



2015:10

Sida Decentralised Evaluation

Evaluación de Resultados del PEI 2010 - 2014 del Ministerio de Educación

Informe final

Evaluación de Resultados del PEI 2010-2014 del Ministerio de Educación

**Informe final
Dec 2015**

**José Carlos Campero
and BETA GAMA SRL**

Authors: José Carlos Campero and BETA GAMA SRL.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Decentralised Evaluation 2015:10

Commissioned by Sida

Copyright: Sida and the authors

Date of final report: December 2014

Published by Citrus 2015

Art. no. Sida61857sp

urn:nbn:se:sida-61857sp

This publication can be downloaded from: <http://www.sida.se/publications>

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm.
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64.
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

ÍNDICE

1 PRELIMINARES	8
2 INTRODUCCIÓN	9
2.1 Objetivos de la evaluación	9
2.1.1 Objetivo general	9
2.1.2 Objetivos específicos	9
3 EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DISEÑO PEI 2010 – 2014	11
3.1 Etapa de diseño	11
3.1.1 Pertinencia y coherencia	11
3.1.2 Efectividad y eficiencia	12
3.1.3 Alineamiento	13
3.1.4 Género, interculturalidad y medio ambiente	13
3.1.5 Sostenibilidad	14
4 EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PEI 2010 – 2014	15
4.1 Resultados de percepción	15
4.1.1 Resultados generales	15
4.1.2 Resultados por eje	17
4.1.2.1 Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad	17
4.1.2.2 Cumplimiento de objetivos y resultados	18
4.1.2.3 Coordinación con otros actores	20
4.1.2.4 Género, interculturalidad y medio ambiente	21
4.1.2.5 Gestión financiera, compras estatales y transparencia	22
4.1.2.6 Sostenibilidad y replicabilidad	24
4.1.2.7 Modelo SWAP, alineamiento y armonización	25
4.2 Avances y logros en el Sistema de Indicadores del PEI 2010 – 2014	27
4.2.1 Justificación metodológica	27
4.2.1.1 Estructura de los indicadores	27
4.2.1.2 Indicadores a ser evaluados	29
4.2.1.2.1 Selección de indicadores de impacto y efecto	29
4.2.1.2.2 Selección de indicadores de producto	29
4.2.1.2.2.1 Equidad y oportunidad	29
4.2.1.2.2.2 Educación de calidad	30
4.2.1.2.2.3 Educación productiva	31
4.2.1.2.2.4 Fortalecimiento de la gestión educativa	31
4.2.2 Avances y logros de la visión	32
4.2.2.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)	32
4.2.3 Avances y logros por eje y programa del PEI 2010 – 2014	33
4.2.3.1 Eje Equidad y oportunidad	33
4.2.3.1.1 Indicadores de efecto	33
4.2.3.1.1.1 Años promedio de estudio	34
4.2.3.1.1.2 Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años de edad	35
4.2.3.1.1.3 Cobertura neta	35
4.2.3.1.1.4 Tasa de término	36
4.2.3.1.2 Indicadores de producto	37
4.2.3.1.2.1 Programa de Acceso y Permanencia	37
4.2.3.1.2.1.1 Tasa de abandono en primer grado	37
4.2.3.1.2.1.2 Población matriculada en universidades públicas y privadas	38

4.2.3.1.2.1.3 Educación especial alternativa	39
4.2.3.1.2.2 Programa Nacional de Post Alfabetización	39
4.2.3.2 Eje Educación de Calidad	40
4.2.3.2.1 Indicadores de efecto	40
4.2.3.2.1.1 Número de currículos regionalizados armonizados con el currículo base	40
4.2.3.2.1.2 Promedio de notas de aprobación	40
4.2.3.2.1.3 Tasa de promoción en primer grado de primaria y secundaria	41
4.2.3.2.1.4 Relación estudiante/maestro	41
4.2.3.2.2 Indicadores de producto	42
4.2.3.2.2.1 Programa de transformación curricular	42
4.2.3.2.2.1.1 Formación de maestros	42
4.2.3.2.2.2 Programa Formando Educadores	42
4.2.3.2.2.2.1 Maestros interinos	43
4.2.3.2.2.2.2 Maestros con formación pertinente para el ejercicio en educación regular ..	44
4.2.3.2.2.2.3 Maestros con formación pertinente para el ejercicio en educación alternativa	44
4.2.3.2.2.2.4 Maestros que participan en itinerarios formativos	45
4.2.3.2.2.3 Programa de Educación intra, intercultural y plurilingüe	45
4.2.3.2.2.4 Programa Infraestructura y Equipamiento Educativo	46
4.2.3.3 Eje Educación Productiva	46
4.2.3.3.1 Indicadores de efecto	46
4.2.3.3.1 Bachillerato técnico	47
4.2.3.3.2 Indicadores de producto	47
4.2.3.3.2.1 Programa de Educación Comunitaria Productiva	47
4.2.3.4 Eje Fortalecimiento de la Gestión Educativa	48
4.2.3.4.1 Indicadores de efecto	48
4.2.3.4.2 Indicadores de Producto	49
4.2.3.4.2.1 Personal del Ministerio de Educación que asiste a cursos de capacitación	49
4.3 Avances y logros costo/eficientes	49
4.3.1 Gasto público en educación en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y gasto público por alumno/a	50
4.3.1.1 Gasto público en educación en porcentaje del PIB	50
4.3.1.1 Gasto público en educación por alumno/a	50
4.3.2 Gasto público en educación según subsistemas y niveles educativos	51
4.3.3 Gasto público en educación en porcentaje del presupuesto total del Estado	52
4.3.4 Asignación de recursos, participación de la Canasta y destino del financiamiento del Apoyo Programático Sectorial (APS)	54
5 UTILIDAD DEL ENFOQUE SECTORIAL (ES)	57
5.1 Antecedentes del ES	57
5.1.1 El Enfoque Sectorial	59
5.1.1.1 Enfoque Presupuestario Sectorial	59
5.1.1.1.1 Enfoque presupuestario General (APG)	59
5.1.1.1.2 Enfoque Presupuestario Programático (EPP)	60
5.1.1.2 Enfoque Programático Sectorial (EPS)	60
5.1.2 Diferencias entre el EPP y el EPS	60
5.2 El EPS en el sector Educación	60
5.3 Estructura del financiamiento del EPS	63
5.4 Gestión de recursos del EPS	65
5.4.1 Presupuesto	65
5.4.2 Ejecución	66
5.5 Ejecución de los recursos del PEI 2010 – 2014	67
5.6 Luces, sombras y riesgos del Enfoque Programático Sectorial	69
5.6.1 Luces	69
5.6.2 Sombras	70
5.6.2 Riesgos	73

6 CONCLUSIONES.....	74
6.1 Formulación del PEI 2010 – 2014	74
6.2 Resultados de percepción del PEI 2010 – 2014	74
6.3 Avances y logros en el sistema de indicadores del PEI 2010 – 2014	75
6.4 Utilidad del Enfoque Sectorial: luces, sombras y riesgos	76
6.4.1 Luces	76
6.4.2 Sombras	77
6.4.3 Riesgos.....	79
7 RECOMENDACIONES	81
7.1 Recomendaciones para mejorar un futuro Enfoque Programático Sectorial.....	81
7.1.1 En relación a la definición de indicadores y desembolsos asociados a metas sectoriales.....	81
7.1.2 En relación a la sostenibilidad del proceso	82
7.2 Nuevas fuentes de financiamiento, retos de política pública y sostenibilidad sectorial	82
7.2.1 El necesario giro hacia el financiamiento interno	82
7.2.2 Política de Financiamiento Concurrente Sectorial	83
7.3 Construcción de capacidades	84
7.3.1 Gestión por resultados	84
7.3.2 Reingeniería de cartera	85
8 ANEXOS	86
8.1 Anexo N° 1: Recursos presupuestados y saldos no ejecutados por las ETAs 2008 – 2014	86
8.2 Anexo N° 2: Metodología de evaluación del PEI 2010 – 2014	86
8.2.1 Muestra de la evaluación	86
8.2.2 Marco metodológico para la evaluación	89
8.2.2.1 Marco metodológico general.....	89
8.2.2.2 Metodología complementaria para la evaluación transversal de género, interculturalidad y medio ambiente	91
8.2.2.3 Cuestionarios base por criterio de evaluación.....	91
8.2.2.4 Cuestionarios base por criterio de evaluación transversal.....	96
8.2.3 Equipo de evaluadores	96
8.3 Anexo N° 3: Índice de abreviaturas	97

1 Preliminares

El presente documento tiene carácter de Informe Final y se constituye en parte comprensiva de un grupo ampliado de temáticas con características específicas, desarrolladas para el cumplimiento de los Términos de Referencia para la Evaluación de Resultados del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación, encargados a la empresa por la Embajada de Suecia.

Su contenido, representa la opinión independiente del equipo evaluador, sustentada en la evidencia documental y testimonial recibida de parte del plantel ejecutivo del Ministerio de Educación que fue asignado como contraparte, miembros de las agencias de cooperación participantes de la canasta y otros vinculados a la mesa de educación, gobiernos municipales y otros actores relevantes.

Como corresponde a un informe de evaluación, contiene la interpretación de tales resultados por parte del equipo evaluador, por lo que su contenido es de estricta responsabilidad de aquel. Las afirmaciones y aseveraciones que se exponen en este documento no comprometen la opinión institucional de la Embajada de Suecia ni del Ministerio de Educación.

La Embajada de Suecia y el Ministerio de Educación han conocido el informe diagnóstico sobre el que esta evaluación se sustenta y han tenido la oportunidad en tiempo y forma de hacer las observaciones y complementaciones que han considerado pertinentes. Por ello, las conclusiones aquí presentadas tienen carácter definitivo.

La información que se expone en el documento es de propiedad de la Embajada de Suecia, por lo que ésta puede hacer uso de aquella como corresponda a sus necesidades y en el marco de su normativa interna. El equipo evaluador no podrá hacer uso de la información contenida en este documento, a no ser bajo autorización escrita de la Embajada de Suecia.

El equipo evaluador reconoce el esfuerzo de sus contrapartes técnicas en la Embajada de Suecia y en Ministerio de Educación, en las personas de Rebeca Borda, Susana Postigo, Walter Gutiérrez, Carla Camacho y Juan Carlos González.

El equipo evaluador agradece también la dedicación de las agencias de cooperación, los beneficiarios, funcionarios municipales, dirigentes, técnicos y todos quienes coadyuvaron con el tiempo brindado a la discusión de las temáticas incluidas en la presente evaluación.

2 Introducción

La Embajada de Suecia en Bolivia, viene apoyando al Ministerio de Educación desde 2004 a través de un fondo común conjuntamente con varios donantes (Holanda, Dinamarca, España y UNFPA) primero al Plan Operativo Multianual POMA 2005 – 2010 y ahora el Plan Estratégico Institucional PEI 2010 – 2014. Con el objetivo de contribuir a incrementar el acceso y permanencia de grupos vulnerables a la educación regular, contribuir a mejorar la calidad educativa y a crear una cultura democrática en la educación.

Este apoyo se ha constituido monetariamente en uno de los más significativos de la cooperación sueca en Bolivia durante el periodo mencionado. En Octubre de 2013 el Gobierno sueco toma la decisión de salir de Bolivia y en febrero 2014, se aprueba el plan de salida de dicha cooperación. Tomando en cuenta estos antecedentes, se pretende realizar este estudio con el fin validar y visualizar los resultados alcanzados durante el periodo de apoyo de la cooperación sueca al Ministerio de Educación.

En este sentido, la Embajada de Suecia ha decidido contratar la realización de una evaluación de resultados, misma que tiene el objetivo de constituirse en una herramienta constructiva de evaluación analítica, propositiva y crítica del estado de avance de la ejecución del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

2.1 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

2.1.1 Objetivo general

El objetivo general de la propuesta será el de verificar el avance en el cumplimiento de objetivos y resultados planteados en el Plan Estratégico Institucional (PEI 2010 – 2014). Asimismo, deberá plantear recomendaciones a futuro en el marco del PEI, tanto al Ministerio de Educación como a la Embajada de Suecia.

2.1.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos que se pretenden alcanzar son los siguientes:

- Determinar el avance logrado respecto a los resultados propuestos en el PEI 2010 – 2014; así como, el avance en el logro de los objetivos generales y estratégicos.
- Evaluar las metodologías de intervención desarrolladas; así como, los mecanismos diseñados para sistematizar e institucionalizar el conocimiento y la experiencia.
- Evaluar la coherencia (alineamiento con objetivos), eficiencia (costo/beneficio) y eficacia (logro de resultados) de las acciones realizadas.

- Verificar y comprobar si las actividades de los proyectos:
 - Están contribuyendo a mejorar el acceso y la permanencia.
 - Están contribuyendo a reducir las brechas interculturales y de género en el acceso.
- Evaluar la sostenibilidad y replicabilidad de las intervenciones.
- Evaluar la agregación de esfuerzos y contrapartes que se han logrado como consecuencia de la implementación de los proyectos (alineamiento de actores, inversiones de contraparte, etc.).
- Evaluar la contribución del financiamiento de la Embajada de Suecia y de otros cooperantes, al fortalecimiento y consolidación de las estrategias institucionales del Ministerio de Educación.

3 Evaluación del proceso de diseño pei 2010 – 2014

3.1 ETAPA DE DISEÑO

3.1.1 Pertinencia y coherencia

En el marco del trabajo desarrollado por el Ministerio de Educación (MdE) para la formulación del PEI 2010 – 2014 con la participación de organizaciones movilizadas de la sociedad civil, se plantean la Revolución Educativa como base a partir de la cual solucionar las problemáticas identificadas del sector educativo:

“El Ministerio de Educación incluye en el PEI estrategias que permiten realizar de forma oportuna y efectiva la solución de problemas, deficiencias y limitaciones identificadas en el Sistema Educativo Plurinacional, haciendo realidad la <Revolución Educativa> cuya finalidad es brindar una educación unitaria, pública, universal, participativa, comunitaria, descolonizadora, de calidad, intercultural, intracultural y plurilingüe; que se desarrolla en cuatro ejes estratégicos: Oportunidad y Equidad, Educación de Calidad, Educación Productiva y Fortalecimiento de la Gestión Institucional.

La propuesta presentada en este documento contó con la participación de representantes de organizaciones sociales así como delegados de los diferentes Viceministerios, áreas y unidades organizacionales del Ministerio. La realización de talleres y seminarios efectuados fueron los generadores de insumos importantes que permitieron definir los lineamientos estratégicos que guiarán el accionar del Ministerio en los próximos 5 años”¹

Se pretende: i) **mejorar la gestión**, orientando la gestión del Ministerio de Educación de manera eficiente, efectiva y eficaz; ii) **mejorar la calidad de la gestión educativa**, entendida como la capacidad institucional para trascender su funcionamiento rutinario y cumplir con la necesidad de retomar el control sobre influencias internas y externas; iii) **mejorar las capacidades de respuesta**, a los desafíos y problemas del sector educativo respondiendo de esa manera a las expectativas de las organizaciones sociales y la sociedad civil; y iv) **establecer los lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo**, en relación a la gestión anual (POA) y en el marco de la gestión por resultados.

Consecuentemente, se percibe como coherente y pertinente al PEI del Ministerio de Educación mismo que se constituye en política sectorial orientadora de los desafíos y logros de mediano y largo plazo.

¹ Ministerio de Educación. 2010. Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014. La Paz, Bolivia.

3.1.2 Efectividad² y eficiencia³

El PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación se encuentra dividido en cuatro ejes estratégicos que se formulan en respuesta a los resultados de un análisis FODA del desarrollo histórico sectorial de las capacidades institucionales sectoriales, los resultados de los principales objetivos y metas sectoriales; así como, la evolución de los recursos invertidos sectorialmente. Y que responden de forma directa a la visión institucional:

“El Ministerio de Educación garantiza una educación productiva comunitaria y de calidad para todas y todos, con pertinencia sociocultural, contribuyendo a la construcción de una sociedad justa, en equilibrio y relación armónica con la naturaleza que sustenta el desarrollo plurinacional para vivir bien, como entidad modelo de gestión participativa y transparente”⁴

Los ejes estratégicos se formularon como sigue:

- **Equidad y oportunidad:** permite democratizar los servicios de la educación en los diferentes subsistemas de educación; además de promover y potenciar otras formas educativas informales que se dan a nivel de la comunidad, tratando que todas ellas se den en igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones.
- **Educación de calidad:** contribuye con la implementación de la transformación curricular y las condiciones necesarias para una educación con pertinencia social y transformación social, para lo cual promueve un sistema abierto a la participación de la sociedad y en especial a la incorporación de las demandas y problemáticas socio-comunitarias productivas requeridas para su desarrollo.
- **Educación productiva:** relacionado directamente con el desarrollo de saberes y conocimientos en la producción material y efectiva de la comunidad y la sociedad, recupera la riqueza educativa del trabajo manual que genera consciencia en el estudiante sobre sus conocimientos, el proceso de aprendizaje y su aplicabilidad para la resolución de problemáticas que permiten mejorar la calidad de vida.
- **Fortalecimiento de la gestión educativa:** se refiere al desarrollo de capacidades del Ministerio de Educación como ente rector del sistema y orientador de políticas y estrategias y prestador de servicios educativos, con la activa participación de los diferentes sectores de la sociedad, promoviendo relaciones interinstitucionales, intersectoriales y con las diversas organizaciones de la comunidad.

Esos cuatro ejes estratégicos, se encuentran acompañados de **Principios Rectores** relacionados a: i) la intraculturalidad, interculturalidad y prulingüismo; ii) justicia social y erradicación de la pobreza; iii) equidad de género y generacional; y iv) equilibrio y armonía con la naturaleza.

² N.A.: Se entenderá por efectividad en la formulación del PEI, el grado de correspondencia entre políticas, programas, proyectos y resultados del Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014.

³ N.A.: Se entenderá por eficiencia en la formulación del PEI, como la concreta identificación de recursos a ser invertidos y su correspondencia en tiempo, cantidad y forma respecto de las necesidades de la intervención, presupuesto, acciones elegibles, cantidad de resultado a ser alcanzado, entre otros.

⁴ Ibidem.

En ese Marco Estratégico, cada eje estratégico cuenta con un objetivo estratégico y una estrategia que sirven de factores orientadores a una serie de líneas de acción transversalizadas por los principios rectores; que finalmente se articulan a un Marco Programático compuesto por 11 programas con sus respectivos proyectos y acciones estratégicas. Esta articulación estratégica y programática, cuenta además con un Sistema de Indicadores pensado para realizar un seguimiento a la implementación del PEI 2010 – 2014, que cuenta con datos históricos y con las metas que se pretenden alcanzar al finalizar el periodo. Finalmente, se corresponde un presupuesto quinquenal diferenciado por fuente de financiamiento, usos de los recursos y asignación a cada eje estratégico y programa.

Sin embargo, la identificación y operacionalización de los indicadores para cada nivel de la estructura programática adolece de la precisión en cuanto a su correspondencia directa. Indicadores de producto que se encuentran a nivel de efecto y viceversa pueden derivar en el sobre o sub dimensionamiento de los avances en las fases de seguimiento, monitoreo y evaluación.

Con esta salvedad de fondo, se verifica la efectividad del PEI en cuanto a la evidente correspondencia de políticas, programas, proyectos y resultados; así como, su eficiencia sobre la base de la programación financiera anual de las políticas y los programas.

3.1.3 Alineamiento

La formulación del PEI 2010 – 2014 se realiza como parte de las actividades coordinadas entre el Ministerio de Educación y la canasta de donantes, de forma tal que se realiza un apoyo programático sectorial al PEI con una clara identificación de los recursos originados en fuente externa y sus usos, principalmente asignados a las actividades de inversión pública.

Consecuentemente, se verifica un alineamiento de los recursos de los donantes de la canasta hacia el PEI 2010 – 2014 como política sectorial educativa.

3.1.4 Género, interculturalidad y medio ambiente

Las lógicas de inclusión y del “vivir bien” incorporadas en el PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación se contradicen al momento de evidenciar que los temas transversales de género, interculturalidad y medio ambiente, entre otros (p.e. educación sexual y reproductiva) son los grandes ausentes no solo en cuanto a diagnósticos que visibilicen la poca importancia otorgada a estos temas; sino también porque no se reflejan en el Plan intervenciones focalizadas en atender o transversalizar aquellas en los ejes estratégicos, políticas, programas ni proyectos.

Hombre y mujeres no son lo mismo desde la óptica de implementación de una política educativa; como tampoco lo es la diferenciación territorial de su aplicación campo – ciudad; o su aterrizaje para corresponder a las diferencias culturales de los pueblos indígenas, entre otros. Finalmente, la responsabilidad desde el sector para la incorporación de lineamientos educativos en torno al Medio Ambiente, la educación sexual y reproductiva, el consumo de drogas legales e ilegales, entre otros se encuentra totalmente ausente.

3.1.5 Sostenibilidad

La sostenibilidad es planteada en el PEI 2010 – 2014 como un objetivo alcanzable desde dos puntos de vista. Primero, programático, debido a que se percibe que por primera vez la propuesta educativa es pertinente a la realidad del país en términos de sus desigualdades materiales y diversidad cultural. Segundo, porque tanto la Constitución Política del Estado (CPE) como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) plantean el máximo nivel de importancia del sector educativo y consecuentemente dan las orientaciones para que el Tesoro General de la Nación oriente los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del marco normativo sectorial.

4 Evaluación de resultados del pei 2010 – 2014

4.1 RESULTADOS DE PERCEPCIÓN

4.1.1 Resultados generales

Los resultados totales por eje evaluado determinan una calificación general de 2,5/5 o lo que es lo mismo 50 por ciento de parte de los entrevistados, tal y cual evidencian el cuadro y gráfico siguientes:

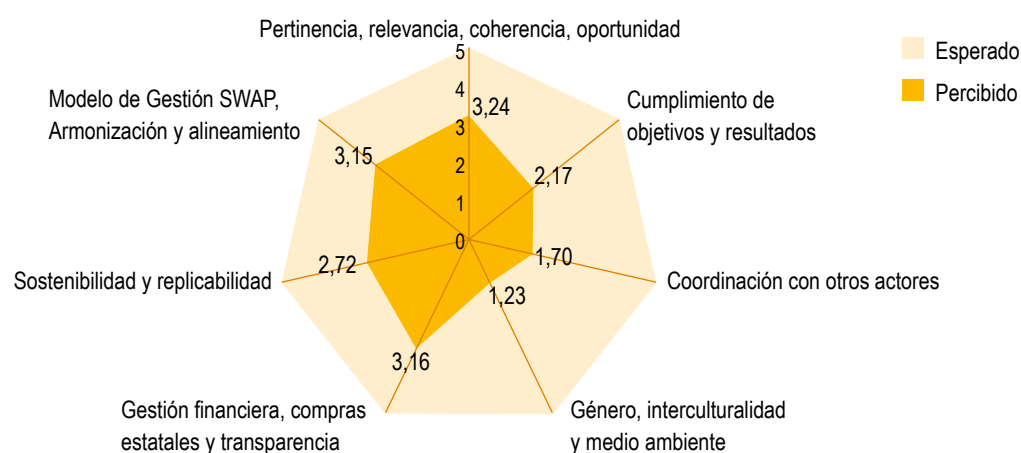
Cuadro N° 1. Percepción general por ejes

Eje	Esperado	Percibido	%
Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad	5	3,24	64,8%
Cumplimiento de objetivos y resultados	5	2,17	43,3%
Coordinación con otros actores	5	1,70	34,1%
Género, interculturalidad y medio ambiente	5	1,23	24,6%
Gestión financiera, compras estatales y transparencia	5	3,16	63,2%
Sostenibilidad y replicabilidad	5	2,72	54,3%
Modelo de Gestión SWAP, Armonización y alineamiento	5	3,15	63,0%
Promedio	5	2,48	49,6%

Como puede evidenciarse, los ejes mejor calificados son los de “Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad” con 64,8 por ciento; “Gestión financiera, compras estatales y transparencia” con 63,2 por ciento y “Modelo de Gestión SWAP, Armonización y alineamiento” con 63 por ciento.

El eje de “Género, interculturalidad y medio ambiente” es el que peor calificación obtuvo con apenas 24,6 ciento seguido del eje de “Coordinación con otros actores” con 34,1 por ciento.

Gráfico N° 1. Evaluación total por eje



FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

Asimismo, en el siguiente cuadro se puede comparar la diferencia de percepción entre los diferentes actores entrevistados.

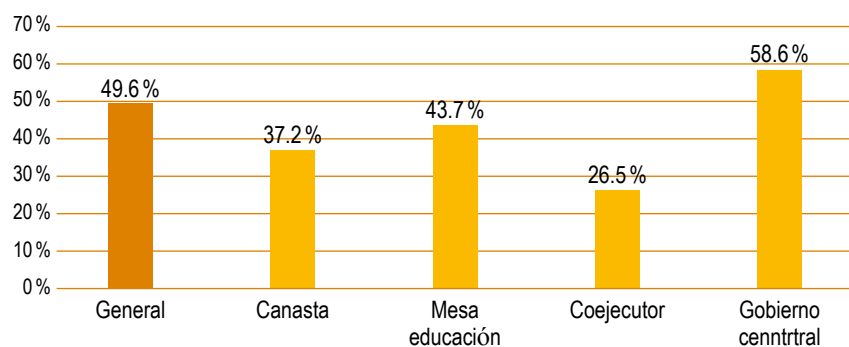
Cuadro N° 2 Percepción de los actores por ejes⁵

Eje	Espe- rado	Gene- ral	%	Canas- ta	%	Mesa educa- ción	%	Coe- jecu- tor	%	Gobier- no central	%
Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad	5	3,24	64,8	2,7	54,6	3,2	64,0	2,4	48,3	3,6	71,1
Cumplimiento de objetivos y resultados	5	2,17	43,3	1,6	31,5	2,1	42,2	1,6	31,4	3,0	59,5
Coordinación con otros actores	5	1,70	34,1	1,3	26,9	1,3	25,0	0,4	8,9	2,3	46,8
Género, interculturalidad y medio ambiente	5	1,23	24,6	0,2	3,3					1,3	26,4
Gestión financiera, compras estatales y transparencia	5	3,16	63,2	2,4	48,3					3,6	72,6
Sostenibilidad y replicabilidad	5	2,72	54,3	2,0	40,2			0,9	17,5	3,3	66,1
Modelo de Gestión SWAP, Armonización y alineamiento	5	3,15	63,0	2,8	55,4					3,4	67,7
Provedio	5	2,48	49,6	1,86	37,2	2,2	43,7	1,3	26,5	2,93	58,6

FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

Quien mejor califica el PEI es el gobierno central con 2,9/5 o 58,6 por ciento; mientras quienes menos calificación le dan son los coejecutores con 1,3/5 o 26,5 por ciento.

Gráfico N° 2 Evaluación total por eje



FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

⁵ N.A.: Las áreas grises refieren a ámbitos de las encuestas y entrevistas no realizadas a los actores.

Casi en todos los casos el eje mayor valorizado en la percepción de los distintos actores es el de “Pertinencia, relevancia y coherencia”, pues en el caso de la Canasta el eje mejor valorizado es el de “Modelo de gestión SWAP, armonización y alineamiento”; mientras que, en general el menos valorado es el eje de “Género, interculturalidad y medio ambiente”.

4.1.2 Resultados por eje

4.1.2.1 Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad

Este eje fue evaluado por los entrevistados con un 3,24/5 o 64,8 por ciento. El sub-eje (1.2) en el que se “Considera que el PEI, sus objetivos y ejes estratégicos se encuentran alineados a la CPE y planes de desarrollo gubernamentales” es el mejor calificado con 4,04/5 o 80,8 por ciento. Por su parte, el sub-eje (1.8) en el que se valora si “El diseño organizacional del Ministerio (ORGANIGRAMA) se encuentra articulado con los Ejes Estratégicos/Proyectos del PEI” es el menos calificado con 2,50/5 o 50 por ciento.

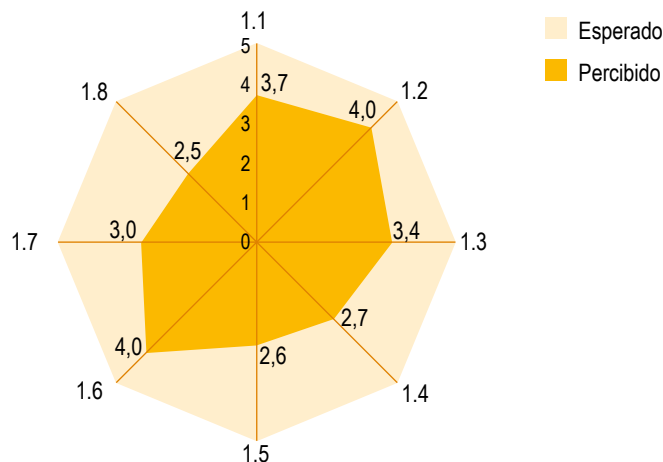
Cuadro N° 3 Percepción del eje Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad

Sub eje	Espe- rado	Perci- bido	%	
1.1 Considera que el PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación es útil e importante para lograr los objetivos educativos del Estado Plurinacional?	5	3,72	74,4%	
1.2 Considera que el PEI, sus objetivos y ejes estratégicos se encuentran alineados a la CPE y planes de desarrollo gubernamentales?	5	4,04	80,8%	●
1.3 Considera que los Ejes Estratégicos del PEI 2010 – 2014 son coherentes con las necesidades sectoriales del país?	5	3,36	67,2%	
1.4 Cree que el PEI/Ejes Estratégicos/Programas están siendo implementados con oportunidad? Es decir, en cumplimiento de la programación operativa anual del ME?	5	2,70	54,0%	●
1.5 En la realidad, en qué medida el PEI se convierte en una herramienta que orienta la gestión operativa de todas las unidades organizacionales del Ministerio? Existen otras herramientas?	5	2,61	52,2%	●
1.6 En qué medida se encuentran comprometidas las autoridades jerárquicas del Ministerio (Ministro – Viceministros) con las metas del PEI?	5	4,00	80,0%	
1.7 En qué medida se encuentran comprometidas las demás unidades organizacionales (Direcciones Generales-Unidades y otros equipos técnicos) con las metas del PEI?	5	3,00	60,0%	
1.8 El diseño organizacional del Ministerio (ORGANIGRAMA) se encuentra articulado con los Ejes Estratégicos/Proyectos del PEI?	5	2,50	50,0%	●
Promedio	5	3,24	64,8%	

Sin embargo, los sub-ejes 1.4 y 1.5 evidencian que este alineamiento no tiene un correlato igualmente calificado a nivel de la gestión operativa del Ministerio de Educación; y que inclusive, la estructura organizacional del Ministerio (sub-eje 1.8) no se encuentra acorde a las exigencias y planteamiento del PEI. En suma, el PEI y sus

ejes son coherentes con los planteamientos macro de la visión gubernamental, pero no se encuentran operativizados con la misma intensidad en el ámbito de programas y proyectos.

