoyo al Plan Operativo Multianual de Educación*.

EKN La Paz (2004), *Carátula del documento final Salarios Asesores Pedagógicos*.

EKN La Paz (2005), *Medium-Term Plan 2005-2008*.

EKN La Paz (2006), *Acuerdo de Contribución entre La ministra de Cooperación de los Países Bajos y La Fundación AUTAPO*.

EKN La Paz (2006), *BEMO FAUTAPO 2007 – 2010*.

EKN La Paz (2006), *Memorándum de Valoración Programa de Investigación Estratégica en Bolivia – PIEB*.

EKN La Paz (2006), *Memorándum Solicitud de decisión 2/2/2006*.

EKN La Paz (2006), *Memorándum Solicitud de Decisión FAUTAPO Cambio de presupuesto 2006*.

- EKN La Paz (2006), *Memorandum ter beslissing Voorstel Onderwijsproject Bolivia van Unicef Nederland*.
- EKN La Paz (2008), *Jaarplan 2008*.
- EKN La Paz (2008), *MJSP 2008-2011 La Paz*
- EKN La Paz (2008), *Sector Track Record Education Bolivia 2008*.
- EKN La Paz (2009), *Activity appraisal document PIEB*.
- EKN La Paz (2009), *Acuerdo de Contribución Programa: "Plan Estratégico Quinquenal 2010-2014"- PIEB*.
- EKN La Paz (2009), *Jaarplan 2009*.
- EKN La Paz (2010), *Bases para una estrategia de enfoque descentralizado de la cooperación al sector de la educación en Bolivia (Propuesta del Programa transversal de Descentralización y MIL, La Paz 22.03.2010)*.
- EKN La Paz (2010), *BEMO Apoyo al PEI Ministerio de Educación*.
- EKN La Paz (2010), *Future role of the Netherlands Embassy La Paz in the education sector*.
- EKN La Paz (2010), *Hacia un Nuevo apoyo de la Embajada a la educación en Bolivia*
- EKN La Paz (2010), *Memorandum EDU-043/10*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Education Sector Rating 2004*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Evaluation Basket Funding Bolivia*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Jaarplan 2004 EKN La Paz*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Jaarplan 2007*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Memorandum de Valoración Programa de Reforma Educativa*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Midterm Review Emancipatie Januari 2008-Abril 2010*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Resultatenrapportage 2005-2006: Onderwijs Bolivia*.
- EKN La Paz (sin fecha), *Sector Track Record Education Bolivia 2009*.

Documentos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

- INE (1992), *Censo 1992*.
- INE (2001), *Censo 2001*.
- INE (1995), *Encuestas de hogares a nivel individual con identificadores geográficos (Encuesta Integrada de Hogares 1990-1995)*.
- INE (1996), *Encuesta Nacional de Empleo 1996*.
- INE (1997), *Encuesta Nacional de Empleo 1997*.
- INE (2004), *Encuesta de Medición de Condiciones de Vida 1999-2002/2003-2004*.
- INE (2009), *Encuesta de Hogares 2005-2009*.

Páginas web

Instituto Nacional de Estadística, <http://www.ine.gob.bo/anda/> [Online]. Consultado en diciembre de 2010.

PADEP-GTZ: Laboratorio Fiscal, <http://ss.padep.org.bo/labfiscal/default.aspx> [Online]. Consultado en diciembre de 2010.

Página Web CEPOs, www.cepos.bo [Online]. Consultado en enero de 2011.

PIEB – Servicio Informativo Especializado en Investigación, Ciencia y Tecnología, http://www.pieb.com.bo/pieb_sobre.php [Online]. Consultado en diciembre de 2010.

Policy and Operations Evaluation Department (IOB), www.minbuza.nl/iob-en [Online]. Consultado en diciembre de 2010.

Reglamento de Pago del BJP 2010. Presentación disponible en: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional América Latina y el Caribe, <http://www.oit.org.pe/index.php> [Online]. Consultado en diciembre de 2010.

The Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005) and Accra Agenda for Action (2008), <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> [Online]. Consultado en febrero de 2011.

UIS Statistics in brief. Latin America and the Caribbean, <http://stats.uis.unesco.org> [Online]. Consultado en febrero de 2011.

UNDP International Human Development Indicators, <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BOL.html> [Online]. Consultado en febrero de 2011.

UNESCO ISCED definition, http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm. [Online]. Consultado en octubre de 2010.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, www.udape.gob.bo [Online]. Consultado en enero de 2011.

United Nations Data Retrieval System, <http://data.un.org> [Online]. Consultado en febrero de 2011.

Evaluaciones de la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas (IOB) publicadas entre 2007-2011

(Evaluaciones publicadas antes del 2007 se puede encontrar en la página web de la IOB: www.minbuza.nl/iob)

No.	Año	Título	ISBN
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Inérêts communs – avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria.(Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1

337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	Sin ISBN-no.
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Comission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
334	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005 - 2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
(moet zijn /E)	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	idem (Engelse)	-
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-3783
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2

321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-3646
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-0-5328-359-2
307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5
306	2007	Chatting and Playing Chess with Policymakers	978-90-5328-355-4
305	2007	Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006	978-90-5328-354-7
304	2007	Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005	978-90-5328-353-0
304	2007	Evaluation of the Netherlands Research Policy 1992-2005 (Summary)	978-90-5328-353-0

Publicado por:

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores
Apartado Postal 20061 | 2500 EB La Haya | Países Bajos
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
Traducción: Monic Schaapveld

Foto portada: Estudiantes de la escuela 'Eduardo Avaroa' del municipio de Pucarani. Kirsten Mastwijk | IOB
Diseño: Vijfkeerblauw, Rijswijk
Impreso: OBT Opmeer
ISBN: 978-90-5328-406-3

© Ministerio holandés de Asuntos Exteriores | Agosto de 2011

Los Países Bajos han sido uno de los donantes externos más grandes del sector educativo en Bolivia, con la contribución llegando a un monto de más de EUR 100 millones en los últimos diez años. A partir del 1993, la contribución holandesa ha venido evolucionando en una combinación de apoyo sectorial y apoyo a Organizaciones no Gubernamentales.

Esta evaluación se enfoca en el apoyo ofrecido al Ministerio de Educación, lo cual representa casi un 68% del presupuesto de educación de Embajada del Reino de los Países Bajos en La Paz en el período 2000-2009. La evaluación forma parte de un conjunto de evaluaciones sobre la contribución holandesa al sector educativo en varios países.

Bolivia (2000 – 2009) | IOB Evaluación | no. 351 | Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000 – 2009) | IOB Evaluación | no. 351

Publicado por:

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores
Apartado Postal 20061 | 2500 EB La Haya | Países Bajos
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
© Ministerio holandés de Asuntos Exteriores | Agosto de 2011

11BUZ283325 | S