Gráfico N° 3 Evaluación del eje Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad



FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

4.1.2.2 Cumplimiento de objetivos y resultados

Este eje fue evaluado por los entrevistados con un 2,17/5 o 43,3 por ciento, siendo una de las calificaciones más bajas.

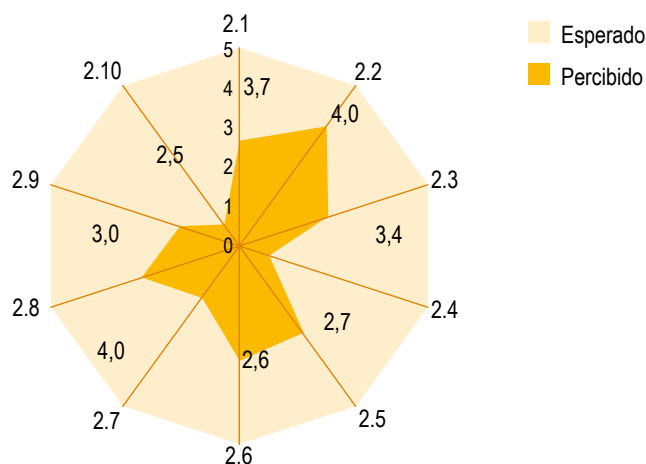
En general los entrevistados manifestaron que se percibe un cumplimiento de objetivos y resultados planteados en el PEI en 74,5 por ciento, siendo el sub-eje mejor calificado (2.2). Asimismo, se percibe que los recursos humanos del Ministerio de Educación cuentan con las capacidades técnicas (58,5 por ciento) para realizar el seguimiento a los indicadores.

Por otra parte, también se manifiesta que no existen espacios de análisis, discusión y reflexión respecto de la implementación del PEI, sus aciertos y fallas (con 13,3 por ciento, el sub-eje 2.10 es el de más baja calificación). Si adicionalmente analizamos los resultados obtenido con el sub eje 2.4, se evidencia que sólo se realizan las tareas de seguimiento, circunscritas al relevamiento de información que estaría a cargo del Sistema de Información de Educación (SIE), no existiendo mecanismos ni herramientas institucionales que permitan realizar procesos y/o tareas de monitoreo y mucho menos evaluación de estos indicadores, para posibilitar la adopción de medidas gerenciales de prevención y corrección del rumbo operativo del PEI.

Cuadro N° 4 Percepciones del eje Cumplimiento de objetivos y resultados

Sub eje	Espe- rado	Perci- bido	%	
2.1 El PEI cuenta con identificación clara y concreta de indicadores para cada Eje Estratégico/Proyectos?	5	2,67	53,3%	
2.2 En su percepción, los objetivos y resultados planteados por el PEI se están cumpliendo?	5	3,73	74,5%	●
2.3 Existen mecanismos que funcionan para realizar el Seguimiento de indicadores de los Ejes Estratégico/Proyectos?	5	2,36	47,1%	
2.4 Existen mecanismos que funcionan para realizar el Monitoreo de indicadores de los Ejes Estratégico/Proyectos?	5	0,80	16,0%	●
2.5 Existen mecanismos que funcionan para realizar la Evaluación de indicadores de los Ejes Estratégico/Proyectos?	5	2,71	54,3%	
2.6 Existen capacidades técnicas en el Recurso Humano del Ministerio para realizar las tareas de Seguimiento de indicadores del PEI?	5	2,92	58,5%	●
2.7 Existen capacidades técnicas en el Recurso Humano del Ministerio para realizar las tareas de Monitoreo de indicadores del PEI?	5	1,62	32,3%	
2.8 Existen capacidades técnicas en el Recurso Humano del Ministerio para realizar las tareas de Evaluación de indicadores del PEI?	5	2,62	52,3%	
2.9 Existen mecanismos para realizar el Seguimiento/Monitoreo/Evaluación de objetivos y resultados en las organizaciones Coejecutoras?	5	1,58	31,7%	
2.10 Existen espacios de análisis, discusión y reflexión respecto de la implementación del PEI, sus aciertos y fallas? Estos espacios permiten la modificación del PEI en caso de ser necesario?	5	0,67	13,3%	●
Promedio	5	2,17	43,3%	

Los diferentes informes programáticos de gestión se constituyen solamente en avances en la recopilación de información, pero no identifican oportunidades de mejora ni lecciones aprendidas, aspecto que limita de forma importante su objetividad y utilidad estratégica.

Gráfico N° 4 Evaluación del eje Cumplimiento de objetivos y resultados

FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

4.1.2.3 Coordinación con otros actores

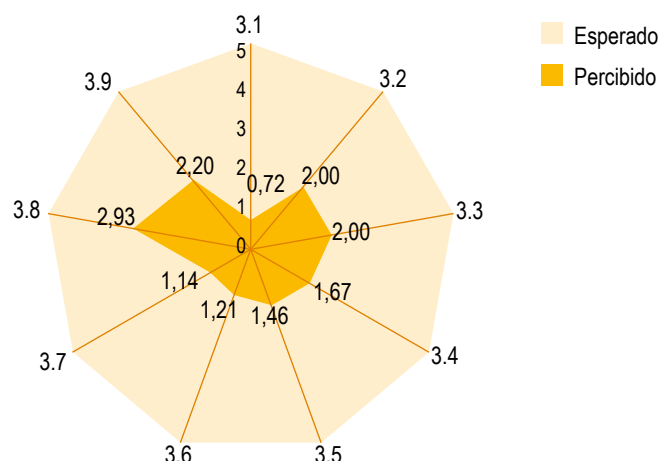
Este eje fue evaluado por los entrevistados con un 1,70/5 o 34,1 por ciento, obteniendo también una de las calificaciones más bajas. Los sub-ejes que más influyen en la percepción de los actores son los referidos a la articulación con entidades del nivel subnacional (sub-eje 2.1) con 14,4 por ciento; y la baja percepción sobre la implantación de instrumentos normativos que acompañen esta articulación (eje 2,6) con 24,2 por ciento.

La inexistencia de un enlace ministerial con coejecutores (Gobiernos Municipales, FPS y Escuelas Superiores de Formación de Maestros) limita la fluidez en la coordinación y armonización de las intervenciones.

Cuadro N° 5 Percepciones del eje Coordinación con otros actores

Sub eje	Espe- rado	Perci- bido	%	
3.1 Participan activamente gobernaciones y gobiernos municipales en la implementación del PEI 2010 – 2014?	5	0,72	14,4%	●
3.2 Se articulan actores privados y no gubernamentales vinculados al sector en la implementación del PEI 2010 – 2014?	5	2,00	40,0%	
3.3 Se logran generar espacios de participación y coordinación con diversos actores de la educación en el proceso de implementación del PEI 2010 – 2014? Cuáles? Cómo funciona?	5	2,00	40,0%	
3.4 Se articulan entidades públicas/privadas/ONGs u otras como Coejecutoras del PEI 2010 – 2014?	5	1,67	33,3%	
3.5 Se articulan a los maestros y maestras en la implementación del PEI 2010 – 2014? Cómo? Con qué objetivo?	5	1,46	29,2%	
3.6 Existen mecanismos (normativos u organizacionales) que permitan la coordinación de acciones intrainstitucionales en el marco del logro de los resultados del PEI?	5	1,21	24,2%	●
3.7 Existe fluidez en la coordinación (gerencial, administrativa y de información) con los Coejecutores? Se cuenta con un Enlace Ministerial?	5	1,14	22,9%	●
3.8 Cree que los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación y los donantes (COFASE, REC y CIE) logran sus objetivos? se encuentran claramente definidas las funciones de cada uno de estos mecanismos de coordinación?	5	2,93	58,6%	●
3.9 Se entiende a cabalidad y por todos los actores las funciones y objetivos de cada uno de los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación y los donantes (COFASE, REC y CIE) ?	5	2,20	44,0%	●
Promedio	5	1,70	34,1%	

Asimismo, el relacionamiento, articulación y coordinación con otros actores como son los miembros de la Canasta cuentan con niveles de percepción medianamente positivos (sub-ejes 2.8 y 2.9) con 58,6 y 44 por ciento respectivamente, lo que evidencia que el seguimiento y acompañamiento del PEI ha sido constante y articulado.

Gráfico N° 5 Evaluación del eje Coordinación con otros actores

FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

4.1.2.4 Género, interculturalidad y medio ambiente

Este eje tuvo una calificación de parte de los entrevistados de 1,23/5 o 24,6 por ciento; constituyéndose en el peor calificados de todos los ejes analizados, y habiendo realizado un análisis exhaustivo del PEI, efectivamente la percepción de los diferentes actores es coherente, pues los diagnósticos insertos en el documento no evidencian la recopilación de información sobre grupos vulnerables, y su implementación adolece de indicadores que puedan dar cuenta efectiva de avances en estos campos.

Si bien existen indicadores desagregados por sexo, las conclusiones del diagnóstico y posteriores identificaciones de programas y proyectos no identifican acciones e intervenciones con enfoque de género, interculturalidad o medio ambiente.

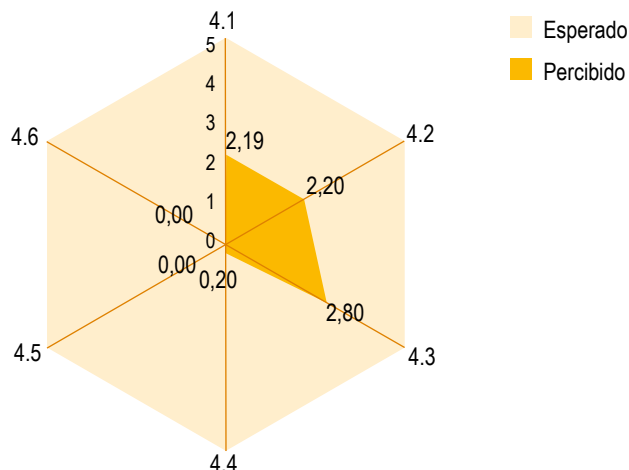
Cuadro N° 6 Percepciones del eje Género, interculturalidad y medio ambiente

Sub eje		Espe- rado	Perci- bido	%	
4.1	EL PEI cuenta con un diagnóstico respecto de la situación de la Mujer en el sector educativo del país?	5	2,19	43,8%	
4.2	El PEI cuenta con un diagnóstico de la situación de los Indígenas en el sector educativo del país?	5	2,20	44,0%	
4.3	El PEI cuenta con un diagnóstico de la situación de grupos vulnerables, normalmente discriminados, como adultos mayores o discapacitados auditivos?	5	2,80	56,0%	
4.4	Los Ejes Estratégicos/Proyectos cuentan con indicadores sensibles a la mujer?	5	0,20	4,0%	🔴
4.5	Los Ejes Estratégicos/Proyectos cuentan con indicadores sensibles a la interculturalidad?	5	0,00	0,0%	🔴
4.6	Los Ejes Estratégicos/Proyectos cuentan con indicadores sensibles a la discriminación de grupos vulnerables, como adultos mayores o discapacitados auditivos?	5	0,00	0,0%	🔴
Promedio		5	1,23	24,6%	

Sin embargo, lo antedicho no ha resultado ser una limitación en lo operativo, pues la existencia de la Unidad de Políticas Intra e Interculturales ha permitido al Ministerio de Educación la implementación de programas y proyectos que rescatan la

interculturalidad e intraculturalidad; aunque, es necesario decirlo, no se cuenta con una clara identificación estratégica y menos con indicadores tanto de línea de base como de metas estratégicas para el quinquenio 2010 – 2014.

Gráfico N° 6 Evaluación del eje Género, interculturalidad y medio ambiente



FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

4.1.2.5 Gestión financiera, compras estatales y transparencia

El eje tiene una calificación de 3,16/5 o 63,2 por ciento de parte de los entrevistados, y se constituye en el segundo mejor eje calificado. Los sub ejes 5.3 y 5.14 son los de más baja calificación y se encuentran relacionados con las entidades coejecutoras, pues la falta de coordinación, ya analizada en el eje de “coordinación con actores” también se evidencia en la gestión financiera.

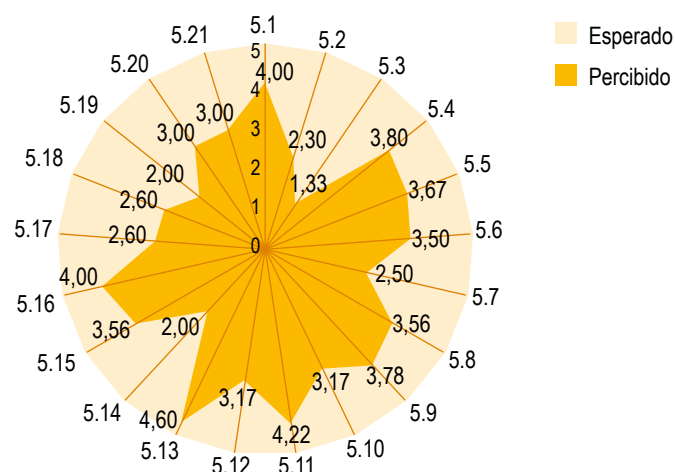
Cuadro N° 7 Percepciones del eje Gestión financiera, compras estatales y transparencia

Sub eje	Espe- rado	Perci- bido	%	
5.1 El Ministerio cuenta con herramientas gerenciales y administrativas para implementar el PEI 2010 – 2014? Enumerar cada uno de ellos?	5	4,00	80,0%	🟢
5.2 Estas herramientas se encuentran sistematizadas e institucionalizadas?	5	2,30	46,0%	
5.3 Estas herramientas son las mismas que utilizan las entidades Coejecutoras del PEI 2010 – 2014?	5	1,33	26,7%	🔴
5.4 Cree que las herramientas y procedimientos con los que cuenta el Ministerio son los adecuados para ejecutar el PEI? Se podrían mejorar? Cómo?	5	3,80	76,0%	
5.5 Cómo funciona el ciclo de ejecución del POA en el marco del PEI, con recursos del TGN?	5	3,67	73,3%	
5.6 Cómo funciona en ciclo de ejecución del POA en el marco del PEI, con recursos de la Canasta de Donantes?	5	3,50	70,0%	
5.7 Cómo se realizan las transferencias de recursos a las entidades Coejecutoras del PEI?	5	2,50	50,0%	
5.8 Se cuentan con herramientas y procedimientos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de los recursos del PEI?	5	3,56	71,1%	

Sub eje		Espe- rado	Perci- bido	%	
5.9	Estas herramientas y procedimientos se encuentran sistematizados e institucionalizados? Cómo?	5	3,78	75,6%	
5.10	Qué tipo de informes se generan para hacer el seguimiento y monitoreo de la ejecución del POA en el marco del PEI?	5	3,17	63,3%	
5.11	Son los mismos para recursos del TGN que para recursos de la Canasta de Donantes?	5	4,22	84,4%	▲
5.12	Se cuentan con herramientas y procedimientos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de los recursos de las entidades Coejecutoras?	5	3,17	63,3%	
5.13	Que procedimientos se utilizan para realizar adquisiciones de bienes y servicios en el marco del PEI?	5	4,60	92,0%	▲
5.14	Son los mismos procedimientos que aquellos que utilizan las entidades Coejecutoras del PEI?	5	2,00	40,0%	▲
5.15	Se ha generado un proceso de fortalecimiento a la DGAA? Qué actividades ha supuesto?	5	3,56	71,1%	
5.16	En los procesos de adquisiciones existente se puede evidenciar la práctica de competencia abierta para la adjudicación de contratos?	5	4,00	80,0%	▲
5.17	Existe información sobre el porcentaje del número de adjudicación de contratos cuyo valor se encuentra por encima del tope establecidos para procesos rápidos y acortados?	5	2,60	52,0%	
5.18	Existen mecanismos de seguimiento y monitoreo a los procesos de adquisiciones?	5	2,60	52,0%	
5.19	Se llevan a cabo procesos de análisis de riesgo por casos fraudulentos? se tienen rutinas para tratar los riesgos identificados?	5	2,00	40,0%	
5.20	Cuál es el nivel de certeza y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes que apoyan al PEI?	5	3,00	60,0%	
5.21	Existe puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del presupuesto comprometido? Si existen diferencias como éstas afectan a la ejecución de los proyectos financiados con dichos fondos?	5	3,00	60,0%	
Promedio		5	3,16	63,2%	

Por otro lado, debe destacarse que los instrumentos y herramientas de gestión administrativa y financiera cuentan con porcentajes elevados de aceptación en las percepciones de los actores, pues el modelo de presupuestación y gasto de los recursos financieros es el Sistema de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA); y también lo regulado en las Normas Básicas tanto del Sistema de Presupuesto como del Sistema de Contabilidad Integrada.

La obligatoriedad del registro en bases de datos centralizadas de toda la información contable, brinda niveles de confiabilidad de estados financieros adecuados; así como también, la posibilidad de identificar los rubros y sub-rubros del gasto por fuente de financiamiento y organismo financiador.

Gráfico N° 7 Evaluación del eje Gestión financiera, compras estatales y transparencia

FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

4.1.2.6 Sostenibilidad y replicabilidad

El eje tiene una calificación de 2,72/5 o 54,3 por ciento de parte de los entrevistados, y es uno de los ejes mejor calificados. Los sub-ejes 6.1 (con 64,2 por ciento) y el eje 6.3 (con 60,9 por ciento) tienen calificaciones coherentes pues ambos se encuentran relacionados con la sostenibilidad financiera del PEI 2010 – 2014. La actual coyuntura económica que atraviesa el país, a decir de los entrevistados, brindaría ciertas garantías para sustituir el financiamiento de los recursos que actualmente aporta la Canasta.

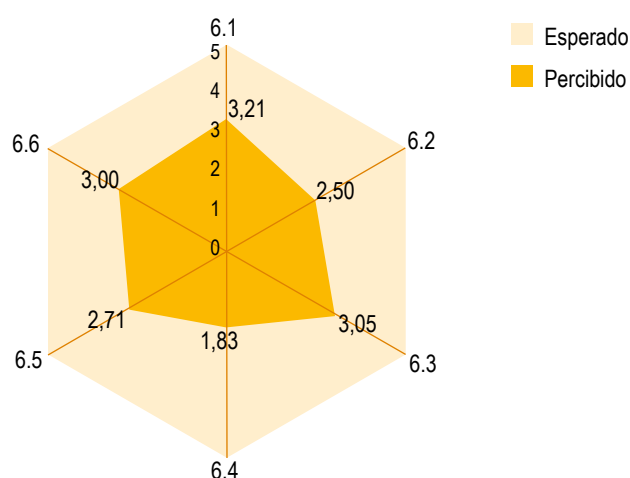
Los entrevistados “asumen” aunque con cierta duda, que el Tesoro General del Estado cubrirá cualquier requerimiento financiero a partir del 2015; sin embargo, queda el reto de incorporar a planilla a todos los recursos humanos actualmente pagados con recursos de la Canasta, y esto evidencia una dependencia financiera a la flexibilidad que los fondos de la Canasta supone.

Cuadro N° 8 Percepciones del eje Sostenibilidad y replicabilidad

Sub eje	Espe- rado	Perci- bido	%	
6.1 Considera que la implementación del PEI u otro instrumento que guíe la política pública de educación puede ser sostenible financieramente en el tiempo? Por qué?	5	3,21	64,2%	▲
6.2 Considera que la implementación del PEI u otro instrumento que guíe la política pública de educación puede ser sostenible técnicamente (RRHH calificados y aptos) en el tiempo? Por qué?	5	2,50	50,0%	
6.3 Considera que el momento que la Canasta agote su financiamiento (2014) el Ministerio podrá cubrir la parte del presupuesto que ésta supone? Cómo?	5	3,05	60,9%	▲
6.4 Cuál cree usted que es el nivel de sostenibilidad de los proyectos? Cuáles tienen mayores posibilidades y cuáles tienen mayores dificultades?	5	1,83	36,7%	●
6.5 Se han implementado acciones de fortalecimiento institucional del Ministerio? Cuáles son los resultados más importantes?	5	2,71	54,3%	
6.6 De continuar el ritmo de implementación actual del PEI, considera usted que se cumplirán las Metas del Milenio?	5	3,00	60,0%	
Promedio	5	2,72	54,3%	

Contrariamente a lo percibido en la dimensión financiera, el eje 6.4 con 36,7 por ciento, evidencia que a nivel técnico la sostenibilidad de programas y proyectos no se percibe muy alentadoramente. Esto se explica en parte debido a que una gran mayoría de proyectos y acciones estratégicas insertas en los respectivos POAs obedecen a compromisos de orden político, presiones sociales y otros criterios de elegibilidad no necesariamente alineados a un instrumento de planificación estratégica como el PEI (p.e. financiamiento de los juegos deportivos plurinacionales o la construcción, refacción y equipamiento de unidades educativas que obedecen a un criterio de capacidad de contraparte financiera municipal y no así a un análisis de necesidades de infraestructura en el territorio).

Gráfico N° 8 Evaluación del eje Sostenibilidad y replicabilidad



FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

4.1.2.7 Modelo SWAP, alineamiento y armonización

El eje tiene una calificación de 3,15/5 o 63,0 por ciento de parte de los entrevistados, siendo también uno de los ejes mejor calificados. Los elevados niveles de calificación por parte de los entrevistados dan evidencia de la adopción institucional del modelo de gestión y de los resultados positivos, en especial, para el Ministerio de Educación (sub-eje 7.11 con 85 por ciento). Así también lo ratifica la totalidad de entrevistados al momento de calificar el SWAP (sub-eje 7.13) como un modelo de gestión apropiado, mejor que el financiamiento a proyectos que se usaba en el pasado con 92,5 por ciento.

También se evidencia a través del sub-eje 7.4 (73,3 por ciento) un reconocimiento al alineamiento de las ACIs de la Canasta a los indicadores del PEI; así mismo, el sub-eje 7.5 (73,3 por ciento) evidencia el alineamiento de las ACIs a la normativa nacional al momento de implementar el FASE II.

Por otro lado, se percibe que el modelo SWAP no es una herramienta ampliamente difundida en todos los sectores de intervención estatal; así como, que en otros sectores se ha difundido con mayor fuerza el enfoque presupuestario programático (sub-eje 7.14 con 45 por ciento).

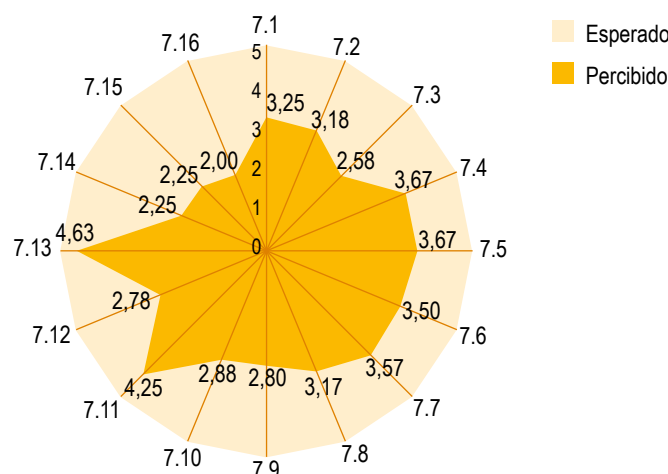
Cuadro N° 9 Percepciones del eje Modelo SWAP, alineamiento y armonización

Sub eje	Espe- rado	Perci- bido	%	
7.1 Cree que los donantes que componen el Fondo de Apoyo al Sector Educativo (Canasta) han logrado armonizar sus normas y requisitos al momento de apoyar financieramente el PEI 2010 – 2014?	5	3,25	65,0%	
7.2 Se cuenta con informes programáticos y financieros únicos, comunes y armonizados?	5	3,18	63,6%	
7.3 Existe un reglamento en detalle del funcionamiento de la canasta de donantes?	5	2,58	51,7%	
7.4 Existe alineamiento de los miembros del FASE (Canasta) respecto de los indicadores de cumplimiento de metas del PEI? (qué pasa con los indicadores del MoU y las Metas del Milenio)	5	3,67	73,3%	●
7.5 Bajo que norma (nacional o individual de cada país donante) se encuentra aprobado el proceso de armonización?	5	3,67	73,3%	●
7.6 Existen Convenios Bilaterales que norman el apoyo financiero al PEI 2010 – 2014? Cuáles? Qué aspectos específicos unilaterales regulan?	5	3,50	70,0%	
7.7 Existen solicitudes unilaterales de revisión de procedimientos de adquisición de bienes y servicios? Que ACI ha solicitado esto?	5	3,57	71,4%	
7.8 Durante todo el proceso de implementación del PEI se ha requerido el desarrollo de una Auditoría Especial o unilateral? Quién lo ha solicitado?	5	3,17	63,3%	
7.9 Los desembolsos de cada donante al FASE se realizan de la misma forma? En qué varían?	5	2,80	56,0%	
7.10 Los miembros del FASE apoyan al sector educación solamente a través del PEI 2010 – 2014? Existen o existieron otras formas de apoyo por fuera del PEI vigentes? Cuáles?	5	2,88	57,5%	
7.11 Cuán apropiado se encuentra en el Ministerio este modelo de gestión (SWAP)?	5	4,25	85,0%	●
7.12 Cuán sostenible es el modelo de gestión SWAP? El Ministerio y los donantes continuarán con esta modalidad a partir del 2015?	5	2,78	55,6%	
7.13 Se percibe al SWAP como un modelo de gestión adecuado/ Mejor que el financiamiento de Proyectos del pasado? Por qué?	5	4,63	92,5%	●
7.14 Existen otros sectores que han implementado el SWAP para financiar sus políticas sectoriales? Cuáles? (Pregunta para donantes y VIPFE)	5	2,25	45,0%	●
7.15 Qué mecanismos de evaluación han implementado los donantes del FASE para el seguimiento al PEI?	5	2,25	45,0%	●
7.16 Además del financiamiento, algunos de los donantes del FASE brinda algún otro apoyo (p.e. Asistencia Técnica)?	5	2,00	40,0%	●
Promedio	5	3,15	63,0%	

Otro aspecto ya analizado pero que en este eje también evidencia de forma coherente su debilidad, tiene que ver con el seguimiento y la evaluación del PEI y la percepción en los actores de que no hay mecanismos institucionalizados ni espacios reales de coordinación para gestionar estos temas (sub-eje 7.15 con 45 por ciento).

Finalmente, se evidencian algunas de las tensiones que se analizarán más adelante respecto de las dificultades en la armonización entre las ACIs de la Canasta y la existencia de procesos de gestión diferenciados entre ellas al momento de aplicar el FASE II (sub-eje 7.16 con 40 por ciento).

Gráfico N° 9 Evaluación del eje Modelo SWAP, alineamiento y armonización



FUENTE: Elaboración propia con base a las entrevistas en profundidad.

4.2 AVANCES Y LOGROS EN EL SISTEMA DE INDICADORES DEL PEI 2010 – 2014

4.2.1 Justificación metodológica

4.2.1.1 Estructura de los indicadores

El proceso de evaluación de los avances y logros del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación, toma como base fundamental los indicadores definidos en los siguientes instrumentos de planificación:

- El Memorándum de Entendimiento (MoU por sus siglas en inglés) firmado entre el Estado Plurinacional de Bolivia (representado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Planificación del Desarrollo) y la Embajada de Suecia.
- El Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014, elaborado y aprobado por el Ministerio de Educación.

El PEI 2010 – 2014, ha identificado una importante grupo de indicadores clasificándolos y conceptualizándolos de la siguiente manera⁶:

- **Indicadores de impacto:** se refieren a los efectos, a mediano y largo plazo, que pueden tener los programas (uno o más) del PEI en el universo de atención y que repercuten en la población en su conjunto.

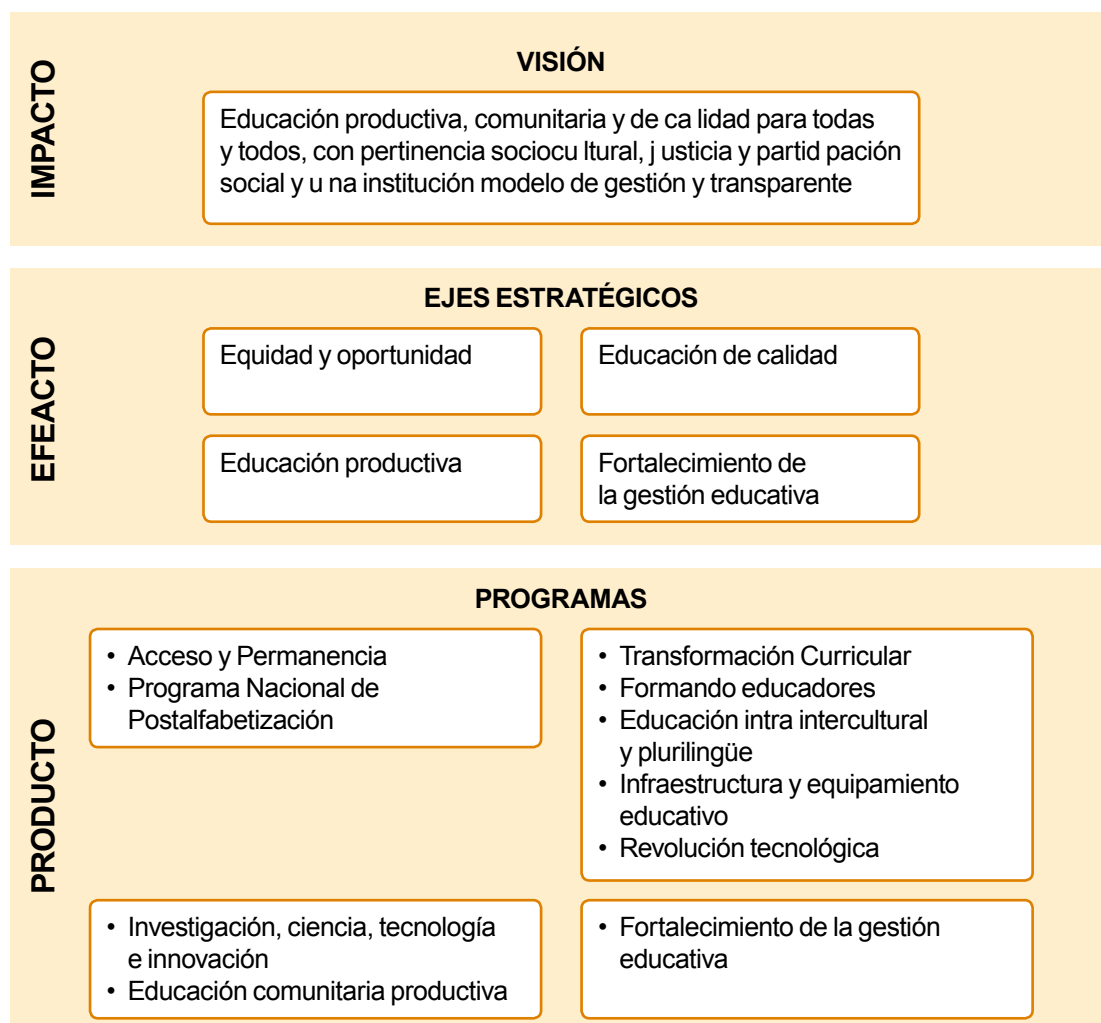
⁶ N.A.: Si bien se trata de un acercamiento conceptual importante, se evidencia cierta debilidad en la rigurosidad teórica y técnica de las definiciones.

- **Indicadores de efecto:** se refieren a los efectos de la acción institucional y/o de un programa sobre la sociedad.
- **Indicadores de producto:** se refieren a la calidad y cantidad de los bienes o servicios que se generan producto de las actividades de un programa.

El PEI 2010 – 2014 incluye a la mayoría de los indicadores acordados en el MoU, aunque varios de ellos no presentan definiciones en cuanto a las metas y su nivel de desagregación (p.e. por nivel, por sexo, por ámbito geográfico, entre otros). En el nivel de impacto, el PEI 2010 – 2014 incluye de manera clara y directa a los indicadores 13, 14 y 15 del MoU, esencialmente referidos a la dimensión financiera; mientras que el resto de indicadores (1 al 12) se encuentran incorporados indistintamente en los niveles de efecto y producto sin una lógica clara de ordenamiento.

Programáticamente, la clasificación de los indicadores se integra con el PEI 2010 – 2014 tal como lo plantea el siguiente cuadro.

Cuadro N° 10 Relación de los niveles de indicadores con la estructura programática del PEI 2010 – 2014



FUENTE: Elaboración propia con base al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

4.2.1.2 Indicadores a ser evaluados

El proceso de selección de indicadores que serán tomados en cuenta para la realización de la evaluación de resultados, ha tomado cuenta el cumplimiento de los siguientes criterios para su selección:

- Tienen relación directa con los indicadores del MoU.
- Tienen relación directa con los objetivos y estrategias de los Ejes Estratégicos.
- Existe información disponible y actualmente son objetivo de medición y seguimiento por parte del Ministerio de Educación.

4.2.1.2.1 Selección de indicadores de impacto y efecto

Con base a los criterios antes descritos, los indicadores seleccionados para los niveles de impacto y efecto son los siguientes:

Cuadro N° 11 Indicadores de impacto y efecto seleccionados para la evaluación

Tipo de indicador	Estructura Programática	Indicadores
Impacto	Visión	Índice de Desarrollo Humano. <i>Necesidades Básicas Insatisfechas.</i> <i>Índice GINI (Desigualdad).</i>
Efecto	Eje Estratégico: Equidad y Oportunidad	Años promedio de estudio de la población joven (15–24 años). Años promedio de estudio de la población adulta (25–65 años). <i>Brecha indígena/no indígena en años promedio de estudio de la población de 15 años y más.</i> Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años de edad. Cobertura neta. Tasa de término.
	Eje Estratégico: Educación de calidad	# de currículos regionalizados armonizados con el currículo base. Promedio de nota de aprobación en matemáticas en 6° primaria y 6° de secundaria. Promedio de nota de aprobación en lenguaje en 6° primaria y 6° de secundaria. Tasa de promoción en 1° de primaria y 1° de secundaria. Relación estudiante/maestro.
	Eje Estratégico: Educación productiva	Porcentaje de estudiantes graduados de secundaria con certificación de bachillerato técnico. <i>Inversión en Ciencia y Tecnología en relación al PIB</i>
	Eje Estratégico: Fortalecimiento de la gestión.	Porcentaje del personal (de planta y consultores de línea) de la oficina central del ME que cuentan con descripción de su cargo Proporción del personal financiado con recursos de CANASTA

FUENTE: Elaboración propia con base al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

NOTA: Los indicadores marcados en *rojo* fueron excluidos por no cumplir con las características listadas.

4.2.1.2.2 Selección de indicadores de producto

Los indicadores de producto seleccionado por eje estratégico son los siguientes:

4.2.1.2.2.1 Equidad y oportunidad

En el eje de equidad y oportunidad se seleccionaron los siguientes indicadores de producto:

Cuadro N° 12 Eje Equidad y Oportunidad – Indicadores de producto seleccionados

Programa	Indicador
Acceso y Permanencia	Tasa de abandono de niñas (os) en primer grado de primaria Tasa de abandono de niñas (os) en primer grado de secundaria Tasa de abandono en primer grado de primaria en áreas urbanas / rurales Tasa de abandono en primer grado de secundaria en áreas urbanas / rurales Estudiantes con necesidades especiales matriculados en educación regular Población matriculada en universidades públicas y privadas Estudiantes matriculados en educación especial Número de estudiantes urbanos/rurales matriculados en educación alternativa Matrícula universitaria en áreas científico tecnológicas por 1.000 habitantes de la PEA Número de investigadores (personas)
Programa Nacional de Post-alfabetización	Número de personas incorporadas al PNP Número de puntos de alfabetización y post alfabetización funcionando Proporción de participantes efectivos en el PNP Número de participantes graduados de 3° y 6° de primaria

FUENTE: Elaboración propia con base al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

NOTA: Los indicadores marcados en rojo fueron excluidos por no cumplir con las características listadas.

4.2.1.2.2.2 Educación de calidad

En el eje de educación de calidad se seleccionaron los siguientes indicadores de producto:

Cuadro N° 13 Eje Educación de Calidad - Indicadores de producto seleccionados

Programa	Indicador
Transformación Curricular	Material didáctico sobre la nueva currícula para maestros producidos y entregados Porcentaje de maestros en ejercicio formados (o en formación) para implementar el nuevo currículo Porcentaje de formadores de maestros formados para implementar el nuevo currículo
Formando educadores	Porcentaje de maestros interinos en educación regular Porcentaje de maestros interinos en educación inicial Porcentaje de maestros interinos en educación primaria Porcentaje de maestros interinos en educación secundaria Porcentaje maestros interinos en educación primaria en áreas rurales Porcentaje maestros interinos en educación primaria en áreas urbanas Porcentaje maestros interinos en educación secundaria en áreas rurales Porcentaje maestros interinos en educación secundaria en áreas urbanas Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel en educación regular Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel inicial Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel primario Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel secundario Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel en educación alternativa Porcentaje de maestros que participan en itinerarios formativos
Educación intra inter-cultural y plurilingüe	Porcentaje de estudiantes matriculados en una materia de idioma originario Número de lenguas normalizadas Número de alfabetos desarrollados en lengua originaria Material didáctico desarrollado en idioma originario

Programa	Indicador
Infraestructura y equipamiento educativo	Número de ESFM equipadas
Revolución tecnológica	Número de telecentros implementados Recursos educativos en el portal educativo Educa Bolivia

FUENTE: Elaboración propia con base al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

NOTA: Los indicadores marcados en rojo fueron excluidos por no cumplir con las características listadas.

4.2.1.2.2.3 Educación productiva

En el eje de educación productiva se seleccionaron los siguientes indicadores de producto:

Cuadro N° 14 Eje Educación Productiva – Indicadores de producto seleccionados

Programa	Indicador
Investigación, ciencia, tecnología e innovación	Proyectos de investigación en ejecución por 1000 habitantes Proyectos de investigación finalizados por 1000 habitantes
Educación comunitaria productiva	Personas certificadas en el sistema plurinacional de certificación de competencias Número de institutos técnicos que cuentan con equipamiento productivo Número de institutos participantes en las Ferias Nacionales e Internacionales de Institutos Técnicos y Tecnológicos

FUENTE: Elaboración propia con base al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

NOTA: Los indicadores marcados en rojo fueron excluidos por no cumplir con las características listadas.

4.2.1.2.2.4 Fortalecimiento de la gestión educativa

En el eje de fortalecimiento de la gestión educativa se seleccionaron los siguientes indicadores de producto:

Cuadro N° 15 Eje Fortalecimiento de la Gestión Educativa – Indicadores de producto seleccionados

Programa	Indicador
Fortalecimiento de la gestión educativa	• Personal que asiste a cursos de capacitación

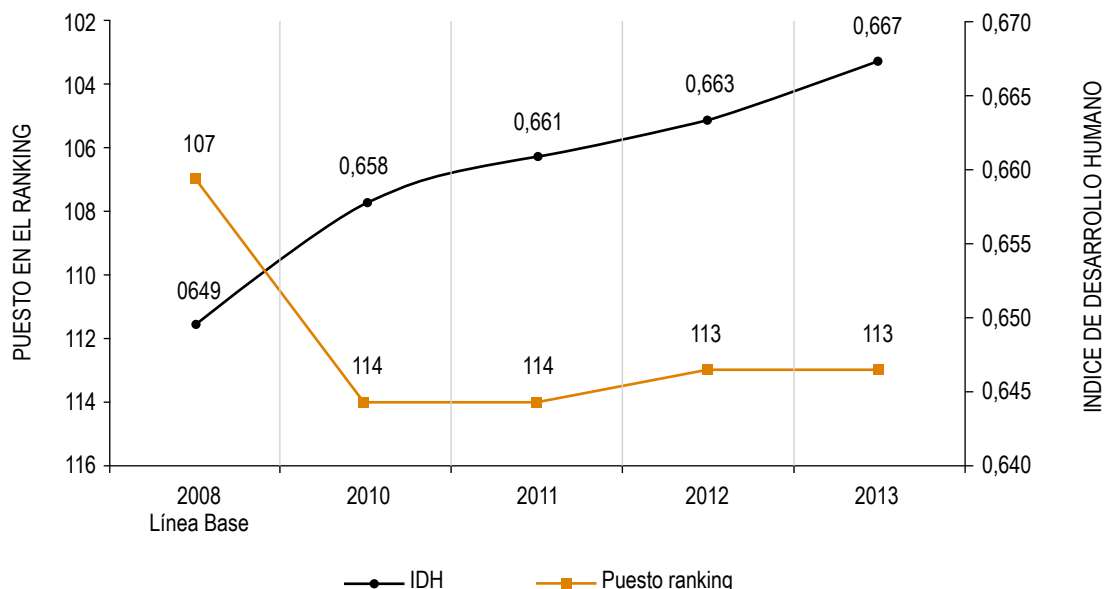
FUENTE: Elaboración propia con base al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

NOTA: Los indicadores marcados en rojo fueron excluidos por no cumplir con las características listadas.

4.2.2 Avances y logros de la visión

4.2.2.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

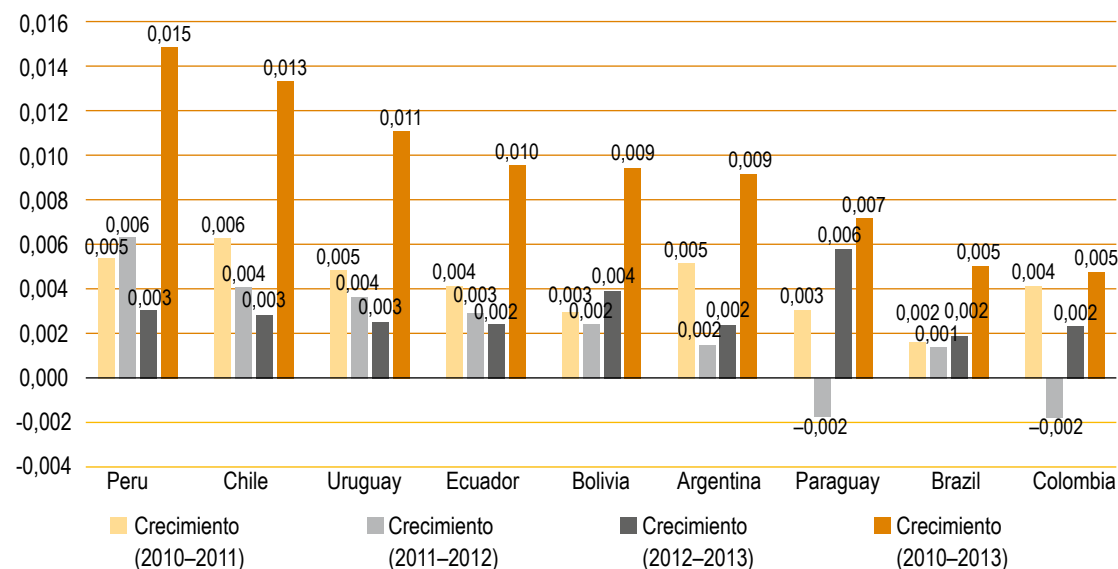
Gráfico N° 10 Bolivia – Índice de Desarrollo Humano



FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El IDH ha experimentado un crecimiento de 0,009 puntos entre las gestiones 2010 y 2013; situando a Bolivia en el puesto 113 a nivel mundial, respecto del puesto 114 del año 2010.

Gráfico N° 11 Sud América – Incremento del IDH por gestiones



FUENTE: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El indicador que agrega varios factores (el índice de esperanza de vida, el índice de nivel educativo y el índice del PIB real per cápita), no cuenta con línea base (aunque podemos asumir que la medición del 2008 es la línea de partida) y tampoco una meta específica en el PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación.

Como se evidencia, el país ha experimentado una mejora, aunque no sustancial, en su desarrollo humano entre el 2010 y el 2013. Asimismo, en relación al contexto regional, Bolivia es el quinto país con mayor incremento (0,009) del IDH entre las gestiones 2010 y 2013, tal como ilustra el gráfico precedente.

4.2.3 Avances y logros por eje y programa del PEI 2010 – 2014

El PEI 2010 – 2014, presenta un 67,3 por ciento de cumplimiento en las metas de sus indicadores de efecto (41,8 por ciento superadas y 25,5 por ciento cumplidas); contra un 30,9 por ciento de incumplimiento (16,4 por ciento en riesgo y 14,5 por ciento no cumplidas). Asimismo, se verifica que un 1,8 por ciento de las metas podrían ser cumplidas hasta finalizar la gestión 2014.

El eje con mayor porcentaje de incumplimiento es el de Equidad y Oportunidad con 12,7 por ciento y el eje con mayor cumplimiento de metas es el eje de Educación de Calidad con 40 por ciento.

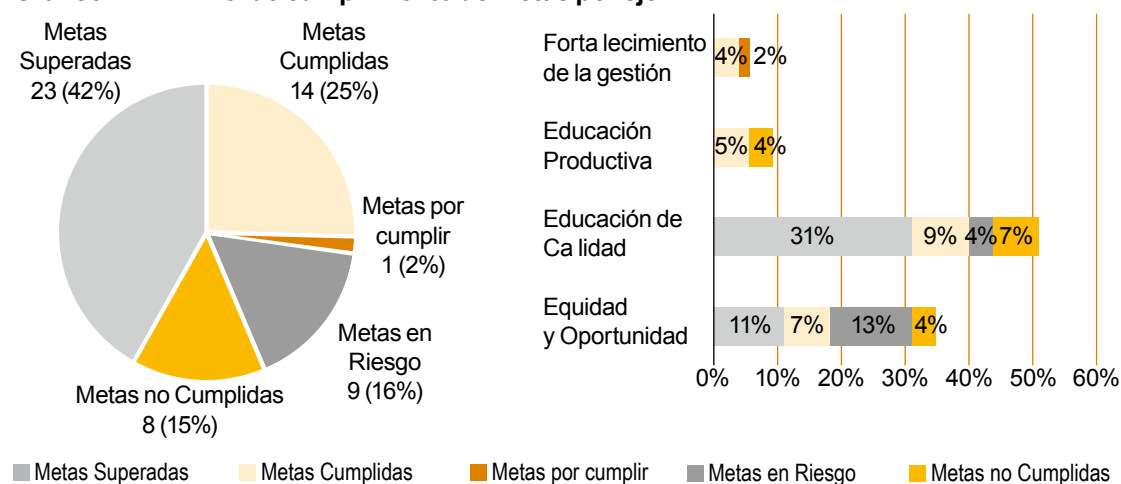
Cuadro N° 16 Cumplimiento de metas por eje (En porcentaje)

Eje	Superado ↑	Cumplido →	Por cumplir ↗	En riesgo ↘	Alto riesgo ↓
Equidad y Oportunidad	10,9%	7,3%		12,7%	3,6%
Educación de Calidad	30,9%	9,1%		3,6%	7,3%
Educación Productiva		5,5%			3,6%
Fortalecimiento		3,6%	1,8%		
TOTAL	41,8%	25,5%	1,8%	16,4%	14,5%

FUENTE: Elaboración Propia con base al cumplimiento de indicadores de efecto.

NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida; ↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

Gráfico N° 12 Nivel de cumplimiento de metas por eje



FUENTE: Elaboración Propia con base al cumplimiento de indicadores de efecto.

4.2.3.1 Eje Equidad y oportunidad

4.2.3.1.1 Indicadores de efecto

El eje de Equidad y oportunidad presenta un cumplimiento de metas del 60 por ciento de sus indicadores y un 40 por ciento de metas que posiblemente no se cumplan. No presenta indicadores con metas en vías de cumplimiento.

Cuadro N° 17 Eje Equidad y Oportunidad: Estado de los indicadores de efecto

Indicador	Línea base	Meta 2014	Valor	Estado
Años promedio de estudio de la población joven (15-24 años).	10,2	11	10,5	↘
Años promedio de estudio de la población adulta (25-65 años).	8,6	9,1	9,2	↑
Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años de edad.	0,60%	0,20%	0,63%	↘
Cobertura neta.	Tiene desagregaciones			↑
Tasa de término.	Tiene desagregaciones			↑

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida; ↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

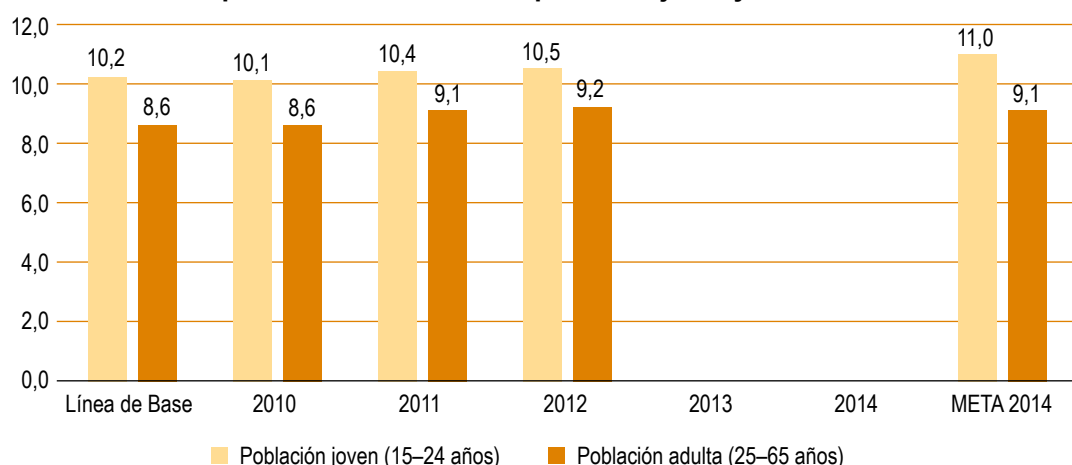
Es importante mencionar que los indicadores referidos al sistema de educación regular (cobertura neta y tasa de término) se encuentran cumplidos plenamente; esta mención, no menor, es realizada tomando en cuenta la temporalidad de la implementación del PEI 2010 – 2014, ya que en este periodo (4 años) difícilmente se podrán generar cambios en indicadores de aplicación más estructural, como es el caso de años promedio de educación o tasas de analfabetismo en grupos etarios superiores a la temporalidad del PEI. Será necesario, en el futuro, realizar un análisis de oportunidad más profundo en el planteamiento de estos indicadores.

4.2.3.1.1.1 Años promedio de estudio

El PEI 2010 – 2014 ha identificado dos desagregaciones para el indicador “Años promedio de estudio”, uno para la población joven (15 a 24 años) y la segunda para la población adulta (entre 25 y 65 años).

Debido a la reciente publicación de los datos finales del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (junio 2014) aún no se han realizado las proyecciones para los siguientes años, razón por la cual el dato último corresponde a la gestión 2012.

Sin embargo, es posible afirmar que el indicador referido a la población joven (de 15 a 24 años) tiende a no cumplirse pues la razón de incremento anual tiene un promedio de (0,15) que no permitiría alcanzar la meta de 11 años para el 2014.

Gráfico N° 13 Años promedio de educación – población joven y adulta

FUENTE: PEI 2010 – 2014 e Instituto Nacional de Estadística.

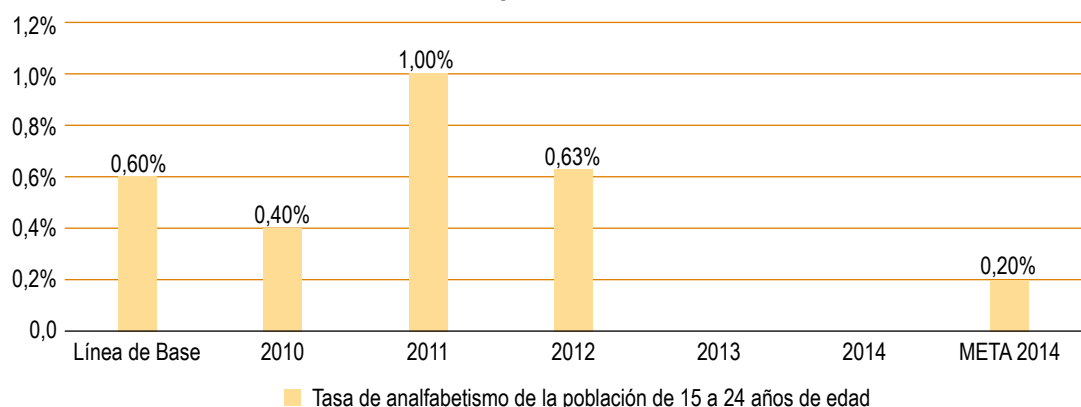
Por otro lado, el indicador referido a la población adulta ya habría sido superado en la gestión 2012; y por la tendencia creciente del mismo, para las gestiones 2013 y 2014, se prevería que continúe con el mismo comportamiento.

4.2.3.1.1.2 Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años de edad

El PEI 2010 – 2014 ha propuesto una meta ciertamente ambiciosa plantando reducir el analfabetismo del grupo etáreo de 15 a 24 años hasta un 0,20 por ciento. Sin embargo, el último dato publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) revela que el 0,63 por ciento (13.036 de 2.054.556) de esta población es analfabeta.

El análisis de la serie anual de este indicador no permite estimar o establecer una tendencia certera pues el dato presenta ciclos de incremento y decremento; por lo que, el cumplimiento de la meta también estaría en duda.

Gráfico N° 14 Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años

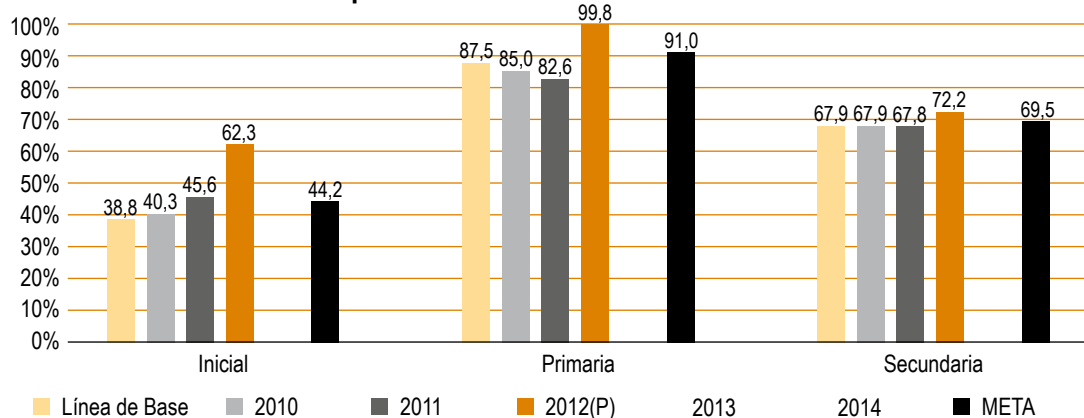


FUENTE: PEI 2010 – 2014 e Instituto Nacional de Estadística.

4.2.3.1.1.3 Cobertura neta

Tanto en el MoU como en el PEI 2010 – 2014, se especifica que este indicador tiene desagregaciones por nivel, sexo y área geográfica (urbano/rural). Sin embargo, la desagregación por área geográfica no es objeto de medición ni monitoreo por parte del Ministerio de Educación.

Gráfico N° 15 Cobertura neta por nivel

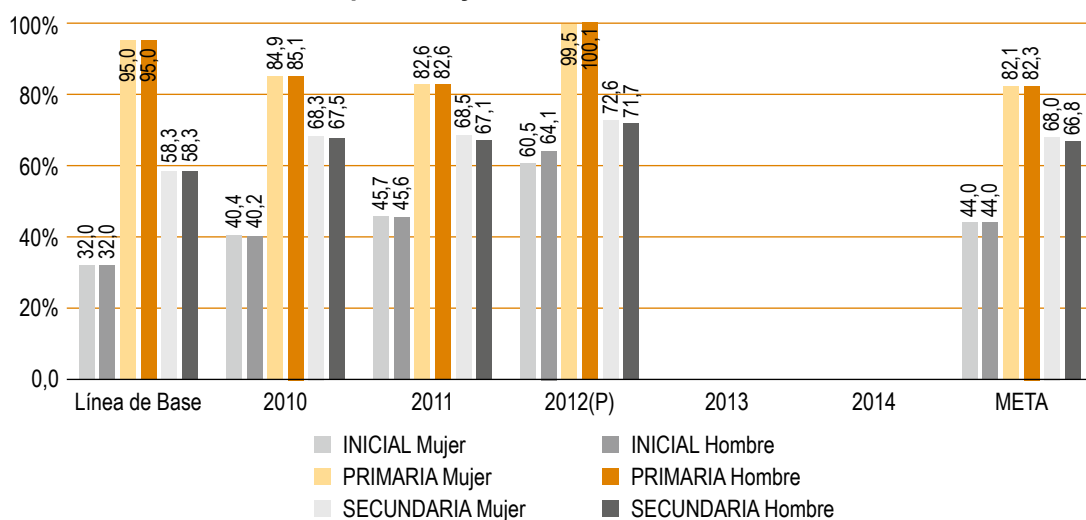


FUENTE: Ministerio de Educación.

NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

La cobertura neta para todos los niveles ya superaron las metas planteadas en la gestión 2012, tanto de manera agregada como en su desagregación por sexo. Cabe recalcar que las mediciones para las gestiones 2013 y 2014 serán realizadas una vez que el INE publique oficialmente las proyecciones de población para los años posteriores al Censo Nacional de Población y Vivienda. Sin embargo, el comportamiento ascendente del indicador prevé que la tendencia incremental no sufra variaciones con el tiempo.

Gráfico N° 16 Cobertura neta por nivel y sexo



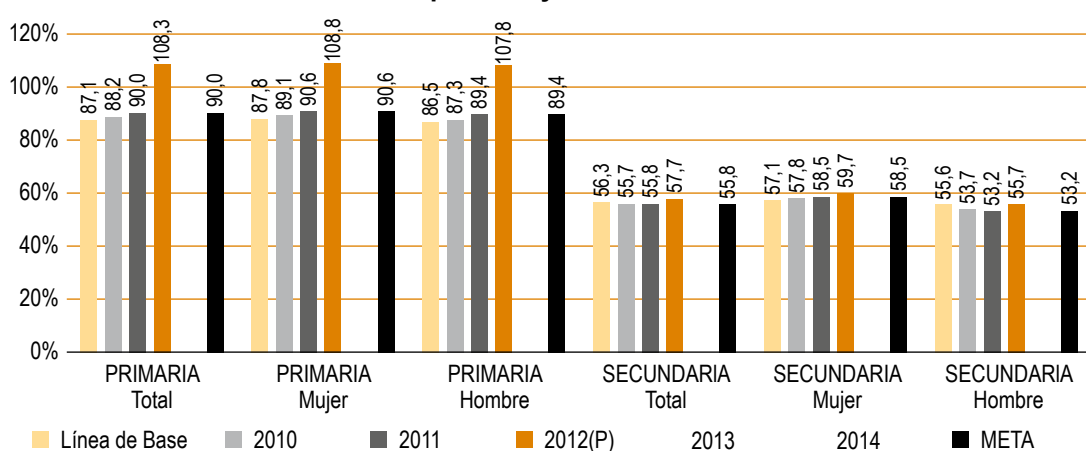
FUENTE: Ministerio de Educación.

NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

4.2.3.1.1.4 Tasa de término

Para la medición del término, se ha constatado que el Ministerio de Educación tanto en el PEI como en el MoU ha decidido utilizar la “tasa de término bruta”. Al igual que la cobertura neta, si bien en primera instancia se estableció la desagregación por nivel, sexo y área geográfica (urbano/rural), no se ha realizado la medición ni el seguimiento a nivel de área geográfica.

Gráfico N° 17 Tasa de término bruta por nivel y sexo



FUENTE: Ministerio de Educación.

NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

4.2.3.1.2 Indicadores de producto

4.2.3.1.2.1 Programa de Acceso y Permanencia

Este programa cuenta con un 50 por ciento de indicadores con metas cumplidas o superadas; en contrapartida el 42 por ciento restante tiene un riesgo alto de incumplimiento (42 por ciento) y el restante 8 por ciento definitivamente no será cumplido.

Cuadro N° 18 Eje Equidad y Oportunidad – Programa de Acceso y Permanencia:
Estado de los indicadores de producto

Indicador	Línea base	Meta 2014	Valor	Estado
Tasa de abandono de niñas en 1º grado de primaria	3,12%	2,50%	2,33%	→
Tasa de abandono de niños en 1º grado de primaria	3,30%	2,60%	2,57%	→
Tasa de abandono de niñas en 1º grado de secundaria	3,57%	3,50%	3,27%	→
Tasa de abandono de niños en 1º grado de secundaria	4,98%	4,50%	5,31%	↘
Tasa de abandono en 1º grado de primaria en áreas urbanas	4,60%	3,50%	2,03%	→
Tasa de abandono en 1º grado de primaria en áreas rurales	3,80%	3,50%	3,24%	↘
Tasa de abandono en 1º grado de secundaria en áreas urbanas	3,59%	3,00%	3,67%	↘
Tasa de abandono en 1º grado de secundaria en áreas urbanas	5,94%	3,00%	5,85%	↓
Población matriculada en universidades públicas y privadas	389.740	470.328	451.915	↑
Estudiantes matriculados en educación especial	6.511	7.000	9.003	↑
# de estudiantes urbanos matriculados en educación alternativa	53.166	47.817	46.425	↘
# de estudiantes rurales matriculados en educación alternativa	177.879	179.418	174.192	↘

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida; ↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

4.2.3.1.2.1.1 Tasa de abandono en primer grado⁷

La reducción de la tasa de abandono en primer grado por sexo ha sido cumplida en casi todos los casos hasta la gestión 2013, excepto en primer grado de secundaria en varones en la que se registra un incremento de 4,62 por ciento a 5,31 por ciento entre las gestiones 2012 y 2013. Está demás señalar que el valor para la gestión 2014 recién será conocido al finalizar la misma.

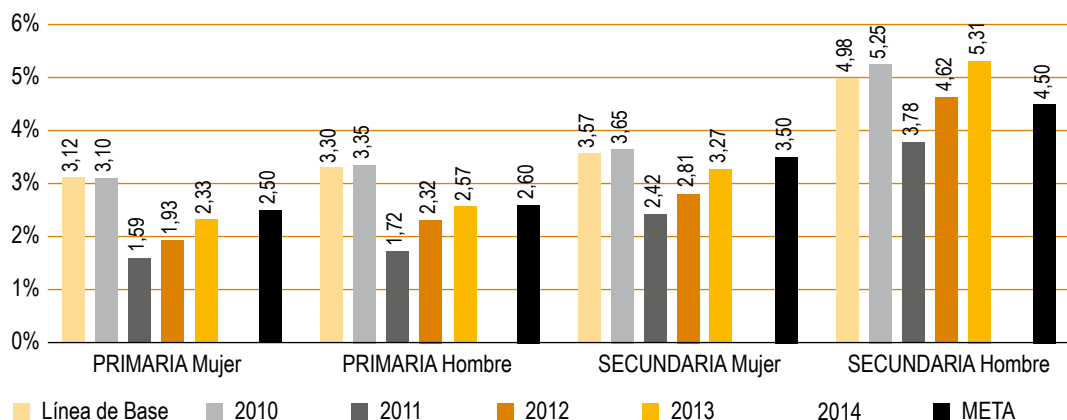
En general, la tasa de abandono está registrando incrementos en todos los casos entre las gestiones 2011 y 2013, lo que pondría en duda que la meta pueda ser cumplida a cabalidad en la gestión 2014.

Por otro lado, el análisis del mismo indicador desagregado por zona geográfica, muestra que en secundaria las metas están muy lejos de cumplirse, más aún con la tendencia creciente del valor entre las gestiones 2011 y 2013. Adicionalmente, de mantenerse la

⁷ N.A.: Este indicador ha sido medido por sexo y área geográfica.

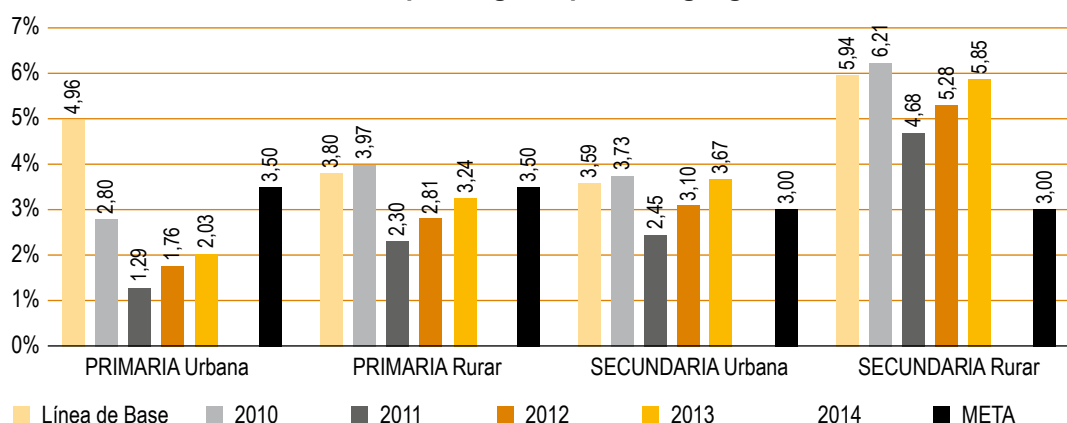
tendencia de incremento del abandono en primer grado de primaria en el área rural, haría que la meta no sea cumplida para esta desagregación.

Gráfico N° 18 Tasa de abandono en primer grado por sexo



FUENTE: Ministerio de Educación.

Gráfico N° 19 Tasa de abandono en primer grado por zona geográfica

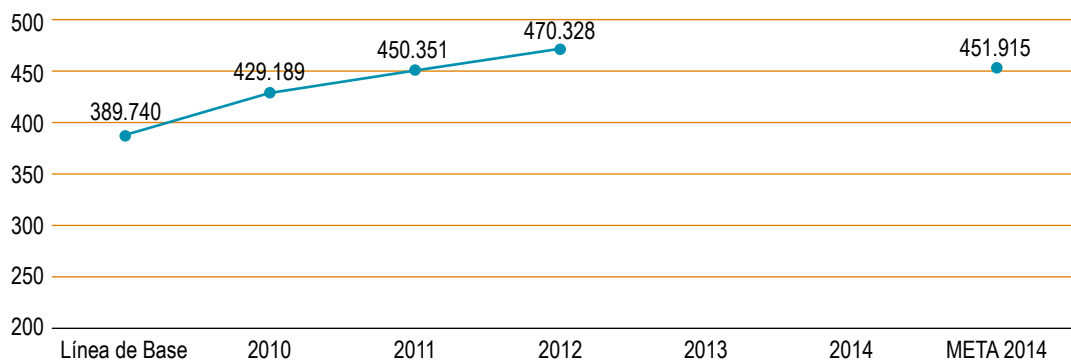


FUENTE: Ministerio de Educación.

4.2.3.1.2.1.2 Población matriculada en universidades públicas y privadas

La meta de población matriculada en el sistema universitario ha sido cumplida en la gestión 2012 y su ritmo creciente hace prever que la meta vaya a ser sobrepasada hasta la gestión 2014.

Gráfico N° 20 Población matriculada en universidades públicas y privadas



FUENTE: Ministerio de Educación.

4.2.3.1.2.1.3 Educación especial alternativa

El indicador referido a la educación especial ha sido superado en la gestión 2012 y su tendencia creciente no pone en riesgo su cumplimiento. Las metas de educación alternativa también han sido superadas desde la gestión 2010. Sin embargo, es necesario señalar que la línea de base para el área urbana es superior a la meta por lo que se infiere que se trata de un indicador que procura la estabilización de la matrícula más allá de lograr incrementos sostenidos.

Cuadro N° 19 Indicadores de educación especial y alternativa

Indicador	Línea base	2010	2011	2012	2013	2014	Meta
Estudiantes matriculados en educación especial	6.511	5.796 ⁽¹⁾	5.659 ^(e)	9.003			7.000
# de estudiantes rurales matriculados en educación alternativa	53.166	136.059	194.074	169.208	170.935		37.511
# de estudiantes urbanos matriculados en educación alternativa	177.879	219.214	204.827	208.455	142.463		136.963

FUENTE: Ministerio de Educación – PEI 2010 – 2014.

(1) Censo de Centros de Educación Especial efectuada por el Viceministerio de Educación Alternativa y Especial.

(e) Estimado.

4.2.3.1.2.2 Programa Nacional de Post Alfabetización

En este programa existe una peculiaridad, pues si bien la meta de personas incorporadas al programa ya ha sido superada en la gestión 2012 y su tendencia creciente no pone en duda su cumplimiento, la meta referida a los puntos de alfabetización y post alfabetización no han sido cumplidas.

Cuadro N° 20 Eje Equidad y oportunidad – Programa Nacional de Post Alfabetización: Estado de los indicadores de producto

Indicador	Línea base	Meta	2012	Estado
Número de personas incorporadas al PNP	n.d.	165.000	198.692	↑
Número de puntos de alfabetización y post alfabetización funcionando	n.d.	40.000	11.644	↓

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos

NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida;

↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

Más aun, la correlación existente entre la cantidad de puntos y el número de personas es muy débil lo que no amerita concluir que la primera influya en la segunda. De todos modos, desde el punto de vista de la planificación es un aspecto a tomar en cuenta en la formulación de un siguiente plan estratégico.

Cuadro N° 21 Indicadores del Programa Nacional de Post Alfabetización

Indicador	Línea base	2010	2011	2012	2013	2014	Meta
Número de personas incorporadas al PNP	n.d.	174.763	179.184	198.692			165.000
Número de puntos de alfabetización y post alfabetización funcionando	n.d.	11.883	10.809	11.644			40.000

FUENTE: Ministerio de Educación – PEI 2010 – 2014.

4.2.3.2 Eje Educación de Calidad

4.2.3.2.1 Indicadores de efecto

A nivel de los indicadores de efecto, el eje de Educación de Calidad cuenta con un 25 por ciento de metas cumplidas; 25 por ciento en riesgo de incumplimiento y 50 por ciento con alto riesgo de incumplimiento.

Cuadro N° 22 Eje Educación de Calidad: Estado de los indicadores de efecto

Indicador	Línea base	Meta 2014	Valor	Estado
# de currículos regionalizados armonizados con el currículo base.	n.d.	15	7	⚠
Promedio de nota de aprobación en matemáticas en 6° de primaria	43	55	45	⬇
Promedio de nota de aprobación en matemáticas en 6° de secundaria	44	55	43	⬇
Promedio de nota de aprobación en lenguaje en 6° de primaria	43	55	43	⬇
Promedio de nota de aprobación en lenguaje en 6° de secundaria	46	55	46	⬇
Tasa de promoción en 1° de primaria.	88,60%	91,0%	96,2%	⬆
Tasa de promoción en 1° de secundaria.	81,30%	87,0%	91,1%	⬆
Relación estudiante/maestro.	22	16	20,2	⚠

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

NOTA: ⬆=La meta ha sido superada; ⬇=La meta ha sido cumplida; ⚠=La meta puede ser cumplida;

⚠=La meta está en riesgo de incumplimiento; ⬇=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

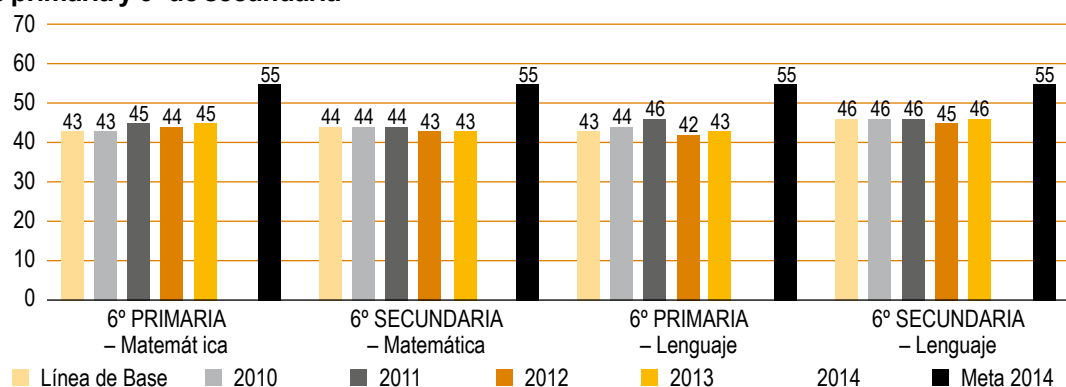
4.2.3.2.1.1 Número de currículos regionalizados armonizados con el currículo base

El Ministerio de Educación a través de la Unidad de Políticas Intraculturales, Interculturales y Plurilingües ha logrado armonizar 7 currículos regionalizados en la gestión 2012. Sin embargo, pese a este avance aún le resta camino por recorrer para lograr la meta de alcanzar los 15 propuestos hasta la gestión 2014.

4.2.3.2.1.2 Promedio de notas de aprobación

Los promedios de notas de aprobación en las asignaturas de matemática y lenguaje están muy por debajo de las metas. La meta propuesta era de 55 sobre 70 para todos los

Gráfico N° 21 Promedios de notas de aprobación en matemática y lenguaje en 6° de primaria y 6° de secundaria



FUENTE: Ministerio de Educación.

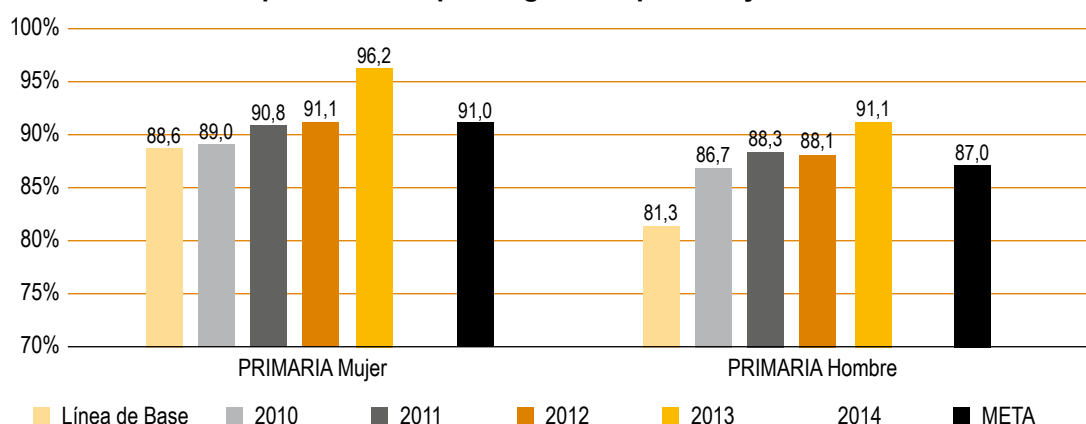
NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

casos; sin embargo de ser una meta bastante modesta, el resultado ha mostrado que no se han podido ni quiera lograr esos niveles de aprobación.

4.2.3.2.1. 3 Tasa de promoción en primer grado de primaria y secundaria

Las metas del indicador tasa de promoción, tanto para el nivel primario como secundario, fueron superadas en las gestiones 2012 y 2011 respectivamente. Ambos indicadores presentan un ritmo creciente, en especial en la gestión 2013, que permite inferir su incremento para la gestión 2014 y garantizar su cumplimiento.

Gráfico N° 22 Tasa de promoción en primer grado de primaria y secundaria



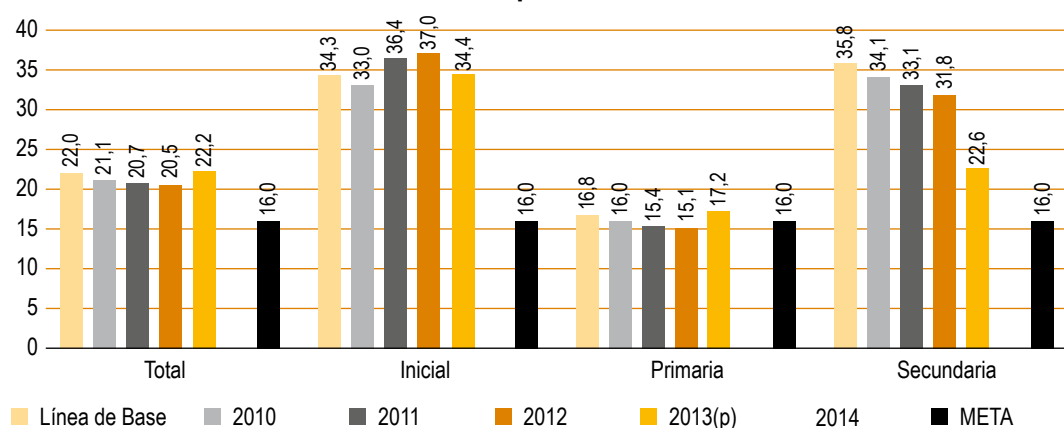
FUENTE: Ministerio de Educación.

NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

4.2.3.2.1. 4 Relación estudiante/maestro

En general, si bien la relación estudiantes por maestro se ha reducido, en comparación a la meta para el 2014 se verifica un avance de un 33 por ciento, faltando aún por cumplimentar 66 por ciento de avance. Esta brecha analizada por nivel, evidencia su mayor brecha en el nivel inicial con 18,4 alumnos aún por reducir respecto de la meta a lograr.

Gráfico N° 23 Relación estudiantes/ maestro por nivel



FUENTE: Ministerio de Educación.

NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

Es indudable el esfuerzo económico que debe hacer el Estado por reducir este indicador que tiene un impacto directo sobre el presupuesto en educación regular. Sin embargo, se verifica que en el nivel primario la meta se encuentra muy cerca de ser cumplida. Adicionalmente, la importante tendencia decreciente en el nivel secundario permite también ser optimistas que en el corto plazo se podría alcanzar la meta establecida.

4.2.3.2.2 Indicadores de producto

4.2.3.2.2.1 Programa de transformación curricular

**Cuadro N° 23 Eje Educación de Calidad – Programa de Transformación Curricular:
Estado de los indicadores de producto**

Indicador	Línea base	Meta 2014	Valor	Estado
Porcentaje de maestros en ejercicio formados (o en formación) para implementar el nuevo currículo	10,10%	30,00%	34,80%	↑
Porcentaje de formadores de maestros formados para implementar el nuevo currículo	n.d	15,00%	24,60%	↑

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida; ↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

4.2.3.2.2.1.1 Formación de maestros

Cuadro N° 24 Indicadores de formación de maestros en ejercicio y formadores de maestros

Indicador	Línea base	2010	2011	2012	2013	2014	Meta
Porcentaje de maestros en ejercicio formados (o en formación) para implementar el nuevo currículo	10,10%	53,80%	28,90%	34,80%			30,00%
Porcentaje de formadores de maestros formados para implementar el nuevo currículo	n.d	n.d	10,20%	24,60%			15,00%

FUENTE: Ministerio de Educación.

4.2.3.2.2.2 Programa Formando Educadores

El programa “Formado Educadores” ha superado el 100 por ciento de la metas de los indicadores planteados dentro del PEI 2010 – 2014. Tan sólo el indicador referido a porcentaje de maestros con formación pertinente para el ejercicio del cargo en el nivel secundario presenta un cumplimiento apenas superior a la meta.

**Cuadro N° 25 Eje Educación de Calidad – Programa Formando Educadores:
Estado de los indicadores de producto**

Indicador	Línea base	Meta 2014	Valor	Estado
Porcentaje de maestros interinos en educación regular	10,8%	6,2%	3,0%	↑
Porcentaje de maestros interinos en educación inicial	9,6%	5,3%	2,5%	↑
Porcentaje de maestros interinos en educación primaria	10,9%	6,5%	2,7%	↑
Porcentaje de maestros interinos en educación secundaria	10,9%	6,2%	3,4%	↑
Porcentaje maestros interinos en educación primaria en áreas urbanas	8,03%	5,0%	2,8%	↑

Indicador	Línea base	Meta 2014	Valor	Estado
Porcentaje maestros interinos en educación primaria en áreas rurales	13,88%	8,2%	2,6%	↑
Porcentaje maestros interinos en educación secundaria en áreas urbanas	11,67%	6,8%	4,1%	↑
Porcentaje maestros interinos en educación secundaria en áreas rurales	9,18%	4,8%	2,2%	↑
Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel en educación regular	72,3%	75,0%	79,0%	↑
Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel inicial	55,5%	61,0%	65,9%	↑
Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel primario	77,6%	82,0%	89,9%	↑
Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel secundario	58,6%	63,0%	63,2%	→
Porcentaje de maestros que tienen la formación correspondiente para ejercer en el nivel en educación alternativa	3,60%	20,30%	27,30%	↑
Porcentaje de maestros que participan en itinerarios formativos	1,60%	20,00%	71,18%	↑

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

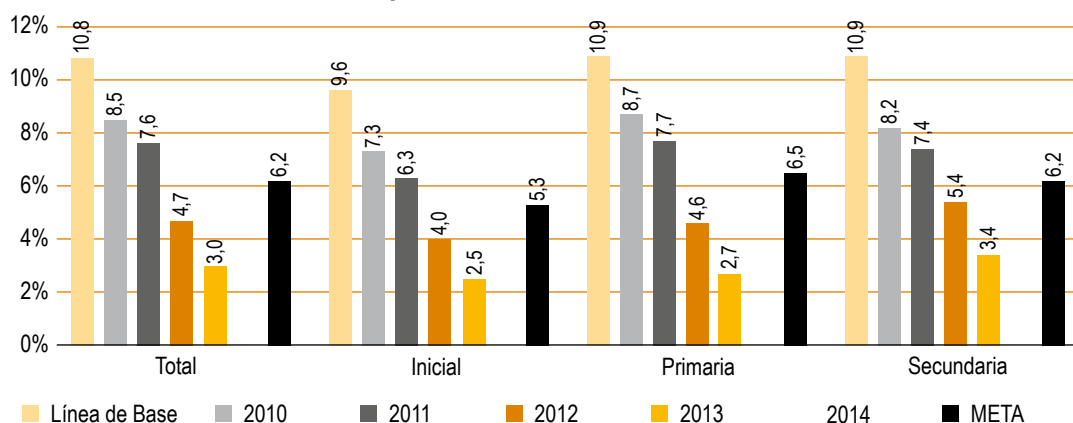
NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida; ↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento

4.2.3.2.2.1 Maestros interinos

El PEI 2010 – 2014, apostó por la creación y puesta en funcionamiento de la Red de Formación Complementaria Departamental, en la que se llevaron adelante itinerarios de formación en base a las demandas de capacitación de los docentes y las necesidades del sistema educativo. Para el efecto, se implementaron iniciativas como el Programa de Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI) y el Programa de Educación a Maestros de Secundaria (PEAMS) entre otros.

Estas iniciativas lograron reducir los porcentajes de maestros interinos en el sistema de educación regular y para todos los niveles se ha logrado alcanzar y superar las metas planteadas, con una clara tendencia a seguir reduciéndolas.

Gráfico N° 24 Docentes interinos por nivel

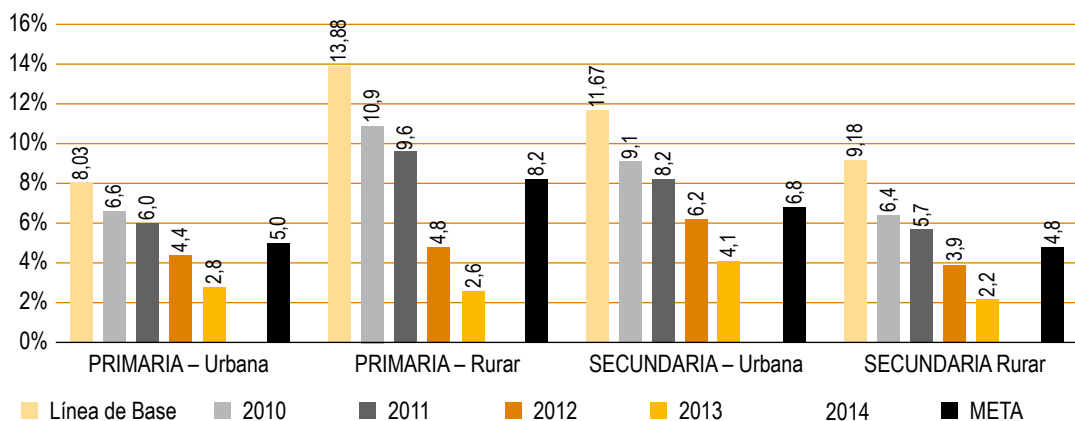


FUENTE: Ministerio de Educación.

NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

Esta tendencia de reducción, no sólo se evidencia en los niveles de la educación regular, sino también se ve reflejada en las áreas geográficas, teniendo a la educación secundaria del área rural como el mejor ejemplo, pues tan sólo el 2.2 por ciento de maestros son interinos hasta la gestión 2013.

Gráfico N° 25 Docentes interinos por nivel y área geográfica



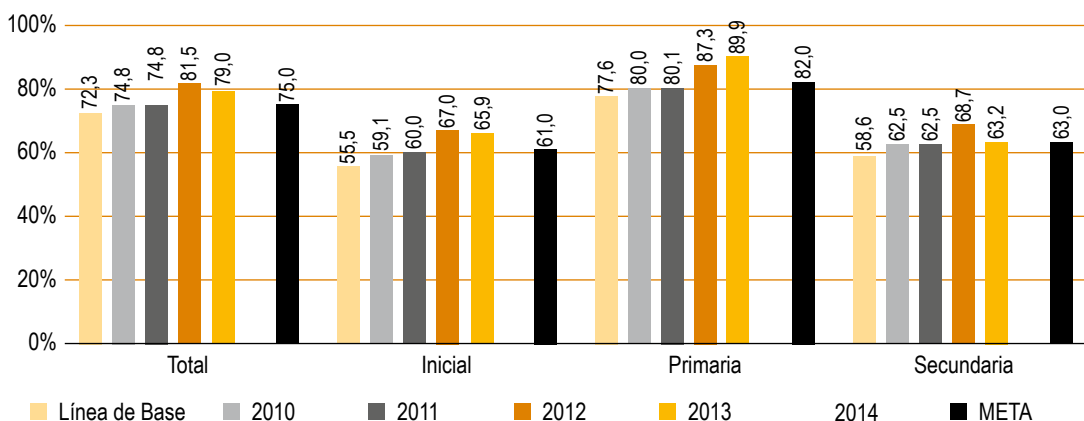
FUENTE: Ministerio de Educación.

NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

4.2.3.2.2.2 Maestros con formación pertinente para el ejercicio en educación regular

No sólo el interinato ha sido reducido, sino que también se ha logrado incrementar el porcentaje de maestros con formación pertinente o correspondiente para el ejercicio de la docencia en el sistema regular; y en la mayoría de los niveles las metas fueron superadas con amplio margen, a excepción del nivel secundario (63,2 por ciento sobre el 63 por ciento esperado).

Gráfico N° 26 Maestros con formación pertinente (correspondiente) para el ejercicio por nivel



FUENTE: Ministerio de Educación.

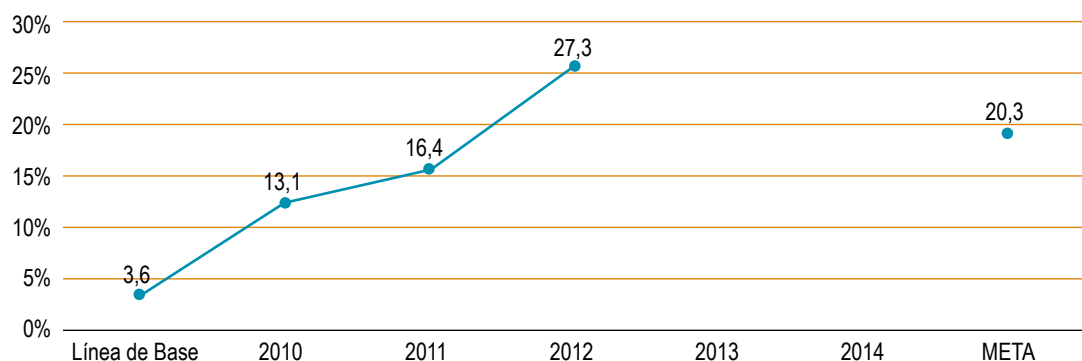
NOTA: A partir de la gestión 2011, se adopta la estructura definida en la Ley N° 070 (primaria de 1° a 6° y secundaria de 1° a 6°). Para fines comparativos, los datos para el 2010 fueron ajustados según la nueva estructura del subsistema de educación regular.

4.2.3.2.2.2.3 Maestros con formación pertinente para el ejercicio en educación alternativa

La educación alternativa, también ha logrado incrementar los porcentajes de maestros con formación pertinente. Programas como el PROFOCOM no sólo ha logrado

profesionalizar a maestros del sistema regular, sino también a aquellos maestros que cumplen funciones en el sistema alternativo.

Gráfico N° 27 Maestros con formación pertinentes (correspondiente) para el ejercicio en educación alternativa

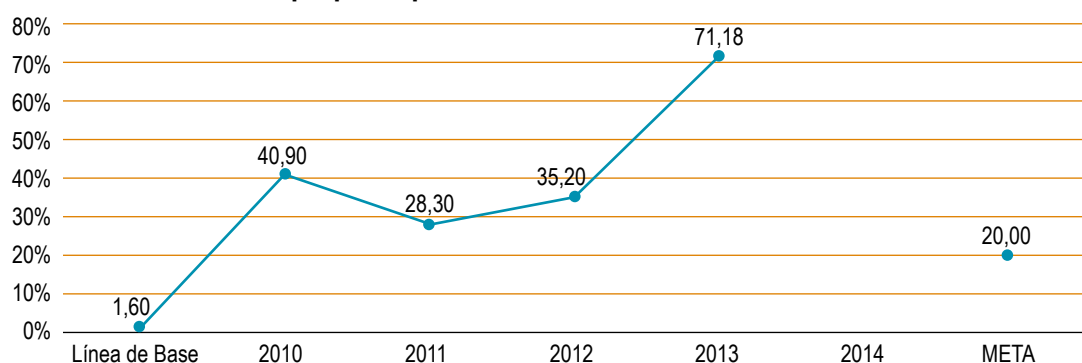


FUENTE: Ministerio de Educación.

4.2.3.2.2.4 Maestros que participan en itinerarios formativos

Las diferentes iniciativas ya mencionadas como el Programa de Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI), Programa de Educación a Maestros de Secundaria (PEAMS) y el Programa de Formación Complementaria (PROFOCOM) han logrado que hasta la gestión 2013 el 71,2 por ciento de maestros participen de diferentes itinerarios formativos con objetivos de actualización, práctica docente, profesionalización y/o formación post-gradual. La meta inicial de 20 por ciento ha sido ampliamente superada aunque para el futuro se deberán plantear metas mayores y cualificarlas.

Gráfico N° 28 Maestros que participan en itinerarios formativos



FUENTE: Ministerio de Educación.

4.2.3.2.2.3 Programa de Educación intra, intercultural y plurilingüe

Este programa, adolece de la identificación de líneas base y metas dentro del PEI 2010 – 2014. Sin embargo, se debe destacar el trabajo realizado y la evaluación debe evidenciar los avances en materia de educación intra, intercultural y plurilingüe. Se recomienda que la nueva planificación estratégica logre estimar e identificar indicadores y metas relevantes que permitan guiar las acciones a seguir.

Cuadro N° 26 Avance en los indicadores del programa de Educación intra, intercultural y plurilingüe

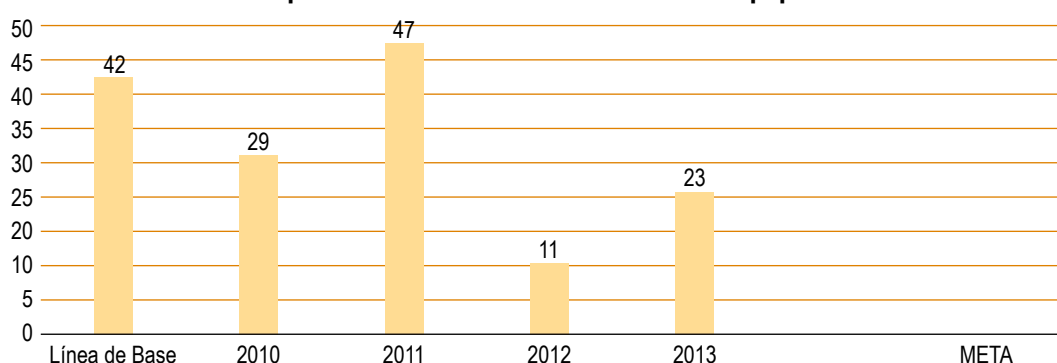
Indicador	Línea base	2010	2011	2012	2013	2014	Meta
% de estudiantes matriculados en una materia de idioma originario	n.d.	6,80%	6,40%	9,40%			10%
Número de lenguas normalizadas	n.d.		3				
Número de alfabetos desarrollados en lengua originaria	n.d.	23					
Material didáctico desarrollado en idioma originario	n.d.		250				

FUENTE: Ministerio de Educación.

4.2.3.2.4 Programa Infraestructura y Equipamiento Educativo

Los proyectos de equipamiento de Escuelas Superiores de Formación de Maestros (ESFM) son implementadas a partir de diagnósticos de necesidades de equipamiento; cada intervención varía de acuerdo a las necesidades de cada ESFM y también de acuerdo a la capacidad de contraparte financiera de cada una.

En el PEI 2010 – 2014 no se especificaron metas concretas y el equipamiento anual es disperso, teniendo al pico más alto en la gestión 2011 con 47 Escuelas equipadas; de todas formas es necesario que a futuro se especifiquen metas estratégicas y en lo posible estén ligadas a los indicadores de efecto de manera directa.

Gráfico N° 29 Escuelas Superiores de Formación de Maestros Equipadas

Fuente: Ministerio de Educación – Informes de gestión 2012 y 2013.

4.2.3.3 Eje Educación Productiva**4.2.3.3.1 Indicadores de efecto**

A nivel de efectos, este eje tiene un 100 por ciento de metas incumplidas y aunque se refleja cierto crecimiento, no es sustancial.

Cuadro N° 27 Eje Educación Productiva: Estado de los indicadores de efecto

Indicador	Línea base	Meta	Valor	Estado
Porcentaje de estudiantes varones graduados de secundaria con certificación de bachillerato técnico	n.d.	5%	0,7%	↓
Porcentaje de estudiantes mujeres graduadas de secundaria con certificación de bachillerato técnico	n.d.	5%	0,3%	↓

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

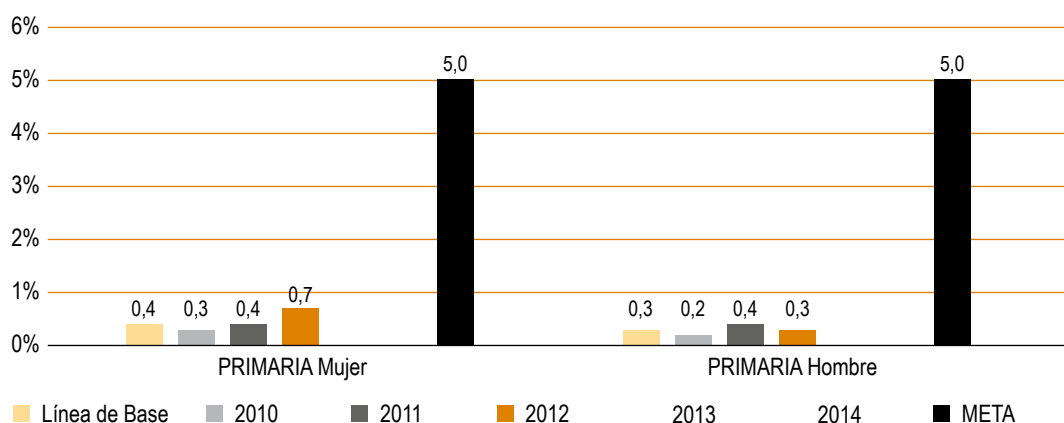
NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida;

↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

4.2.3.3.1 Bachillerato técnico

El eje de Educación Productiva ha identificado un indicador muy importante como es el bachillerato técnico que además incluye la cualidad de la certificación como requisito. Sin embargo, la disponibilidad de información ha dificultado la identificación exacta de una línea de base y se ha estimado cumplir la meta de lograr el 5 por ciento hasta la gestión 2014.

Gráfico N° 30 Estudiantes graduados de secundaria con certificación de bachillerato técnico



FUENTE: Ministerio de Educación.

Sin embargo, aunque existen avances, lo logrado hasta la gestión 2013 (0,7 por ciento en varones y 0,3 por ciento en mujeres) se encuentra muy lejos mucho de la meta planteada (5 por ciento). Se evidencia una clara diferencia entre varones y mujeres, lo que muestra una preferencia masculina por este tipo de educación.

4.2.3.3.2 Indicadores de producto

4.2.3.3.2.1 Programa de Educación Comunitaria Productiva

Cuadro N° 28 Eje Educación Productiva – Programa Educación Comunitaria Productiva: Estado de los indicadores de producto

Indicador	Línea base	Meta	Valor	Estado
Personas certificadas en el sistema plurinacional de certificación de competencias	240		3.427	→
Número de institutos técnicos que cuentan con equipamiento productivo	33		10	→
Número de institutos participantes en las Ferias Nacionales e Internacionales de Institutos Técnicos y Tecnológicos	n.d.		271	→

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

NOTA: ↑=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida; ↓=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

Este programa no ha planteado metas dentro del PEI 2010 – 2014 y tomando en cuenta que existen avances importantes en los indicadores, la evaluación asume que existe un cumplimiento del 100 por ciento. Cabe recalcar que todos estos indicadores no son acumulados sino más bien circunscritos a cada gestión correspondiente.

Cuadro N° 29 Indicadores del Programa de Educación Comunitaria Productiva

Indicador	Línea base	2010	2011	2012	2013	2014	Meta
Personas certificadas en el sistema plurinacional de certificación de competencias	240	2.377	3.473	2.310	3.427		
Número de institutos técnicos que cuentan con equipamiento productivo	33	70	47	31	10		
Número de institutos participantes en las Ferias Nacionales e Internacionales de Institutos Técnicos y Tecnológicos	n.d.	72	65	85	82		

Fuente: Ministerio de Educación – Informe de gestión 2013.

4.2.3.4 Eje Fortalecimiento de la Gestión Educativa

4.2.3.4.1 Indicadores de efecto

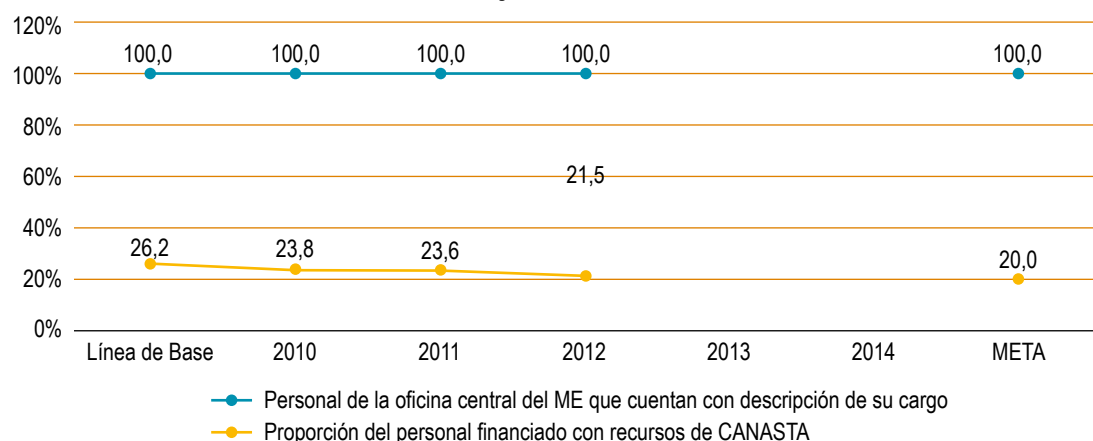
A nivel de efectos, este eje tiene un 100 por ciento de metas cumplidas. Existe un indicador de tipo administrativo que refleja la existencia de manuales de organización y funciones (MOF) que prácticamente está cerrado y no existe mayor cabida a su incremento. El segundo indicador, pretende generar en el Ministerio de Educación una autonomía financiera en cuanto a su gasto corriente, pues a la fecha alrededor de un 21.5 por ciento de la planilla de servidores públicos es financiada por los Recursos del Apoyo Programático Sectorial, también denominado Canasta (recursos externos de donación).

Cuadro N° 30 Eje Educación Productiva: Estado de los indicadores de efecto

Indicador	Línea base	Meta	Valor	Estado
Porcentaje del personal (de planta y consultores de línea) de la oficina central del ME que cuentan con descripción de su cargo	100%	100%	100%	→
Proporción del personal financiado con recursos de CANASTA	22,40%	20,00%	21,50%	↗

FUENTE: Elaboración propia con base a la información sobre indicadores específicos.

NOTA: ↗=La meta ha sido superada; →=La meta ha sido cumplida; ↗=La meta puede ser cumplida; ↘=La meta está en riesgo de incumplimiento; ↓=Meta en alto riesgo de incumplimiento.

Gráfico N° 31 Indicadores de efecto del Eje Fortalecimiento de la Gestión Educativa

FUENTE: Ministerio de Educación.

4.2.3.4.2 Indicadores de Producto

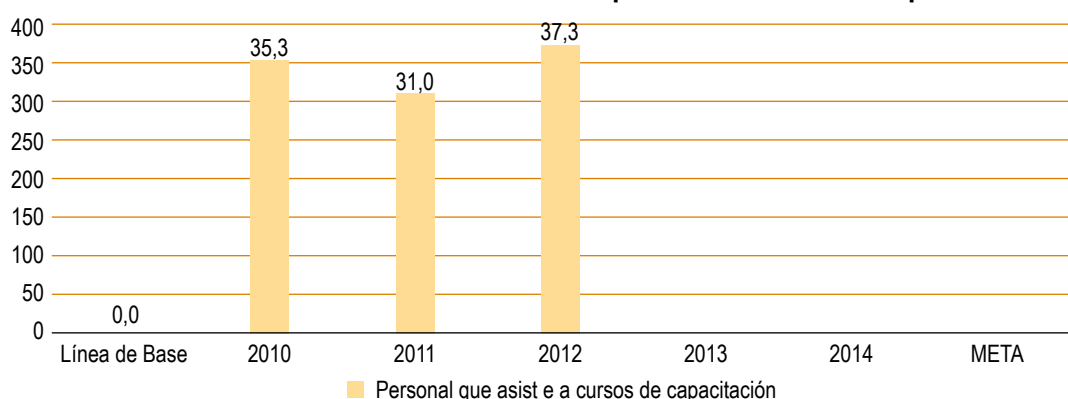
4.2.3.4.2.1 Personal del Ministerio de Educación que asiste a cursos de capacitación

El eje de Fortalecimiento de la Gestión Educativa, tiene un programa del mismo nombre y tan sólo se ha identificado un indicador referido a la gestión interna del Ministerio de Educación que establece la asistencia del personal en cursos de capacitación (sin diferenciar tipos de servidores, niveles, ni formaciones).

El indicador no cuenta con línea de base ni meta estratégica. Sin embargo, en el presente informe de evaluación se presentan los logros de las gestiones 2010, 2011 y 2012 en la que se evidencian importantes resultados que seguramente son superiores al resto de ministerios del Poder Ejecutivo Central.

El establecimiento de líneas de base y metas estratégicas podrían facilitar la realización de intervenciones escalables o continuas que puedan mejorar cualitativamente y pasar de la capacitación a la formación de recursos humanos dentro del Ministerio.

Gráfico N° 32 Personal del Ministerio de Educación que asiste a cursos de capacitación



FUENTE: Ministerio de Educación.

4.3 AVANCES Y LOGROS COSTO/EFICIENTES

Respecto a los indicadores financieros, el Memorando de Entendimiento (MoU) define nueve Indicadores de Impacto para realizar el seguimiento del gasto en el sector educativo; referidos a la distribución del gasto, participación del gasto del sector respecto al gasto público total y la asignación del gasto por alumno. Estos indicadores se dividen en tres grandes grupos:

Cuadro N° 31 Grupos de indicadores de impacto de gasto en el sector educativo

Indicador general	Indicadores de monitoreo y seguimiento
13. Gasto público en educación en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB); y gasto público por alumno	Gasto público en educación en porcentaje del PIB Gasto público por alumno/a
14. Gasto público en educación por niveles inicial, primaria, secundaria, superior, alternativa y técnica en porcentaje del total del gasto público en educación	% del gasto en educación inicial % del gasto en educación primaria % del gasto en educación secundaria % del gasto en educación superior % del gasto en educación alternativa % del gasto en educación técnica
15. Gasto público en educación en porcentaje del presupuesto total del Estado	Gasto público en educación en porcentaje del presupuesto total del Estado

FUENTE: Memorando de Entendimiento – 2010.

Es importante mencionar que para estos indicadores no se han definido metas, debido a que existe una restricción financiera que se basa en la disponibilidad de recursos con que el Estado boliviano cuenta para cubrir sus respectivos presupuestos plurianuales.

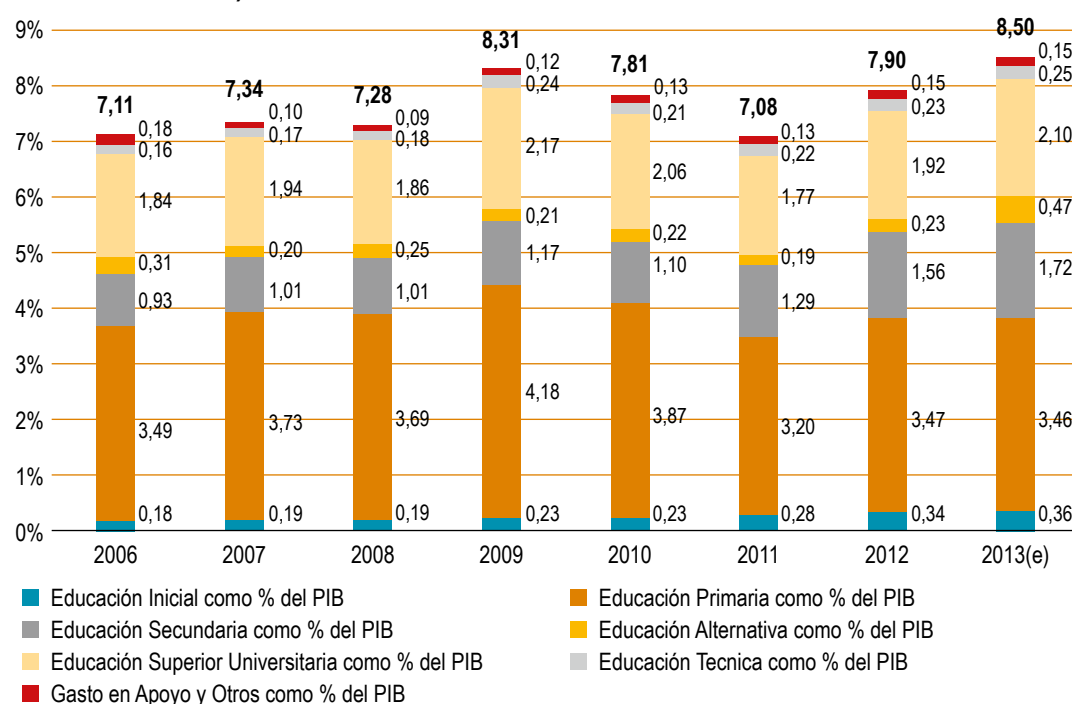
4.3.1 Gasto público en educación en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y gasto público por alumno/a

4.3.1.1 Gasto público en educación en porcentaje del PIB

El gasto destinado a educación no muestra grandes incrementos con respecto al Producto Interno Bruto; sin embargo, desde el 2006 se observa una tendencia creciente siendo la gestión 2013 la que mayores niveles presenta.

En términos de participación, se evidencia que es la educación Primaria la que participa con la mayor cantidad de recursos, seguida de la educación Superior Universitaria y la educación Secundaria.

Gráfico N° 33 Gasto público en educación en porcentaje del PIB, según nivel educativo (Período 2006 – 2013)



FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

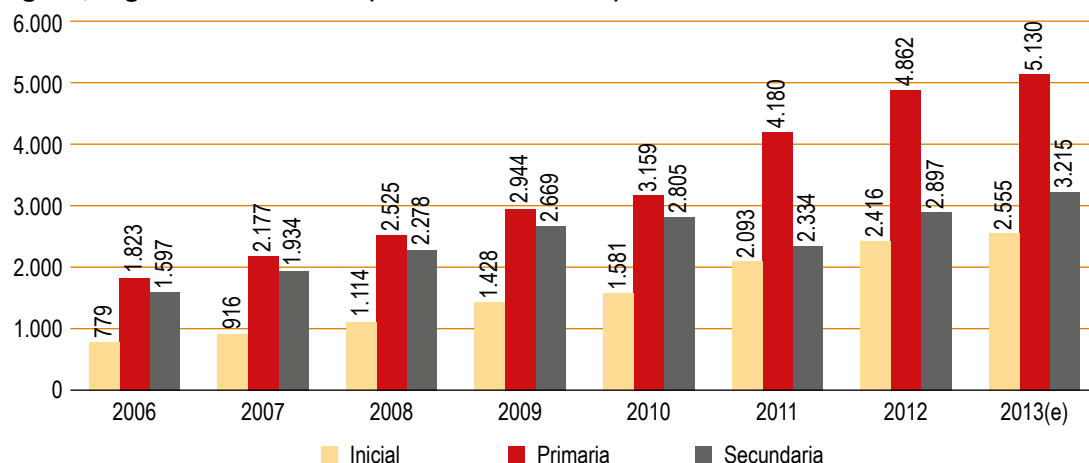
4.3.1.1 Gasto público en educación por alumno/a

En los últimos años se observa un incremento substancial en el gasto educativo por alumno pues entre los años 2006 al 2013 este incremento fue en promedio mayor al 140 por ciento; y en el periodo 2010 al 2013 el incremento del gasto por alumno fue del 39 por ciento. Este incremento en el periodo 2010 – 2013 representa un 28 por ciento del total (140 por ciento) del incremento reflejado en el periodo de análisis 2006 – 2013.

Se observa además que el mayor gasto asignado por alumno se encuentra en el nivel Primario, con un 62 por ciento de crecimiento entre los años 2010 al 2013. Por el

contrario, el nivel con una menor asignación de recursos por alumno es el nivel secundario donde el crecimiento entre el 2010 y 2013 solo fue del 15 por ciento.

Gráfico N° 34 Gasto público en educación por alumno/a del subsistema de educación regular, según nivel educativo (Período 2006 – 2013)

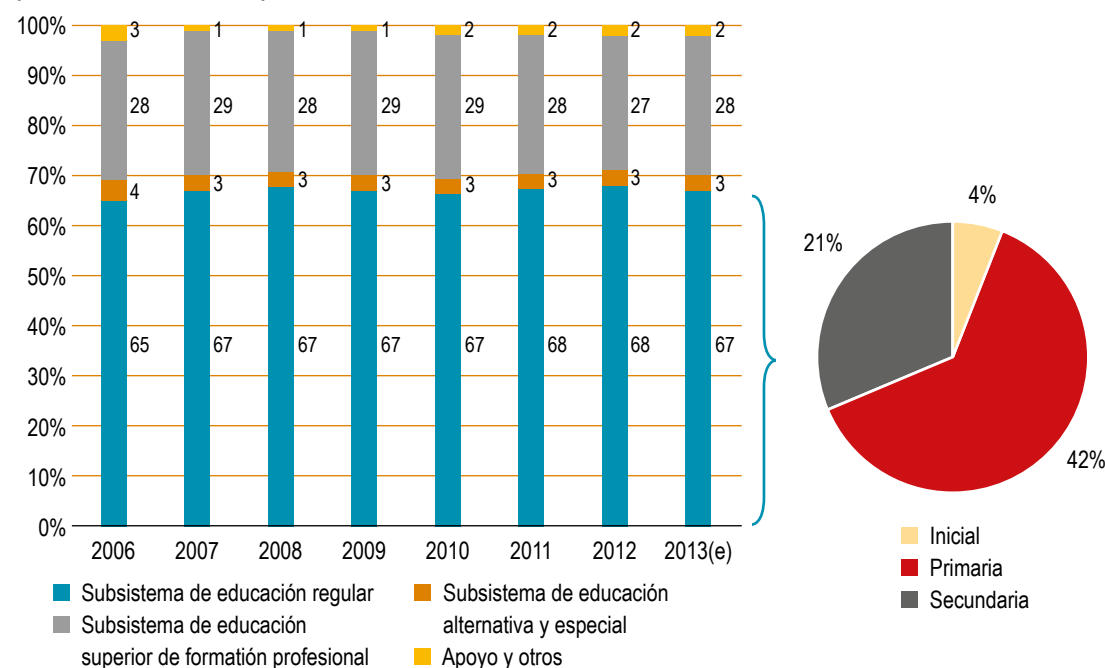


FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4.3.2 Gasto público en educación según subsistemas y niveles educativos

Al interior de la composición del gasto destinado al sector educativo, se observan niveles estacionales en la distribución del gasto. Desde el 2006 la distribución del total de recursos se evidencia casi sin variación; siendo la educación Formal la de mayor asignación de recursos y al interior de esta, el nivel educativo Primario es el que absorbe la mayor cantidad de recursos.

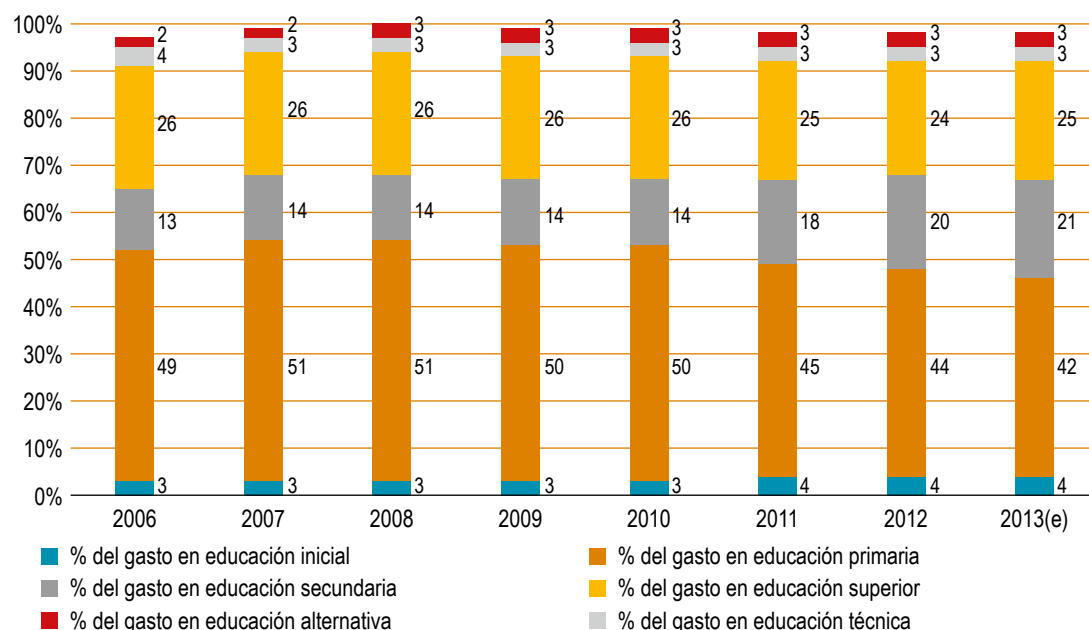
Gráfico N° 35 Distribución del gasto público en educación según subsistemas (Período 2006 – 2013)



FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ya en lo que respecta a los indicadores de seguimiento y monitoreo por nivel educativo, las tendencias también son estacionarias. Se evidencia una disminución en la participación del gasto en el nivel Primario, que en el 2006 tenía una participación del 49 por ciento, llega a su mayor nivel el 2008 con un 51 por ciento y concluye el 2013 en solo 42 por ciento del total de los recursos asignados al sector educación. Sin embargo, este nivel educativo sigue siendo el que mayores recursos recibe, seguido de la educación Superior Universitaria y de la educación Secundaria, que en los últimos años ha evidenciado un crecimiento del 50 por ciento en la participación del gasto educativo entre el 2008 y el 2013.

Gráfico N° 36 Distribución del gasto público en educación según niveles (Período 2006 – 2013)



FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

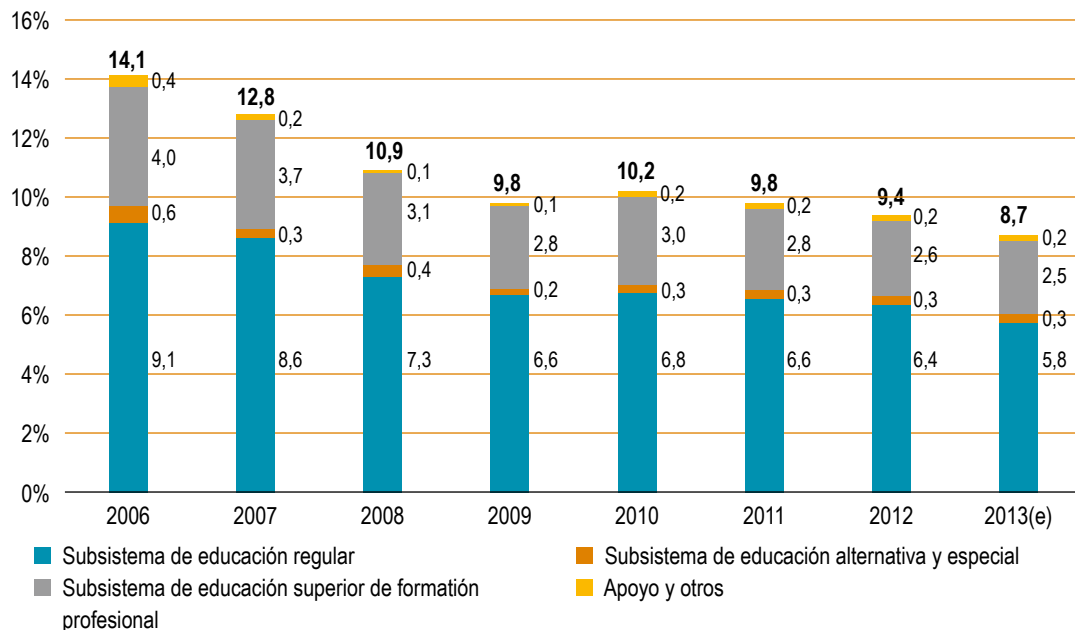
4.3.3 Gasto público en educación en porcentaje del presupuesto total del Estado

Como se observa en los datos el gráfico siguiente, la participación del gasto en educación respecto del Presupuesto General del Estado (PGE) es cada vez menor.

Esta disminución es producto de los mayores gastos del Estado destinados a otros sectores como hidrocarburos y caminos que desde la gestión 2009 han absorbido mayores recursos, restando así la participación no solo del sector educativo, sino del gasto social en su conjunto.

Por otra parte, en la presentación de los indicadores del Ministerio de Educación, utilizan también otro indicador de referencia para el análisis del gasto y es el gasto en educación con respecto al gasto del Sector Público no Financiero (SPNF)⁸, con estos datos se puede observar que en los últimos cuatro años se ha generado un estancamiento del gasto educativo respecto del total del Sector Público No Financiero (SPNF).

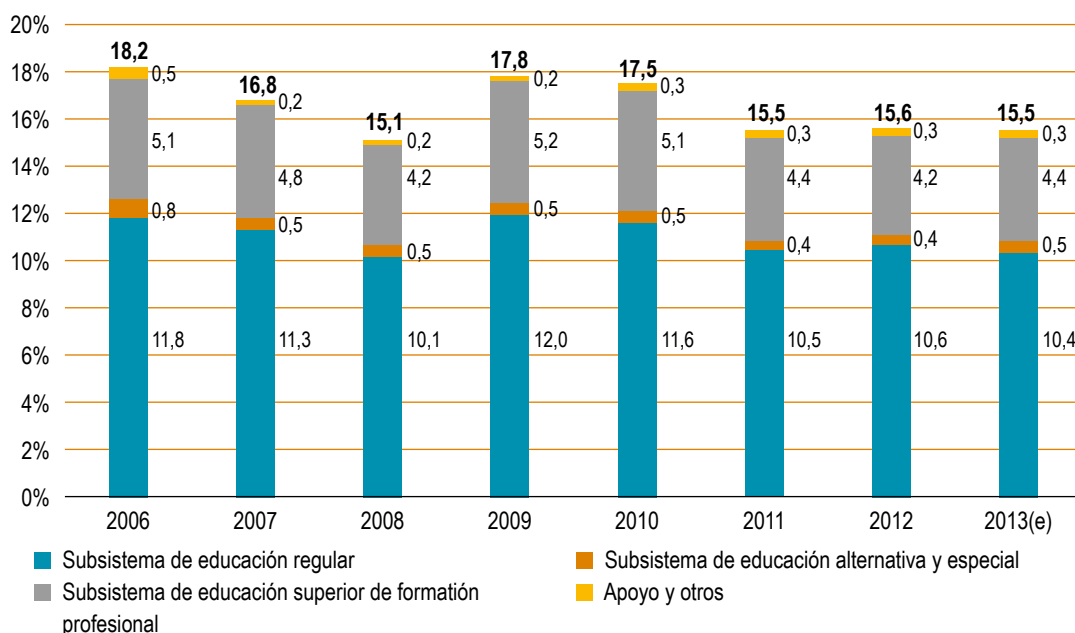
⁸ Esta diferencia entre el Presupuesto Total del Estado y el Presupuesto del SPNF, se da por la distinta cobertura que se maneja en estos grupos institucionales. La primera, el Presupuesto Total del Estado, agrupa una mayor cobertura de entidades tanto financieras como no financieras, mientras que la segunda solo muestra a las entidades del Sector Público no Financiero, lo que hace que los datos del sector educación se muestren con mayor participación respecto al gasto total del SPNF.

Gráfico N° 37 Gasto público en educación como porcentaje del Presupuesto General del Estado, según subsistemas (Período 2006 – 2013)

FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En la gestión 2006 se observa el nivel más alto del gasto como parte del PGE, representando el 18,2 por ciento de total del SPNF; mientras que, en los tres últimos años este llega solo a 15,5 por ciento en promedio.

Como se evidencia, los mayores niveles del gasto se encuentran en el subsistema de Educación Regular, representando en la gestión 2013 el 67 por ciento del total del gasto del sector. Y dentro de su composición, los mayores recursos asignados se encuentran focalizados en la educación Primaria Comunitaria Vocacional.

Gráfico N° 38 Gasto público en educación como porcentaje del Presupuesto del SPNF, según subsistemas (Período 2006 – 2013)

FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

4.3.4 Asignación de recursos, participación de la Canasta y destino del financiamiento del Apoyo Programático Sectorial (APS)

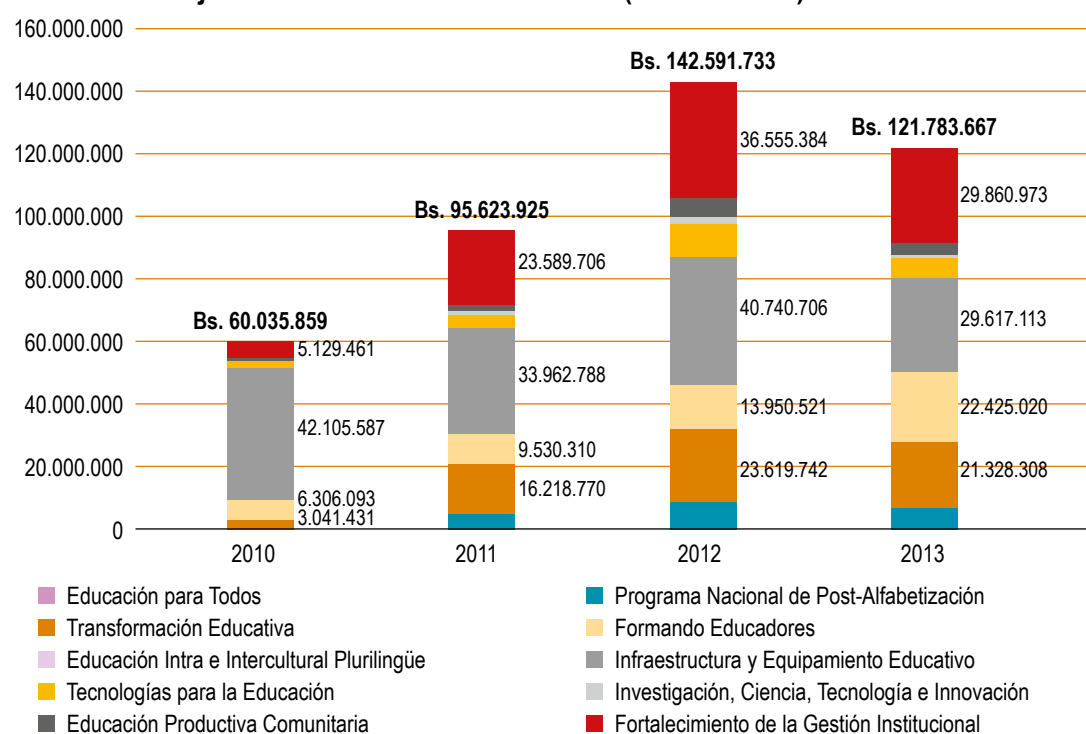
Según el cuadro de flujo de fondos, se observa que los mayores recursos asignados se encuentra en las gestiones 2011 y 2012, representando el 61 por ciento del financiamiento del APS. Por su parte, la ejecución del financiamiento del APS tiene sus mayores niveles en las gestiones 2012 y 2013 pues se alcanza a un 63 por ciento del total de la ejecución de recursos en estos años.

Cuadro N° 32 Grupos de indicadores de impacto de gasto en el sector educativo (En bolivianos y porcentajes)

Partidas concilia- torias	2010 Bs	%	2011 Bs	%	2012 Bs	%	2013 Bs	%
Desembolsos	111.441.443	100,00	150.297.993	100,00	156.293.534	100,00	88.240.539	100,00
Ejecuciones	60.035.859	53,87	95.623.925	63,62	142.591.733	91,23	121.783.667	138,01
Transferen- cias FPS	-2.391.415	-2,15	13.307.571	8,85	20.424.603	13,07	6.558.070	7,43
Otras partidas	177.870	0,16	185.413	0,12	-135.283	-0,09	193.071	0,22
Saldo en efectivo del periodo	53.619.129	48,11	41.181.085	27,40	-6.587.518	-4,21	-40.294.269	-45,66
Saldo en efectivo acumulado	53.619.129		94.800.214		88.212.695		47.918.426	

FUENTE: Ministerio de Educación.

Gráfico N° 39 Ejecución del fondo canasta FASE II (En bolivianos)

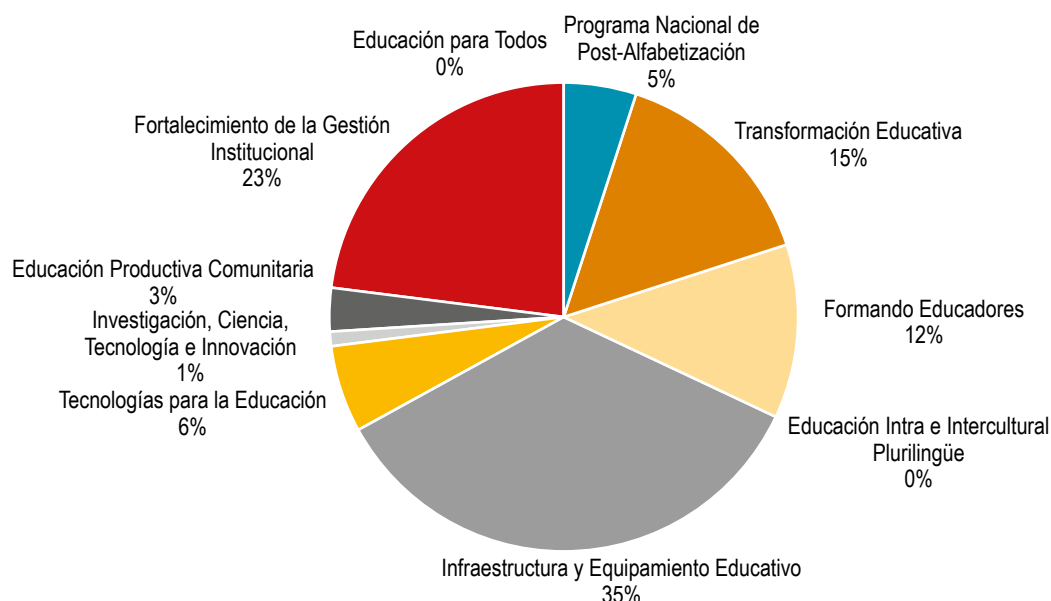


FUENTE: Ministerio de Educación.

Esta tendencia creciente del uso de los recursos del APS muestra la creciente necesidad de financiamiento del PEI 2010 – 2014 con fuentes adicionales a los recursos recurrentes recibidos del Tesoro General del Estado (TGE).

En lo que respecta a la ejecución del fondo canasta en términos de los programas, existen cuatro que absorben el 85 por ciento del total de los recursos: i) Infraestructura y Equipamiento Educativo; ii) Fortalecimiento de la Gestión Institucional; iii) Transformación Educativa, y iv) Formando Educadores.

Gráfico N° 40 Distribución de la ejecución acumulada del fondo canasta FASE II Gestión 2010 – 2013 (En porcentaje)



FUENTE: Ministerio de Educación.

Los recursos del fondo canasta principalmente se colocan entre el financiamiento de infraestructura y equipamiento, y el apoyo al fortalecimiento institucional, que representa primordialmente el pago de consultores en línea para el Ministerio de Educación.

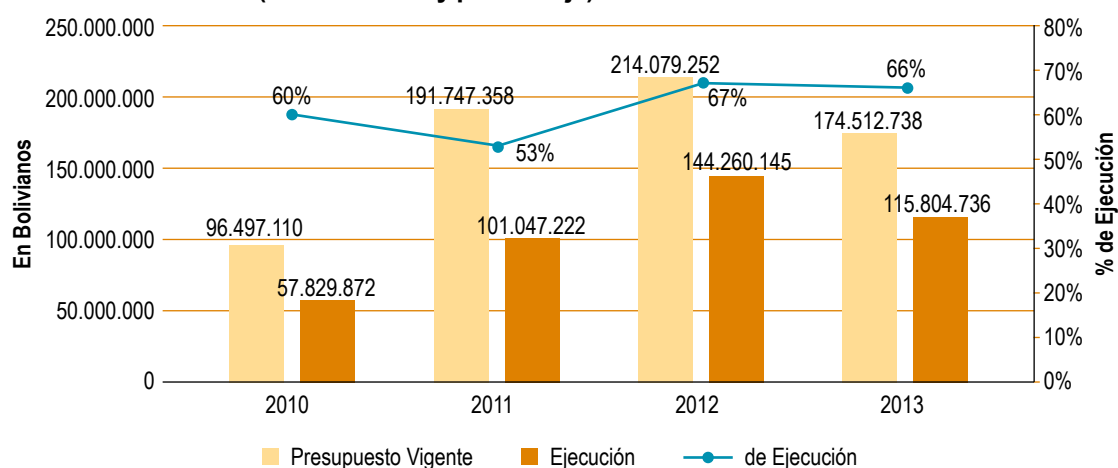
Al efectuar el análisis de los niveles de ejecución del presupuesto a partir de los reportes del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), se observa un nivel bajo de ejecución presupuestaria, no superando el 70 por ciento.

Los programas que evidencian un mayor nivel de ejecución son: i) Fortalecimiento Institucional; ii) Infraestructura Educativa, y iii) Transformación Educativa. Todos estos programas tienen un alto nivel de gasto recurrente e inversión, evidenciando nuevamente que los recursos del fondo canasta financian programas centrales del PEI 2010 – 2014.

En este sentido, se podría argumentar que sin la presencia de los fondos Canasta la ejecución de la inversión y el financiamiento a actividades que son recurrentes podrían verse afectados si no se cuentan con recursos alternativos que puedan cubrir los requerimientos financieros en dichos programas. Es decir, que la sostenibilidad de la ejecución del PEI podría verse comprometida.

Sobre el particular, el personal del Ministerio de Educación percibe que cuando los recursos del fondo canasta se agoten, será el TGE quien cubra los mismos. Sin embargo, se percibe también que al haber un cambio de fuente hacia recursos TGE, la celeridad y oportunidad con que hoy se ejecutan los recursos de fuente externa también se verán afectadas, lo mismo que el posible cumplimiento de metas.

**Gráfico N° 41 Niveles de ejecución según reportes del SIGMA
Gestión 2010 – 2013 (En bolivianos y porcentaje)**



FUENTE: Ministerio de Educación.

Otro aspecto evidente se verifica en el incremento de los desembolsos entre el 2010 y 2012, incluso cuando se verifican reducciones en los niveles de ejecución de los mismos; figura que cambia para el 2013. Este panorama, de mantenerse durante el 2014, supondrá la necesidad de que el Ministerio de Educación deba devolver los recursos no ejecutados a la Embajada de Suecia, en cumplimiento al acuerdo bilateral entre ambos países.

5 UTILIDAD DEL ENFOQUE SECTORIAL (ES)

5.1 ANTECEDENTES DEL ES

La Declaración del Milenio, firmada por más de 150 jefes de Estado y de gobierno en el año 2000, constituye actualmente uno de los referentes principales para las políticas de cooperación al desarrollo. Esto es así fundamentalmente por dos motivos. Por un lado, porque a partir de esta Declaración se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y fue la primera vez que la comunidad internacional fijó objetivos y metas en materia de desarrollo y un plazo concreto para alcanzarlos. Por otro lado, la Declaración insiste en la importancia de que la cooperación internacional para el desarrollo se realice sobre la base del principio de asociación (el octavo ODM). Es decir, los países donantes deben “asociarse” cada vez más con los países en desarrollo que a su vez son los que deben liderar los esfuerzos para alcanzar los ODM.

Estos dos procesos paralelos merecen destacarse por su interrelación tanto con la Declaración como con los ODM. El primero tiene que ver con cómo llevar a cabo esta agenda tan ambiciosa teniendo en cuenta los escasos recursos. Para este fin un momento crucial fue la Cumbre de Monterrey de 2002 sobre financiación para el desarrollo. Esta Cumbre ha estimulado un renovado esfuerzo por parte de algunos donantes, en particular de la Unión Europea, por aumentar sus recursos de ayuda oficial al desarrollo (AOD), pero también ha impulsado la búsqueda de nuevos instrumentos, objeto de esta guía, y que no deben confundirse con las nuevas formas y fuentes de financiación como, entre otras, los impuestos sobre transacciones cambiarias, la fiscalidad adicional para las compañías transnacionales, las ecotasas o las tasas sobre los billetes aéreos.

El segundo proceso está relacionado con la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda, que comienza en Roma en el año 2003, continúa al año siguiente con la conferencia en Marrakech y culmina en una serie de principios y orientaciones recogidas en la Declaración de París de marzo de 2005, promovida principalmente por donantes, pero con la idea de implicar cada vez más a los países en desarrollo que se beneficiarían de su puesta en práctica. Estos principios se orientan hacia la apropiación por parte de los gobiernos de los países en desarrollo, el alineamiento de la cooperación con sus sistemas nacionales, la creciente armonización entre los donantes, la gestión realizada para alcanzar resultados de desarrollo, y la mutua responsabilidad. Desde las reuniones de Roma (2003), Marrakech (2004) y Hanoi (2007) existe un debate creciente entre los donantes y socios, auspiciado por el CAD, sobre el alcance y rol de lo que hoy se denomina Gestión PARA (y no POR) Resultados de Desarrollo.

Así como hay un consenso total en que la gestión (incluyendo la planificación y evaluación) que acompañe a la “nueva” cooperación debe hacerse para alcanzar resultados, todavía no hay claridad en cuanto a los principios predominantes en el enfoque: las

posiciones más ortodoxas enfatizan el uso de marcos de resultados y modelos lógicos con sus correspondientes indicadores; los más críticos enfatizan las debilidades de estos métodos y ponen el acento en la necesidad de equilibrar la asimetría de poder en la cadena de la ayuda, en la rendición de cuentas mutua y en el aprendizaje y la flexibilidad como el “camino” hacia los resultados de desarrollo a largo plazo. Desde entonces se está trabajando en la elaboración de indicadores y metas para poder medir el avance hacia una cooperación más eficaz.

Lo nuevo de estos instrumentos es la diferente lógica que los subyace. Antes de abordar los conceptos, es conveniente hacer una breve reflexión al respecto. En esta línea, unos reputados especialistas en la materia afirman que:

“En los últimos años se han observado unos cambios fundamentales en las políticas de la mayoría de las agencias... La reducción de la pobreza es más que nunca el objetivo global. El conocimiento local y las prioridades de los pobres y los marginados tienen nueva relevancia. Se han introducido valoraciones participativas de la pobreza y estrategias de reducción de la pobreza, en parte con la esperanza de que empoderarían a los pobres para influir en las políticas. El fortalecimiento institucional para la influencia política es un tema de importancia en la agenda [de desarrollo]. A través de enfoques sectoriales, las agencias de ayuda ahora apoyan los presupuestos gubernamentales que anteriormente se obviaban o sólo apoyaban con condiciones muy rígidas. Las agencias están cambiando del apoyo a proyectos y la prestación de servicios, a convertirse en copartícipes en procesos políticos más amplios; están buscando nuevas relaciones, con mayor apropiación por parte de los países socio, organizaciones y ciudadanos.”⁹

En definitiva, lo más interesante de los nuevos instrumentos es que conllevan una nueva lógica (en términos del objetivo, de la forma de trabajar y de las relaciones donante – receptor) que permite a las agencias superar muchas, aunque no todas las limitaciones de los instrumentos tradicionales. Sin embargo, para lograr el verdadero potencial de los nuevos instrumentos, los donantes tienen que transformarse profundamente y este es un proceso que durará varios años, quizás incluso décadas.

En el caso de Bolivia, la cooperación internacional para el desarrollo, en sus diferentes formas y a través de diferentes iniciativas, ha tenido un rol de acompañamiento al desarrollo económico y social. Las operaciones de préstamos, donaciones y cooperación técnica de donantes multilaterales y bilaterales han significado un importante apoyo a la implementación de políticas nacionales e inversión pública.

Sobre la base de una larga relación de confianza con el país, el rol de la cooperación internacional ha ido cambiando a lo largo de las última décadas, en respuesta a la reorientación de sus prioridades y a su adaptación a las necesidades emergentes del país. De un enfoque inicial asistencialista “*donor driven*”, el apoyo de la cooperación ha ido evolucionando para concentrarse en áreas de intervención identificadas de manera conjunta pero, bajo el liderazgo de la contraparte boliviana.

En esta nueva lógica de cooperación al desarrollo, los enfoques sectoriales (*Sector Wide Approach*, por sus siglas en inglés – SWAP) tuvieron la posibilidad de un mayor

⁹ Chambers, Robert, Pettit, Jethro, y Patta Scott-Villiers. 2001. *The New Dynamics of Aid: Power, Procedures and Relationships*. IDS Policy Briefings N° 15 (agosto). Sussex. Institute for Development Studies. (<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/briefs/brief15.html>).

desarrollo, pasando a apoyar políticas públicas sectoriales integrales y plurianuales, en vez de solo algunos ámbitos de política sectorial con orientaciones de corto plazo como se hacía en la década de los noventa.

5.1.1 El Enfoque Sectorial

Es una forma de trabajar que persigue coordinar todo el apoyo gubernamental y el de los donantes dentro de un sector para un programa común, y que puede llegar a canalizarse bien a través del presupuesto (*on-budget* a través de un apoyo presupuestario sectorial) y utilizar sus mismos procedimientos, o bien por fuera del presupuesto (*off-budget*). Consecuentemente, en el enfoque sectorial pueden enmarcarse una variedad de instrumentos, incluyendo el apoyo presupuestario, el apoyo programático, los fondos comunes, la ayuda vía proyectos y asistencias técnicas que pueden o no estar marcados¹⁰ para gastos específicos¹¹.

Su propósito es ampliar el liderazgo del Gobierno en las políticas públicas y las decisiones sobre asignación de recursos en el sector, incrementar la coherencia entre política, gastos y resultados y reducir los costos de transacción. Implica el desarrollo progresivo de una política y estrategia sectorial integral coherente, un solo marco de gasto para las fuentes locales y externas y un marco común de gestión, planificación e información¹².

5.1.1.1 Enfoque Presupuestario Sectorial¹³

El apoyo presupuestario es una modalidad de ayuda al desarrollo, que persigue brindarla de forma más eficiente y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Involucra un proceso de diálogo, transferencias financieras, evaluaciones de desempeño y desarrollo de capacidades basadas en colaboración y responsabilidad mutua.

Las transferencias de recursos que hacen las ACIs al Tesoro General del Estado (TGE) supone la fungibilidad de los mismos; es decir, que pasan de ser fuente externa (Donación Externa) a ser fuente nacional o TGE¹⁴.

5.1.1.1.1 Enfoque presupuestario General (APG)

El APG representa la transferencia de recursos al Tesoro General del Estado en apoyo a una estrategia o política nacional de desarrollo o reforma. Por ejemplo, la implementación de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, o reformas globales con implicaciones macroeconómicas o de finanzas públicas destinadas a fomentar el crecimiento inclusivo. Como todas las formas de apoyo presupuestario, tiene el objetivo mayor de contribuir a erradicar la pobreza, el desarrollo económico sostenible y la consolidación de la democracia.

¹⁰ N.A.: Un recurso de apoyo sectorial “marcado” cuenta con limitantes para gastos o categorías de gastos definidos o concretos.

¹¹ AECID. 2008. La Ayuda Programática: Guía Técnica para la Puesta en Marcha de los Nuevos Instrumentos de Cooperación. Madrid, España.

¹² European Commission. 2003. *Guide lines for European Commission Support to sector Programmes*. Febrero.

¹³ Delegación de la Unión Europea en Bolivia. 2012. El Apoyo Presupuestario Sectorial en Bolivia: Concepto y Prácticas. Documento de Trabajo. La Paz, Bolivia.

¹⁴ N.A.: Para el caso boliviano, pasan de ser fuente 80 Donación Externa a ser fuente 10 TGE.

5.1.1.1.2 Enfoque Presupuestario Programático (EPP)

El APS se utiliza cuando los objetivos son más específicos; por ejemplo, el apoyo a las políticas sectoriales o de uno o varios sectores interrelacionados, traspasando recursos al Tesoro General del Estado, basado en indicadores de desempeño. Este apoyo forma parte de los recursos totales de los presupuestos nacionales y cuentas públicas del país receptor, del mismo modo que el APG.

5.1.1.2 Enfoque Programático Sectorial (EPS)

Se constituye en una modalidad desarrollada en el país que supone los mismos objetivos del EPP; es decir, el apoyo a las políticas sectoriales o de uno o varios sectores interrelacionados, basado en indicadores de desempeño, traspasando recursos al Tesoro General del Estado (TGE); pero con la salvedad, de que esos recursos no se constituyen en recursos de fuente (TGE) sino que se mantienen con la fuente 80 “Donación Externa” e identificación del Organismo Financiador 720 “*Basket Funding*”.

5.1.2 Diferencias entre el EPP y el EPS

Si bien ambos enfoques son casi iguales, se diferencian de forma estructural en cuanto a la operatividad financiera y administrativa de los recursos aportados por las ACIs. La salvedad del enfoque programático sectorial que permite que el sector beneficiario pueda mantener la fuente de los recursos de fuente externa (Donación Externa), supone la posibilidad de aperturar cuentas específicas dentro de la Cuenta Única del TGE para que los recursos depositados por las ACIs sean administrados de forma directa e independiente por la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) del sector.

Esta diferencia estructural que supone el cumplimiento de la normatividad y procedimientos administrativos del país beneficiario al igual que en un EPP, también supone la posibilidad de evitar varios de los requerimientos presupuestarios centralizados en el TGE; consecuentemente, los recursos bajo esta modalidad pueden ser ejecutados directamente por el sector, de forma mucho más rápida, oportuna y con menos burocracia.

5.2 EL EPS EN EL SECTOR EDUCACIÓN

El Fondo para el Apoyo al Sector Educativo (FASE) fue creado el 2004 bajo la modalidad de un Fondo Canasta con la participación de España, Holanda, Dinamarca y Suecia. Sobre la base del enfoque sectorial se previó que sea el Ministerio de Educación el encargado de liderar su implementación, sobre la base de los procedimientos administrativos y la normativa boliviana¹⁵.

El FASE apoyó la implementación del Plan Operativo Multianual 2004 – 2008 (POMA 2004 – 2008) formulado en su totalidad por el Ministerio de Educación. Este Plan significó el primer intento de implementar un Enfoque Programático Sectorial en educación, y se convirtió en el marco general del apoyo de todos los donantes, incluyendo aquellos que se encontraban por fuera del Fondo Canasta.

Sin embargo, al inicio de las discusiones para el apoyo sectorial, se pensó establecer un Enfoque Presupuestario Sectorial que destinara la totalidad de los recursos de las

¹⁵ SIDA Bolivia, et. Al. 2011. *Joint Appraisal Document: Support to the Strategic Institutional Plan of the Bolivian Ministry of Education 2010 – 2014*. La Paz, Bolivia.

ACIs al Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, al momento de analizar las implicancias de manera conjunta con el Ministerio de Educación, se verificó que los procedimientos administrativos y financieros bajo esta modalidad eran mucho más burocráticos y no había la certeza de que los recursos entregados llegarían al Ministerio de Educación con la oportunidad requerida para la implementación efectiva del POMA. Consecuentemente, se acordó la firma de un Memorando de Entendimiento (MoU por sus siglas en inglés) con el gobierno de Bolivia para implementar un apoyo sectorial bajo el Enfoque programático y no presupuestario. Este cambio significó la apertura de una cuenta especial en la Cuenta Única del Tesoro a nombre del Ministerio de Educación para la implementación del POMA 2004 – 2008 donde se depositaban los recursos de las ACIs y era el Ministerio quien administraba independientemente y de forma oportuna los recursos.

A partir de la implementación de esta modalidad (EPS) se lograron importantes avances en cuanto al alineamiento de la ACIs a la normativa y planes nacionales y sectoriales de desarrollo; así como también, a los niveles de armonización de los procedimientos entre los donantes, y entre ellos y el Ministerio de Educación. Se creó el Comité Interinstitucional donde participaban además de los donantes del FASE el resto de organizaciones donantes, además de invitados de la sociedad civil y otras reparticiones del gobierno central; y el Consejo Administrativo del Fondo de Apoyo al Sector Educativo (COFASE) como el ámbito de consulta y coordinación de los miembros del FASE y el Ministerio de Educación.

Se evidenció también una importante reducción en la burocracia para el Ministerio de Educación, pues la implementación del EPS supuso reducir su carga burocrática a sólo dos informes anuales (un informe programático y un informe presupuestario); en vez, de los múltiples informes que se realizaban con anterioridad al EPS a cada donante y en múltiples momentos del año. Sin embargo, la armonización entre las ACIs no resultó en reducciones burocráticas como se esperaba, sino que generó mayores requerimientos de tiempo para las discusiones, negociaciones y coordinación.

Por otro lado, se evidenció una debilidad en cuanto a la posibilidad real de generar un grupo de indicadores que permitieran verificar el avance y cumplimiento del POMA 2004 – 2008; y también, se verificó una focalización en el seguimiento de indicadores de resultado (cumplimiento de actividades) y no así en el seguimiento de indicadores de efecto o impacto.

Consecuentemente, se establecieron requerimientos de coordinación que deberían solucionarse e incorporarse en la segunda fase del apoyo programático sectorial a llevarse a cabo entre los años 2010 y 2014 (FASE II), en cuanto a reglas mínimas para: i) la coordinación con el gobierno y al interior del FASE; ii) modalidades de seguimiento y evaluación; iii) gestión de la información; iv) compromiso político del Ministerio de Educación para tener un rol de coordinación efectivo; v) una necesaria visión común en la Canasta no solo como instrumento financiero sino también como un instrumento de coordinación del diálogo político; y vi) alineamiento a procedimientos administrativos nacionales.

El FASE II supuso el apoyo a la formulación e implementación del Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014 (PEI 2010 – 2014) con un fondo canasta compuesto por los recursos de las mismas ACIs, pero sin la presencia de Holanda que terminó su gestión como representación diplomática y como agencia de cooperación en Bolivia en 2012 (Suecia se encargó de representar y administrar los recursos de Holanda).

Las ACIs que participan del FASE II, suscribieron un Memorando de Entendimiento (MoU por sus siglas en inglés), asumiendo compromisos cuyas características principales son:

- Se debe cumplir con los Principios de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, para obtener el máximo grado de alineamiento con la política sectorial y de armonización con los sistemas y procedimientos de la legislación boliviana, con el propósito de mejorar la ejecución efectiva, aliviar la carga administrativa del Ministerio de Educación y reducir al mínimo los costos de transacción.
- Las ACIs establecen convenios bilaterales compatibles con el espíritu y las disposiciones del MoU y; en la medida de lo posible, se abstienen de fijar disposiciones en sus convenios bilaterales que contradigan el espíritu o las disposiciones acordadas. En caso de existir incompatibilidades o contradicciones entre las condiciones del MoU y los convenios bilaterales, prevalecen estos últimos.
- El Acuerdo Bilateral entre Suecia y Bolivia establece el monto de contribución y ratifica las condiciones de financiamiento establecidas en el MoU.
- El apoyo efectivo de las ACIs está basado principalmente en el progreso alcanzado mediante la ejecución del PEI 2010 – 2014, progreso medido a través de la aplicación de 69 metas en 15 indicadores de desempeño convenidos, que se concretan en los Programas Operativos Anuales (POAs).
- Aún cuando el PEI es un instrumento Ministerial, se lo reconoce como marco de la política educativa que describe la estrategia nacional y el plan de acción para el desarrollo y la transformación educativa, siendo éstas coherentes con las metas internacionales estipuladas en los Objetivos del Milenio y las metas de Educación para Todos.
- A través del PEI y el MoU, el Ministerio de Educación garantiza la implementación de la política sectorial, acordando para este fin 15 indicadores y 69 metas (algunas no definidas) de acceso, cobertura, matrícula, permanencia, maestros con formación, material didáctico, personal administrativo formalizado, gasto público en el sector y otros.
- Se considera que el PEI es un documento dinámico, por lo que puede ser revisado y actualizado por el Ministerio de Educación en base a las necesidades que se vayan detectando en el proceso de su implementación; así como, los resultados y recomendaciones emitidas en las propias evaluaciones.

- Las ACIs y el Ministerio de Educación reconocen como instancias de coordinación a la Reunión de Evaluación Conjunta (REC), los Comités Interinstitucionales de Educación (CIEs) y el Consejo Administrativo del Fondo de Apoyo al Sector Educativo (COFASE).
- La REC se concreta dos veces en el año (junio y septiembre) con el objetivo de analizar los resultados alcanzados en la gestión del año anterior y la ejecución financiera del primer semestre del año en curso; así como, los resultados de la auditoría interna y externa del Ministerio. En función a los resultados alcanzados, las ACIs establecen en el sus compromisos financieros para el siguiente período fiscal. Las reuniones establecidas de manera general para todas las ACIs, tanto la REC y el CIE, formarán la base para las consultas regulares.
- Las contribuciones de las ACIs, como resultado de acuerdos intergubernamentales bilaterales, son depositados en moneda nacional en la Cuenta Única del Tesoro (CUT) en una libreta aperturada por el Ministerio de Educación a nombre del Plan Estratégico Institucional (PEI).
- En caso de que el PEI sea modificado sustancialmente, así como las políticas y normas gubernamentales vigentes, las ACIs tienen la oportunidad de ratificar, modificar o rechazar el apoyo al nuevo PEI.

En este nuevo marco, se evidencia que el avance más significativo en comparación al POMA sea el grupo de indicadores que se acordaron previamente en el Memorando de Entendimiento para el PEI y que luego fueron complementados por otros dentro del propio Plan, en el marco de un acuerdo y compromiso en el marco del FASE para su cumplimiento. Asimismo, se determinaron espacios de diálogo, negociación y coordinación con el Ministerio de Educación para realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de los avances del PEI y del cumplimiento de indicadores.

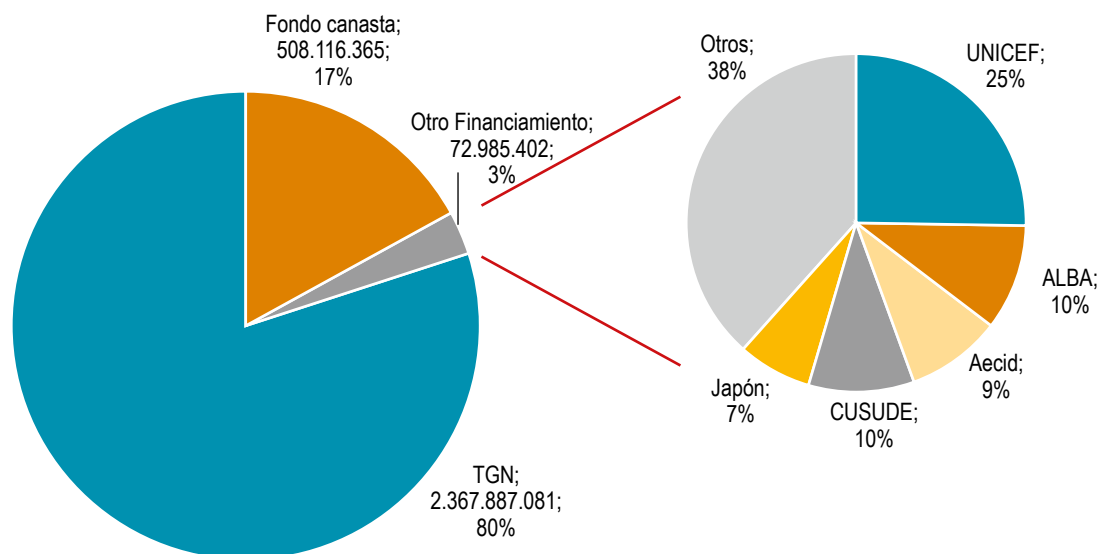
5.3 ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DEL EPS

El PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación cuenta con básicamente tres fuentes de financiamiento: i) el TGE que cuenta con una participación del 80 por ciento; ii) el Fondo Canasta que participa con 17 por ciento; y iii) otras fuentes menores de financiamiento que supone el 3 por ciento del total.

Al interior de la tercera fuente de financiamiento, se evidencia una diversidad de fuentes debido a la amplitud de programas y proyectos a ser financiados en el sector, lo que obliga a gestionar recursos adicionales. Si bien la participación de estas otras fuentes de financiamiento es poco significativa, la diversidad de organismos financiadores (ACIs) al interior de este grupo es amplia, siendo los más relevantes UNICEF, ALBA, COSUDE, AECID y Japón.

Si bien los recursos del Fondo Canasta son la segunda fuente de financiamiento muy por detrás de los recursos de TGE en el financiamiento total al PEI 2010 – 2014; se constituyen en la principal fuente de financiamiento de la inversión pública relacionada al sector educativo.

Gráfico N° 42 Estructura del financiamiento al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación
(En bolivianos y porcentajes)

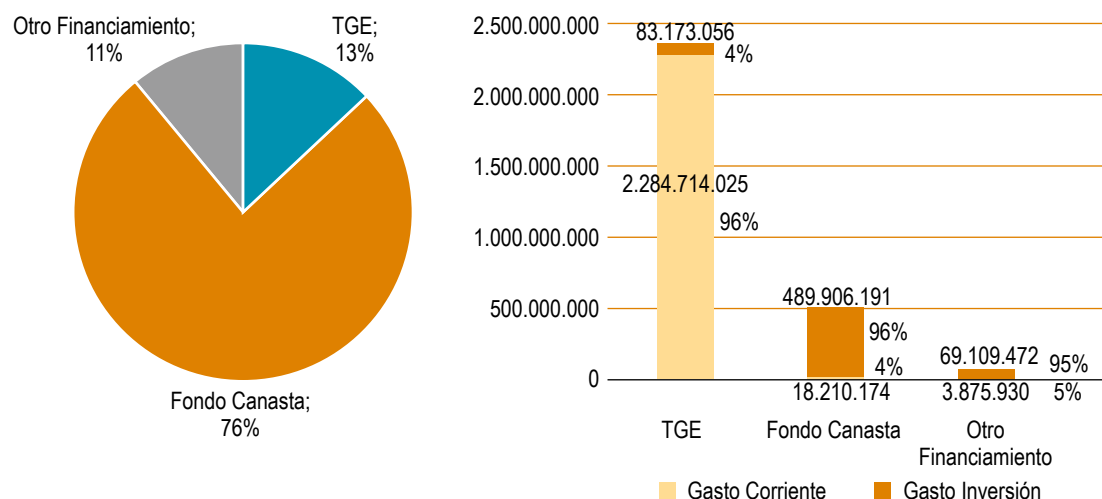


FUENTE: Compendio Administrativo y Financiero del Ministerio de Educación.

Por un lado, se evidencia que los recursos del TGE se encuentran focalizados principalmente en el financiamiento del gasto corriente, significando una participación del 99 por ciento mientras que los recursos de Fondo Canasta solo financian el restante 1 por ciento de estos gastos.

Por el otro lado, los recursos del Fondo Canasta participan con el 76 por ciento del financiamiento a la inversión pública sectorial, seguido del TGE con 13 por ciento y las otras fuentes de financiamiento con el 11 por ciento.

Gráfico N° 43 Estructura del financiamiento por tipo de gasto del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación 2010 – 2013 (En bolivianos y porcentajes)



FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En el periodo 2010 – 2013, la fuente TGE destina el 4 por ciento a inversión mientras que el restante 96 por ciento se encuentra orientado a financiar gasto corriente. Los recursos del Fondo Canasta destinan exactamente lo contrario, 96 por ciento a gasto de inversión y 4 por ciento a gasto corriente. Finalmente, las otras fuentes de

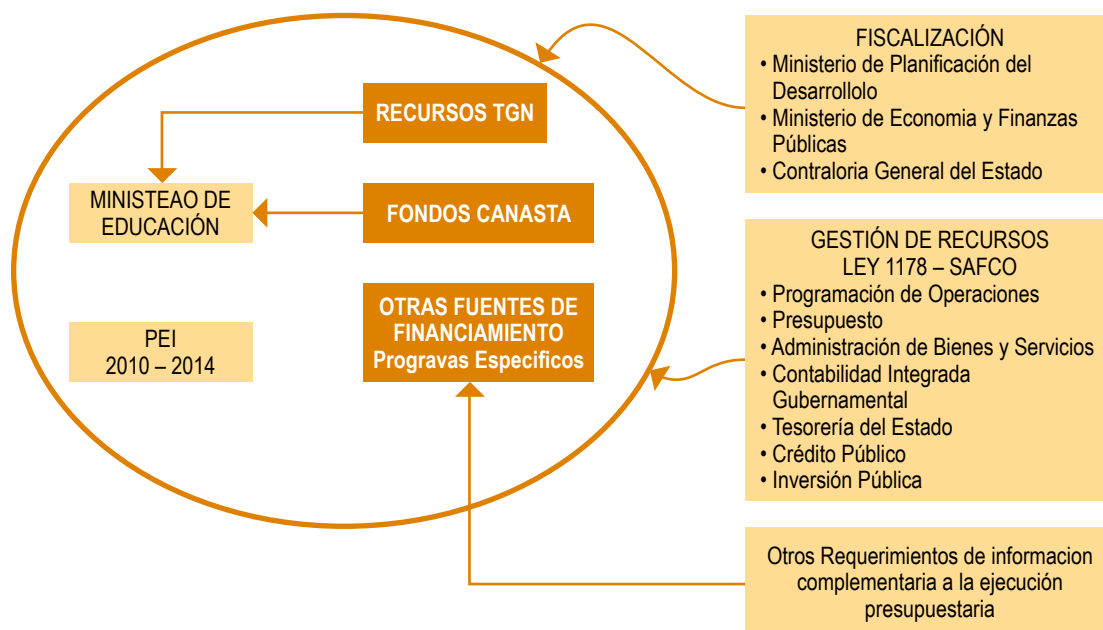
financiamiento se encuentran orientadas en un 95 por ciento a financiar gasto de inversión y 5 por ciento a gasto corriente.

Este tipo de estructura del financiamiento del PEI, en el marco de la finalización del FASE II en la gestión 2014, llama a la reflexión respecto de la sostenibilidad de las fuentes de financiamiento distintas al TGE. Es decir, la preocupación sobre la posibilidad de sustituir los recursos de donación externa con recursos propios, en especial por las dificultades que supondrá generar recursos para gastos de capital en el marco de una creciente demanda por gasto corriente.

5.4 GESTIÓN DE RECURSOS DEL EPS

La característica principal de la gestión de los recursos del Fondo Canasta en el marco del EPS, es el alineamiento a las normas nacionales de administración y finanzas públicas. Este alineamiento supone que el uso de recursos en el marco del FASE II se ejecute a través de lo establecido en la Ley N° 1178 del Sistema de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), principalmente en lo que respecta a la presupuestación, tesorería e inversión pública.

Gráfico N° 44 Alineamiento del Apoyo Programático Sectorial al marco normativo nacional



FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

5.4.1 Presupuesto

En el marco de la presupuestación, se registran los recursos con fuente 80 “Donación Externa” e identificación del Organismo Financiador 720 “*Basket Funding*”.

Estos recursos son identificados y asignados a libretas específicas al interior de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), libretas con las cuales se realizará la ejecución del gasto. Asimismo, para la programación del gasto de dichos recursos se establece el presupuesto de cada programa definido ya en la estructura programática del Ministerio de Educación; determinando a cada gasto del PEI su fuente de financiamiento, por lo que cada programa del Plan puede tener distintas fuentes.

Este mecanismo de autonomía de manejo de recursos en la fase de presupuestación posibilita realizar modificaciones presupuestarias más rápidas generando cambios al interior de cada una de las partidas o grupos de gasto sin que se genere incrementos en el total del gasto presupuestado.

5.4.2 Ejecución

Los recursos depositados en las libretas de la CUT a nombre de la Entidad Ejecutora, pasan a ser de entera responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Administrativos (DGAA) del Ministerio de Educación; misma que determina los niveles de gasto, su programación, priorización, pago y registro en el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

Cuadro N° 33 Estado de libretas y cuentas – Plan Estratégico Anual (En bolivianos)

	2010	2011	2012	2013
Libreta No. 00160108040 PEI 2010 – 2014 FASE II	53.619.128,76	90.617.849,87	84.774.781,59	47.316.524,84
Libreta No. 00163508002 PEI FASE II PROG. NAL. DE POST – ALFABETIZACION	0,00	4.176.291,63	3.437.913,51	601.901,00
Cuenta Fiscal No. 10000004669327 Post – Alfabetización	0,00	6.072,02	0,00	0,00
Total Saldos Fondo Canasta	53.619.128,76	94.800.213,52	88.212.695,10	47.918.425,84

FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por otra parte, la entrega de información a las ACIs que participan del Fondo Canasta es generada por el SIGMA (Ejecución Presupuestaria), con la identificación de la fuente de financiamiento “*Basket Funding (720)*”. Esta información supone los movimiento de recursos, los extractos de cuentas y libretas, e información contable complementaria (p.e. Balances financieros, entre otros)

En este sentido y bajo estas características de gestión del gasto, la utilización de los recursos del FASE II se rigen bajo los sistemas nacionales de administración de fondos, establecidos bajo la legislación general y reglamentaciones relacionadas. Esto genera para los gestores de recursos del Ministerio de Educación casi una “autonomía” en la administración de los recursos; coadyuvando, a criterio de los responsables del Ministerio, a centrar los esfuerzos en el fortalecimiento y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PEI; de manera que, la administración de cuentas, autorizaciones, adquisiciones, contabilidad, y desembolsos cuentan con los mismos marcos normativos y procedimentales aplicables a los fondos públicos (TGE).

5.5 EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL PEI 2010 – 2014

La ejecución presupuestaria de los recursos del PEI en el periodo 2010 – 2013 asciende al 79 por ciento del total de recursos presupuestados. Durante la gestión 2010 se logró

un 88 por ciento de ejecución, porcentaje que se redujo para la gestión 2011 llegando al 79 por ciento.

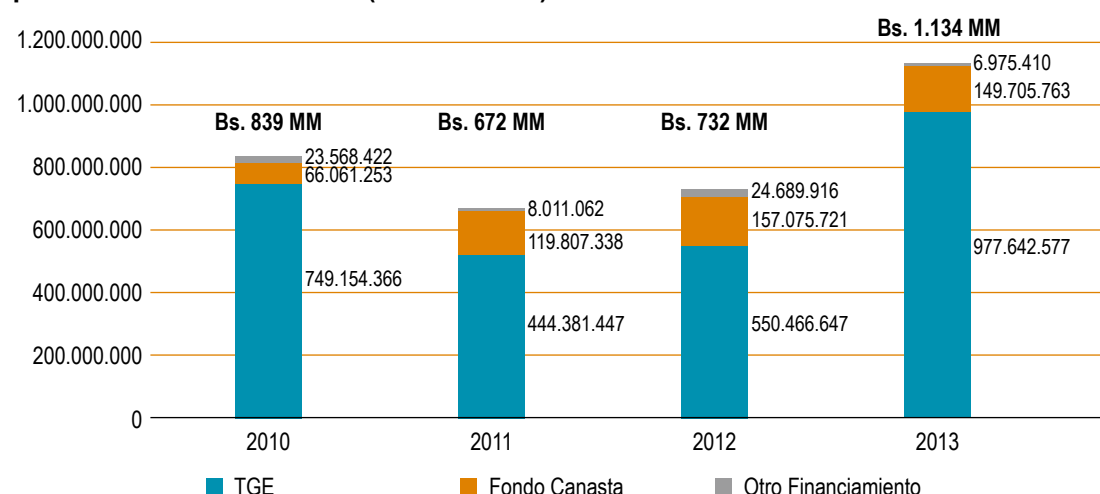
Cuadro N° 34 Ejecución presupuestaria del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación por fuente de financiamiento (En bolivianos)

	2010		2011		2012		2013 (P)	
	POA	Ejecución	POA	Ejecución	POA	Ejecución	POA	Ejecución
TGE	826.153.056	749.154.366	521.899.206	444.381.447	586.501.372	550.466.647	1.076.037.539	977.642.577
Fondo Canasta	96.497.110	66.061.253	191.747.358	119.807.338	214.079.252	157.075.721	199.938.346	149.705.763
Otras Fuentes	33.422.396	23.568.422	12.562.855	8.011.062	29.020.853	24.689.916	10.114.942	6.975.410
TOTAL	956.072.562	838.784.041	726.209.419	572.199.847	829.601.477	732.232.284	1.286.090.827	1.134.323.751
Nivel de ejecución		88%		79%		88%		88%

FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Esta reducción bastante significativa de 24 por ciento en la asignación de recursos entre las gestiones 2010 y 2011 se encuentra explicada por una menor asignación de recursos del TGE en una magnitud del 37 por ciento respecto del 2010; las otras fuentes de financiamiento tienen un comportamiento similar que supone un 61 por ciento de reducción en los recursos comparada al 2010; y finalmente, los recursos del Fondo Canasta son los únicos que incrementaron su nivel de asignación en un 98 por ciento respecto del 2010. Sin embargo, la ejecución de estos recursos que ya habían decrecido sólo llegó al 79 por ciento debido a una baja ejecución en todas las fuentes de financiamiento.

Gráfico N° 45 Ejecución presupuestaria del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación por fuente de financiamiento (En bolivianos)



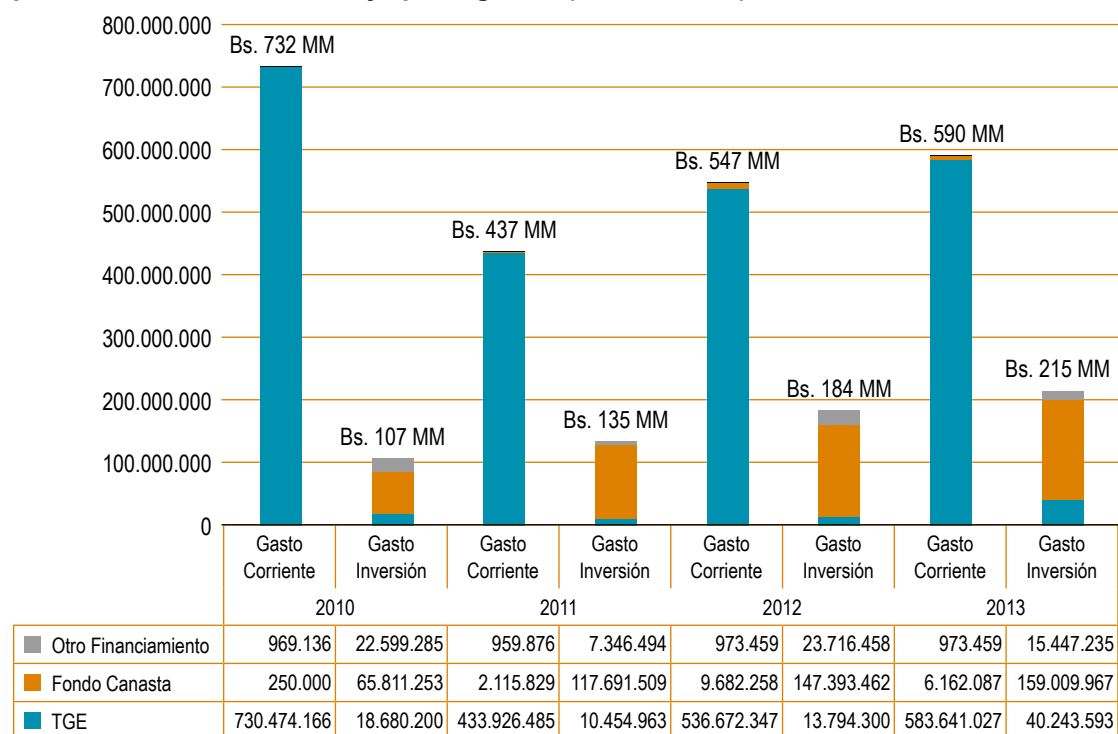
FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Para la gestión 2012, se incrementan las asignaciones presupuestarias de todas las fuentes de financiamiento. El TGE en 13 por ciento, las otras fuentes en 142 por ciento y el Fondo Canasta en 12 por ciento. El porcentaje de ejecución de estos recursos se incrementó de forma importante, aunque sólo alcanzando al 88 por ciento.

Para la gestión 2013, los recursos totales asignados se incrementan en un 55 por ciento respecto al 2012; teniendo el TGE una participación del 83,7 por ciento de esta

asignación, las otras fuentes el 0,8 por ciento y el Fondo Canasta el 15,5 por ciento restante. El nivel de ejecución de esos recursos para la gestión 2013 supuso un 88 por ciento y la mayor cantidad de recursos en el periodo 2010 – 2013.

Gráfico N° 46 Ejecución presupuestaria del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación por fuente de financiamiento y tipo de gasto¹⁶ (En bolivianos)

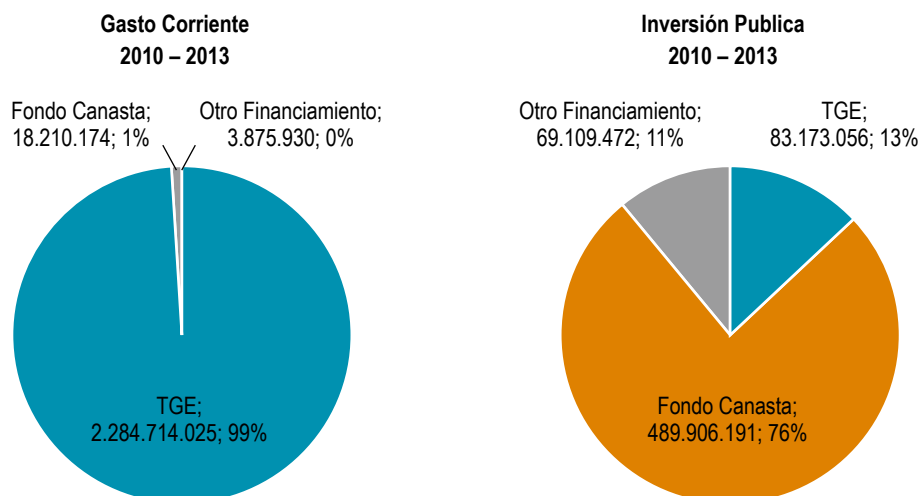


FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2010 – 2012) y Compendio Administrativo y Financiero del Ministerio de Educación (2013).

En el análisis de la ejecución de los recursos del FASE II por tipo de gasto (gasto corriente o de inversión) se observa que la mayor asignación para el gasto corriente se origina en los recursos del TGE llegando casi al 100 por ciento. Mientras que los recursos del Fondo Canasta significan el 76 por ciento del gasto de inversión; las otras fuentes de financiamiento el 11 por ciento de la inversión, casi en la misma magnitud que el TGE que destina el 13 por ciento al gasto de inversión.

¹⁶ N.A.: Los datos para el 2013 de este gráfico difieren del gráfico previo debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas no ha publicado aún la ejecución de recursos del PEI 2010 – 2014 para la gestión 2013 por tipo de gasto; por lo que, se utilizaron datos de Compendio Administrativo y Financiero del Ministerio de Educación.

Gráfico N° 47 Estructura del financiamiento por tipo de gasto del PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación (En bolivianos y porcentajes)



FUENTE: Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

5.6 LUCES, SOMBRAS Y RIESGOS DEL ENFOQUE PROGRAMÁTICO SECTORIAL

Al evaluar estos acuerdos en el marco de la experiencia previa del POMA y del PEI, se percibe una serie de luces y sombras que valen la pena analizar en el marco del enfoque programático sectorial.

5.6.1 Luces

- **Liderazgo nacional:** se evidenció un cambio de rol y de prioridades entre el Ministerio de Educación y las ACIs; es decir, que bajo el EPS el Ministerio de Educación asume el liderazgo y formula sus propias políticas públicas sectoriales a las cuales concurren las ACIs; en vez de que sean estas últimas quienes determinen o condicionen las acciones que deben implementarse en el sector.
- **Orientación a resultados y mecanismos de monitoreo y evaluación:** La orientación a resultados, el condicionamiento de programaciones anuales con cargo a logros en el PEI y los mecanismos de monitoreo y evaluación, son la base de la modalidad de financiamiento. El Ministerio de Educación, a través del esquema de incentivos a la programación de nuevos recursos y su ejecución con cargo al cumplimiento de metas, logra implantar innovaciones importantes en el ámbito de la gestión por resultados.
- **Fortalecimiento institucional:** se evidenció un cambio de rol en cuanto a la responsabilidad por la administración de los recursos del EPS, que ahora recae en el Ministerio de Educación y que bajo anteriores modalidades suponía la creación de una oficina enquistada en el Ministerio que tenía la responsabilidad de administrar los recursos de las ACIs y que respondían directamente a aquellas. Ha sido muy importante que como parte del apoyo al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación se haya incorporado un eje estratégico orientado exclusivamente al proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales del mismo.

- **Reducción de costos de transacción y burocracia producto de la armonización:** se evidenció una reducción importante de costos de transacción y burocracia para el Ministerio de Educación, a consecuencia de que las ACIs reconocen como única normativa y estructura procedimental, las establecidas el Estado Plurinacional de Bolivia, para la ejecución del gasto y el gerenciamiento de contratos y adquisiciones. Esto se ha evidenciado principalmente en: i) la administración directa de los recursos de la Canasta en una cuenta específica para el PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación dentro de la Cuenta Única del TGE bajo normativa administrativa y financiera nacional; y ii) uniformidad en la preparación de 2 informes anuales (uno programático y otro financiero) para las ACIs de la Canasta; en vez de informes diferenciados por ACI como se hacía en el pasado; iii) la elaboración de un calendario determinado de reuniones de coordinación con la totalidad de ACIs de la Canasta; en vez de múltiples y repetitivas reuniones bilaterales.
- **Empoderamiento:** la implementación del POMA y posteriormente del PEI bajo liderazgo nacional ha generado un importante y palpable proceso de empoderamiento institucional; en el entendido de que se ha reducido debilidades en varios ámbitos organizacionales y se han mejorado capacidades en el Ministerio de Educación y en sus recursos humanos. Este empoderamiento ha generado una relación mucho más horizontal respecto de las ACIs de la Canasta, en la misma lógica que los cambios en la orientación de la ayuda al desarrollo.

5.6.2 Sombras

- **Tensión entre los objetivos de los miembros de la Canasta y aquellos de interés del Ministerio de Educación:** se percibe claramente que el Ministerio de Educación en el periodo 2010 – 2014 cuenta con una agenda que ha estado enfocada en culminar una serie de procesos de formulación de lineamientos estratégicos y herramientas metodológicas que se iniciaron durante el POMA, más que a que acciones que permitan su implementación y que como ellos mismo mencionan “[...] es el reto para los siguientes años”; sin embargo, las expectativas de los donantes se centran en su mayoría en la necesidad de verificar la implementación del PEI, a través de tareas orientadas al cumplimiento de resultados de calidad educativa y otros, no tanto al proceso de preparación para lograr aquello en el mediano plazo. En ambos casos los intereses y las agendas son claras desde la perspectiva del equipo evaluador; sin embargo, los actores en conflicto “hacen la vista gorda” con tal que se siga ejecutando el apoyo sectorial.
- **Tensión entre la Canasta y el Ministerio de Educación por su debilidad institucional diferenciada:** el proceso de fortalecimiento institucional que supuso la aplicación de un EPS en el Ministerio de Educación ha generado resultados heterogéneos que han tensionado la relación con las ACIs de la Canasta. El excelente resultado logrado a través del fortalecimiento institucional de la Dirección General de Asuntos Administrativos (DGAA) del Ministerio no ha sido el mismo que el resultado obtenido en la Dirección General de Planificación, que ha adolecido de debilidad técnica y elevada rotación de personal. Estas características desiguales en el fortalecimiento han redundado en desiguales fortalezas en los informes anuales; es decir, un informe financiero con evidentes fortalezas técnicas y un informe programático que no aporta con información útil para poder realizar un seguimiento efectivo a los avances en la implementación del PEI. Asimismo, esta diferenciada debilidad ha impedido a las

ACIs el poder contar con informes anuales que puedan interrelacionarse; es decir, que el informe programático pueda combinarse con el financiero para lograr una imagen integral de ejecución física y financiera del PEI 2010 – 2014.

- **Tensión entre los miembros de la Canasta respecto de sus expectativas de logros y cumplimiento del PEI:** se percibe una diferenciada expectativa entre los miembros de la Canasta respecto de lo que se espera del PEI; por una parte, unos tienen mayores expectativas de cumplimiento efectivo de “resultados” (objetivos, metas e indicadores relacionados a los ejes estratégicos, programas, proyectos y acciones); y por otra parte, otros donantes están más enfocados en los “procesos” (p.e. apoyo al gobierno, a la política nacional, a la política sectorial, a los actores sectoriales, entre otros). Por otro lado, se verifican limitadas capacidades en las ACIs de la Canasta para poder realizar un seguimiento y monitoreo al cumplimiento de metas e indicadores del PEI; por lo que queda una sensación de que “[...] *hay que confiar en lo que el Ministerio de Educación reporta*”.
- **Tensión entre el Ministerio de Educación y los miembros de la Canasta sobre cumplimiento de indicadores:** las reuniones del COFASE no han logrado satisfacer las expectativas de ninguna de las partes debido a la inoperancia del mecanismo de coordinación para hacer un seguimiento al cumplimiento del PEI y sus indicadores. Para el equipo evaluador la respuesta a esta tensión se centra en la inexistencia de incentivos correctos para su cumplimiento; es decir, que como los acuerdos del enfoque programático sectorial no establecieron de forma correcta los desembolsos en función al cumplimiento de objetivos, metas, resultados e indicadores, claramente distribuidos en el periodo de vigencia del PEI, el Ministerio de Educación no tiene los incentivos para cumplir o para reportar cumplimiento debido a que no existe sanción (p.e. no desembolso). Consecuentemente, las reuniones del COFASE tienen agendas que no cumplen con las expectativas de los donantes de la Canasta.
- **Tensión de coordinación entre los miembros de la Canasta y elevados costos de transacción:** otra de las grandes sombras que se perciben es la diferencia de percepciones y expectativas sobre el PEI entre los diferentes miembros de la Canasta. Esta diferencia de intereses ha llevado a que el enfoque programático incremente una serie de costos de transacción que se supone que el propio enfoque debería reducir. Un sinnúmero de reuniones de coordinación, negociación, discusión y otras se han hecho necesarias para tratar de limar asperezas y conciliar posiciones a veces irreconciliables. Se han generado también problemáticas de cumplimiento de la armonización a partir de “modelos de gestión diferenciados” que han impedido que el rol de Coordinador de la Canasta sea desarrollado de forma efectiva; evidenciándose por ejemplo, elevados niveles de intervencionismo de algunas de las ACIs en la gestión del Coordinador de la Canasta. Consecuentemente, no hay una posición monolítica en la Canasta respecto del PEI y la relación con el Ministerio de Educación y por lo tanto se verifica ineficiencia en los resultados del COFASE.
- **Tensión en el uso de los recursos de la Canasta:** los recursos de la Canasta al estar incorporados bajo el enfoque programático sectorial gozan de procedimientos administrativos y financieros más holgados y oportunos al ser recursos de donación que no afectan el resultado presupuestario por encima de la línea (es decir, no impactan en el superávit o déficit fiscal). Consecuentemente, son los recursos a los que se

acudirá cuando hay necesidad de gastar en actividades que por la vía administrativa regular toma demasiado tiempo o se realizan “demasiadas preguntas”. Esto no debería suponer un problema per se; sin embargo, el financiamiento directo al sector, dado el volumen de recursos comprometido en relación al aporte del Tesoro General del Estado (TGE), genera fuertes incentivos a ser asignados a ítems no aceptados por la rigidez y condiciones severas exigidas por el TGE, provocando el fenómeno “Selección Adversa”, que explica que dadas las características de los recursos del FASE se convierte en financiamiento de ajuste, complementario o de acomodo en el financiamiento sectorial y con disponibilidad abierta para financiar todo lo que el TGE no quiere, no puede, o es muy complejo de financiar en el marco del PEI.

- **Tensión en el nivel de entendimiento de “sector” y su implicancia financiera:** la implementación del PEI 2010 – 2014 entendida como política sectorial presenta una problemática respecto del entendimiento de “sector”, debido a que el alcance de las intervenciones y del financiamiento recaen en su mayor parte, por no decir totalidad, en responsabilidad del Ministerio de Educación tanto a nivel central como descentralizado. Sin embargo, la estructura sectorial claramente supera la organización ministerial incluyendo actores territoriales relevantes y centrales como son las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) que se encuentran totalmente invisibilizadas tanto en el Plan como en su financiamiento, aunque la normativa sectorial establece claros mandatos para una necesaria concurrencia. Consecuentemente, al no considerarse la estructura sectorial completa, se generan incentivos perversos para que sea el gobierno central quien deba asumir prácticamente la totalidad de la responsabilidad de financiar los requerimientos sectoriales, dejando de lado los importantes aportes¹⁷ que podrían realizar las ETAs en el marco de una intervención integral y concurrente; es decir, más allá de los mecanismos de cofinanciación con el Fondo Productivo y Social (FPS)¹⁸ que sólo suponen el 8,7 por ciento del monto ejecutado por el FASE II en el período 2010 – 2013.
- **Tensión político – administrativa determinan la incondicionalidad de los desembolsos:** el marco general de apoyo programático sectorial entre las ACIs y el Ministerio de Educación se encuentra representado por el MoU y el PEI 2010 – 2014, y supone el cumplimiento de metas y capacidades de ejecución, sobre la base de 69 metas en 15 indicadores de desempeño, muchos de los cuales requieren de esfuerzos adicionales de gestión y administración, pese a que el sector cuenta con un sistema informático establecido y operando desde antes de 2010. La administración de información del grupo de indicadores y sus metas, prácticamente es inmanejable para las ACIs, en una relación en la que el Ministerio de Educación no tiene los incentivos para reducir los costos de transacción que esto ha supuesto. Consecuentemente,

¹⁷ N.A.: El nivel de presupuesto en las ETAs alcanzó a US\$ 4,5 millones (US\$ 1,6 millones en Gobiernos Departamentales y US\$ 2,9 millones en Gobiernos Municipales) y los saldos no ejecutados previstos hasta finales de 2014, llegarán a US\$ 2,8 millones (US\$ 1,0 millones en Gobiernos Departamentales y US\$ 1,8 millones en Gobiernos Municipales).

¹⁸ N.A.: Se observa que la única participación efectiva de las ETAs, en el marco del PEI 2010 – 2014; y por lo tanto, en los compromisos asumidos para la ejecución del FASE, se logra a través de los mecanismos de cofinanciación del Fondo Productivo y Social (FPS). El FPS, en la práctica ejecuta la infraestructura educativa por cuenta de las ETAs, exigiendo aportes locales no superiores al 20 por ciento, que en consideración a los recursos del FASE asignados a infraestructura en el período alcanzan a 35 por ciento o Bs 147 millones. En estas condiciones, en términos absolutos los recursos aportados por las ETAs apenas suponen Bs 37 millones; es decir, un equivalente al 8,7 por ciento del monto ejecutado por el FASE en el período 2010 – 2013.

para considerar un nuevo financiamiento anual, no se define el nivel de desempeño deseado, los indicadores relevantes para la toma de decisiones, los mecanismos de verificación de cumplimiento ni los niveles de ejecución de recursos logrados; sin embargo, las decisiones de desembolso de montos incrementales anuales se han seguido tomando, sobre la base de tensiones político administrativas al interior de la Canasta que imposibilita una posición monolítica ante el Ministerio para exigir el cumplimiento de los acuerdos; y por lo tanto, beneficia la laxitud en este último para no fijar metas anuales mínimas en un grupo de indicadores básico o agregado, capaz de ser medido de manera inequívoca en términos de cumplimiento, con metas entendibles, medibles, verificables y reportables. Es decir, que se evidencia que el cumplimiento de metas en el marco del FASE II, no necesariamente cumple los criterios de condicionalidad mínima establecidos en el MoU para la asignación de recursos en el período fiscal siguiente.

5.6.2 Riesgos

- **Desprestigio y abandono del enfoque programático:** el cumplimiento programático y financiero de metas no es relevante para la toma de decisiones de desembolsos, debido a que el proceso de cumplimiento de resultados se encuentra debilitado; tanto por que el grupo de indicadores y metas no es gestionable en términos de monitoreo y evaluación para las ACIs o porque no existe condicionalidad respecto a los niveles de ejecución de los recursos del fondo canasta. Consecuentemente, el mecanismo de “fondo canasta” podría desprestigiarse aceleradamente; a consecuencia de: i) las ACIs adolecen de capacidades efectivas de coordinación; ii) les cuesta mucho armonizar esquemas operativos; iii) pese a que contribuyen ya varios años al fondo, todavía no consiguen alcanzar una visión compartida respecto a los objetivos del FASE; y iv) un elevado incremento de costos de transacción.
- **Elevados niveles de discrecionalidad en el uso de los recursos de la Canasta:** el esquema de desembolsos no vinculado de manera precisa con el logro de metas preestablecidas, la elevada discrecionalidad en la elegibilidad de los recursos de la Canasta y la diferenciada condicionalidad de los recursos del TGE, provoca decisiones de asignación con alto riesgo de ineficiencia en un contexto de “selección adversa” donde los recursos de la canasta incrementalmente serán considerados marginales y complementarios (p.e. caja chica). En el corto plazo esto podría provocar desaliento en las ACIs y una disminución real de los recursos disponibles del FASE, más aún si las ACIs han demostrado poca capacidad para establecer espacios de coordinación efectivos, no han logrado unificar visiones y expectativas en relación a los objetivos del financiamiento y tienen tendencias a actuar de manera unilateral, pasando por encima de los acuerdos establecidos.
- **Concepto de “sector” y sostenibilidad financiera y programática:** el financiamiento a través del FASE al POMA y al PEI del Ministerio de Educación, ha concentrando su incidencia casi totalmente a nivel central del Estado ha provocado confusión sobre el concepto de “sector”. El sector educativo ha sido y es un sector estructurado desde el nivel territorial hacia el nivel central del Estado; por tanto, el no involucrar institucionalmente a las ETAs en términos de financiamiento y compromiso de gestión pone en riesgo la sostenibilidad del proceso financiado a través del FASE, y las orientaciones programáticas con legitimidad “parcial” ante una potencial “refundación sectorial” ante un cambio de gestión de gobierno central.

6 CONCLUSIONES

6.1 FORMULACIÓN DEL PEI 2010 – 2014

- El PEI del Ministerio de Educación es percibido por la totalidad de los actores como un instrumento sectorial coherente y pertinente; mismo que se constituye en política sectorial orientadora de los desafíos y logros de mediano y largo plazo. Sin embargo, la identificación y operacionalización de los indicadores para cada nivel de la estructura programática adolece de la precisión en cuanto a su correspondencia directa. Indicadores de producto que se encuentran a nivel de efecto y viceversa pueden derivar en el sobre o sub dimensionamiento de los avances en las fases de seguimiento, monitoreo y evaluación.
- Las lógicas de inclusión y del “vivir bien” incorporadas en los nuevos marcos legales y estratégicos gubernamentales se ven también reflejados en el PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación; sin embargo y paradójicamente, se evidencia que los temas transversales de género, interculturalidad y medio ambiente, entre otros (p.e. educación sexual y reproductiva) son lo grandes ausentes no solo en cuanto a diagnósticos que visibilicen la importancia de estos temas; sino también, porque no se reflejan en el Plan de intervenciones focalizadas para atender o transversalizar aquellas en los ejes estratégicos, políticas, programas ni proyectos.
- Finalmente, la sostenibilidad del PEI 2010 – 2014 es planteada como un objetivo alcanzable desde dos puntos de vista. Primero, programático, debido a que se percibe que por primera vez la propuesta educativa es pertinente a la realidad del país en términos de sus desigualdades materiales y diversidad cultural. Segundo, porque tanto la Constitución Política del Estado (CPE) como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) plantean el máximo nivel de importancia del sector educativo y consecuentemente dan las orientaciones para que el Tesoro General del Estado (TGE) oriente los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivo del marco normativo sectorial.

6.2 RESULTADOS DE PERCEPCIÓN DEL PEI 2010 – 2014

- Los resultados totales por eje evaluado determinan una calificación general de parte de los entrevistados de 2,5/5 o lo que es lo mismo 50 por ciento. Los ejes mejor calificados son los de “Pertinencia, relevancia, coherencia, oportunidad” del PEI con 64,8 por ciento; “Gestión financiera, compras estatales y transparencia” del Ministerio de Educación con 63,2 por ciento y el “Modelo de Gestión SWAP, Armonización y alineamiento” con 63 por ciento. El eje de “Género, interculturalidad y medio ambiente” es el que peor calificación obtuvo con apenas 24,6 ciento seguido del eje de “Coordinación con otros actores” con 34,1 por ciento.

- Quien mejor califica el PEI es el gobierno central con 2,9/5 o 58,6 por ciento; mientras quienes menos calificación le dan son los coejecutores con 1,3/5 o 26,5 por ciento, mismos que mencionaron desconocer por completo el PEI o cualquier otro lineamiento estratégico del Ministerio de Educación.

6.3 AVANCES Y LOGROS EN EL SISTEMA DE INDICADORES DEL PEI 2010 – 2014

- El PEI 2010 – 2014, presenta un 67,3 por ciento de cumplimiento en las metas de sus indicadores de efecto (41,8 por ciento superadas y 25,5 por ciento cumplidas); contra un 30,9 por ciento de incumplimiento (16,4 por ciento en riesgo y 14,5 por ciento no cumplidas). Asimismo, se verifica que un 1,8 por ciento de las metas podrían ser cumplidas hasta finalizar la gestión 2014.
- El eje con mayor porcentaje de incumplimiento es el de Equidad y Oportunidad con 12,7 por ciento y el eje con mayor cumplimiento de metas es el eje de Educación de Calidad con 40 por ciento.
- El gasto destinado a educación no muestra grandes incrementos con respecto al Producto Interno Bruto (7,7 por ciento del PIB en promedio en el periodo 2006 – 2013); sin embargo, en el periodo 2006 – 2013 se tiene un crecimiento del 19,5 por ciento en la participación en el PIB, pasando de 7,11 por ciento en 2006 a 8,50 por ciento en 2013. El incremento del gasto en educación en el periodo 2010 – 2013 fue de 8,8 por ciento del PIB, pasando de 7,81 por ciento del PIB en 2010 a 8,50 por ciento en 2013.
- En el periodo 2006 – 2013 se observa un incremento substancial en el gasto educativo por alumno, alcanzando una cifra mayor al 140 por ciento en promedio en el periodo. Asimismo, en el periodo 2010 al 2013 el incremento del gasto por alumno fue del 39 por ciento. Este incremento en el periodo 2010 – 2013 representa un 28 por ciento del total (140 por ciento) del incremento reflejado en el periodo de análisis 2006 – 2013.
- Se observa además que el mayor gasto asignado por alumno se encuentra en el nivel Primario, con un 62 por ciento de crecimiento entre los años 2010 al 2013. Por el contrario, el nivel con una menor asignación de recursos por alumno es el nivel secundario donde el crecimiento entre el 2010 y 2013 solo fue del 15 por ciento.
- En el periodo 2006 – 2013 el gasto público en educación como porcentaje del PGE disminuye de 14,1 por ciento al 8,7 por ciento; significando un decrecimiento del 38,3 por ciento en el periodo. En el periodo 2010 – 2013 el decrecimiento fue del 14,7 por ciento.
- Asimismo, el gasto educativo como porcentaje del presupuesto del SPNF disminuye del 18,2 por ciento en 2006 al 15,5 por ciento en 2013; significando un decrecimiento del 14,8 por ciento en el periodo. En el periodo 2010 – 2013 el decrecimiento fue del 11,4 por ciento.

6.4 UTILIDAD DEL ENFOQUE SECTORIAL: LUCES, SOMBRAS Y RIESGOS

6.4.1 Luces

- **Liderazgo nacional:** se evidenció un cambio de rol y de prioridades entre el Ministerio de Educación y las ACIs; es decir, que bajo el EPS el Ministerio de Educación asume el liderazgo y formula sus propias políticas públicas sectoriales a las cuales concurren las ACIs; en vez de que sean estas últimas quienes determinen o condicionen las acciones que deben implementarse en el sector.
- **Orientación a resultados y mecanismos de monitoreo y evaluación:** La orientación a resultados, el condicionamiento de programaciones anuales con cargo a logros en el PEI y los mecanismos de monitoreo y evaluación, son la base de la modalidad de financiamiento. El Ministerio de Educación, a través del esquema de incentivos a la programación de nuevos recursos y su ejecución con cargo al cumplimiento de metas, logra implantar innovaciones importantes en el ámbito de la gestión por resultados.
- **Fortalecimiento institucional:** se evidenció un cambio de rol en cuanto a la responsabilidad por la administración de los recursos del EPS, que ahora recae en el Ministerio de Educación y que bajo anteriores modalidades suponía la creación de una oficina enquistada en el Ministerio que tenía la responsabilidad de administrar los recursos de las ACIs y que respondían directamente a aquellas. Ha sido muy importante que como parte del apoyo al PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación se haya incorporado un eje estratégico orientado exclusivamente al proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales del mismo.
- **Reducción de costos de transacción y burocracia producto de la armonización:** se evidenció una reducción importante de costos de transacción y burocracia para el Ministerio de Educación, a consecuencia de que las ACIs reconocen como única normativa y estructura procedimental, las establecidas el Estado Plurinacional de Bolivia, para la ejecución del gasto y el gerenciamiento de contratos y adquisiciones. Esto se ha evidenciado principalmente en: i) la administración directa de los recursos de la Canasta en una cuenta específica para el PEI 2010 – 2014 del Ministerio de Educación dentro de la Cuenta Única del TGE bajo normativa administrativa y financiera nacional; y ii) uniformidad en la preparación de 2 informes anuales (uno programático y otro financiero) para las ACIs de la Canasta; en vez de informes diferenciados por ACI como se hacía en el pasado; iii) la elaboración de un calendario determinado de reuniones de coordinación con la totalidad de ACIs de la Canasta; en vez de múltiples y repetitivas reuniones bilaterales.
- **Empoderamiento:** la implementación del POMA y posteriormente del PEI bajo liderazgo nacional ha generado un importante y palpable proceso de empoderamiento institucional; en el entendido de que se ha reducido debilidades en varios ámbitos organizacionales y se han mejorado capacidades en el Ministerio de Educación y en sus recursos humanos. Este empoderamiento ha generado una relación mucho más horizontal respecto de las ACIs de la Canasta, en la misma lógica que los cambios en la orientación de la ayuda al desarrollo.

6.4.2 Sombras

- **Tensión entre los objetivos de los miembros de la Canasta y aquellos de interés del Ministerio de Educación:** se percibe claramente que el Ministerio de Educación en el periodo 2010 – 2014 cuenta con una agenda que ha estado enfocada en culminar una serie de procesos de formulación de lineamientos estratégicos y herramientas metodológicas que se iniciaron durante el POMA, más que a que acciones que permitan su implementación y que como ellos mismo mencionan “[...] *es el reto para los siguientes años*”; sin embargo, las expectativas de los donantes se centran en su mayoría en la necesidad de verificar la implementación del PEI, a través de tareas orientadas al cumplimiento de resultados de calidad educativa y otros, no tanto al proceso de preparación para lograr aquello en el mediano plazo. En ambos casos los intereses y las agendas son claras desde la perspectiva del equipo evaluador; sin embargo, los actores en conflicto “hacen la vista gorda” con tal que se siga ejecutando el apoyo sectorial.
- **Tensión entre la Canasta y el Ministerio de Educación por su debilidad institucional diferenciada:** el proceso de fortalecimiento institucional que supuso la aplicación de un EPS en el Ministerio de Educación ha generado resultados heterogéneos que han tensionado la relación con las ACIs de la Canasta. El excelente resultado logrado a través del fortalecimiento institucional de la Dirección General de Asuntos Administrativos (DGAA) del Ministerio no ha sido el mismo que el resultado obtenido en la Dirección General de Planificación, que ha adolecido de debilidad técnica y elevada rotación de personal. Estas características desiguales en el fortalecimiento han redundado en desiguales fortalezas en los informes anuales; es decir, un informe financiero con evidentes fortalezas técnicas y un informe programático que no aporta con información útil para poder realizar un seguimiento efectivo a los avances en la implementación del PEI. Asimismo, esta diferenciada debilidad ha impedido a las ACIs el poder contar con informes anuales que puedan interrelacionarse; es decir, que el informe programático pueda combinarse con el financiero para lograr una imagen integral de ejecución física y financiera del PEI 2010 – 2014.
- **Tensión entre los miembros de la Canasta respecto de sus expectativas de logros y cumplimiento del PEI:** se percibe una diferenciada expectativa entre los miembros de la Canasta respecto de lo que se espera del PEI; por una parte, unos tienen mayores expectativas de cumplimiento efectivo de “resultados” (objetivos, metas e indicadores relacionados a los ejes estratégicos, programas, proyectos y acciones); y por otra parte, otros donantes están más enfocados en los “procesos” (p.e. apoyo al gobierno, a la política nacional, a la política sectorial, a los actores sectoriales, entre otros). Por otro lado, se verifican limitadas capacidades en las ACIs de la Canasta para poder realizar un seguimiento y monitoreo al cumplimiento de metas e indicadores del PEI; por lo que queda una sensación de que “[...] *hay que confiar en lo que el Ministerio de Educación reporta*”.
- **Tensión entre el Ministerio de Educación y los miembros de la Canasta sobre cumplimiento de indicadores:** las reuniones del COFASE no han logrado satisfacer las expectativas de ninguna de las partes debido a la inoperancia del mecanismo de coordinación para hacer un seguimiento al cumplimiento del PEI y sus indicadores. Para el equipo evaluador la respuesta a esta tensión se centra en la inexistencia de

incentivos correctos para su cumplimiento; es decir, que como los acuerdos del enfoque programático sectorial no establecieron de forma correcta los desembolsos en función al cumplimiento de objetivos, metas, resultados e indicadores, claramente distribuidos en el periodo de vigencia del PEI, el Ministerio de Educación no tiene los incentivos para cumplir o para reportar cumplimiento debido a que no existe sanción (p.e. no desembolso). Consecuentemente, las reuniones del COFASE tienen agendas que no cumplen con las expectativas de los donantes de la Canasta.

- **Tensión de coordinación entre los miembros de la Canasta y elevados costos de transacción:** otra de las grandes sombras que se perciben es la diferencia de percepciones y expectativas sobre el PEI entre los diferentes miembros de la Canasta. Esta diferencia de intereses ha llevado a que el enfoque programático incremente una serie de costos de transacción que se supone que el propio enfoque debería reducir. Un sinnúmero de reuniones de coordinación, negociación, discusión y otras se han hecho necesarias para tratar de limar asperezas y conciliar posiciones a veces irreconciliables. Se han generado también problemáticas de cumplimiento de la armonización a partir de “modelos de gestión diferenciados” que han impedido que el rol de Coordinador de la Canasta sea desarrollado de forma efectiva; evidenciándose por ejemplo, elevados niveles de intervencionismo de algunas de las ACIs en la gestión del Coordinador de la Canasta. Consecuentemente, no hay una posición monolítica en la Canasta respecto del PEI y la relación con el Ministerio de Educación y por lo tanto se verifica ineficiencia en los resultados del COFASE.
- **Tensión en el uso de los recursos de la Canasta:** los recursos de la Canasta al estar incorporados bajo el enfoque programático sectorial gozan de procedimientos administrativos y financieros más holgados y oportunos al ser recursos de donación que no afectan el resultado presupuestario por encima de la línea (es decir, no impactan en el superávit o déficit fiscal). Consecuentemente, son los recursos a los que se acudirá cuando hay necesidad de gastar en actividades que por la vía administrativa regular toma demasiado tiempo o se realizan “demasiadas preguntas”. Esto no debería suponer un problema per se; sin embargo, el financiamiento directo al sector, dado el volumen de recursos comprometido en relación al aporte del Tesoro General del Estado (TGE), genera fuertes incentivos a ser asignados a ítems no aceptados por la rigidez y condiciones severas exigidas por el TGE, provocando el fenómeno “Selección Adversa”, que explica que dadas las características de los recursos del FASE se convierte en financiamiento de ajuste, complementario o de acomodo en el financiamiento sectorial y con disponibilidad abierta para financiar todo lo que el TGE no quiere, no puede, o es muy complejo de financiar en el marco del PEI.
- **Tensión en el nivel de entendimiento de “sector” y su implicancia financiera:** la implementación del PEI 2010 – 2014 entendida como política sectorial presenta una problemática respecto del entendimiento de “sector”, debido a que el alcance de las intervenciones y del financiamiento recaen en su mayor parte, por no decir totalidad, en responsabilidad del Ministerio de Educación tanto a nivel central como descentralizado. Sin embargo, la estructura sectorial claramente supera la organización ministerial incluyendo actores territoriales relevantes y centrales como son las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) que se encuentran totalmente invisibilizadas tanto en el Plan como en su financiamiento, aunque la normativa sectorial establece

claros mandatos para una necesaria concurrencia. Consecuentemente, al no considerarse la estructura sectorial completa, se generan incentivos perversos para que sea el gobierno central quien deba asumir prácticamente la totalidad de la responsabilidad de financiar los requerimientos sectoriales, dejando de lado los importantes aportes¹⁹ que podrían realizar las ETAs en el marco de una intervención integral y concurrente; es decir, más allá de los mecanismos de cofinanciación con el Fondo Productivo y Social (FPS)²⁰ que sólo suponen el 8,7 por ciento del monto ejecutado por el FASE II en el período 2010 – 2013.

- **Tensión político – administrativa determinan la incondicionalidad de los desembolsos:** el marco general de apoyo programático sectorial entre las ACIs y el Ministerio de Educación se encuentra representado por el MoU y el PEI 2010 – 2014, y supone el cumplimiento de metas y capacidades de ejecución, sobre la base de 69 metas en 15 indicadores de desempeño, muchos de los cuales requieren de esfuerzos adicionales de gestión y administración, pese a que el sector cuenta con un sistema informático establecido y operando desde antes de 2010. La administración de información del grupo de indicadores y sus metas, prácticamente es inmanejable para las ACIs, en una relación en la que el Ministerio de Educación no tiene los incentivos para reducir los costos de transacción que esto ha supuesto. Consecuentemente, para considerar un nuevo financiamiento anual, no se define el nivel de desempeño deseado, los indicadores relevantes para la toma de decisiones, los mecanismos de verificación de cumplimiento ni los niveles de ejecución de recursos logrados; sin embargo, las decisiones de desembolso de montos incrementales anuales se han seguido tomando, sobre la base de tensiones político administrativas al interior de la Canasta que imposibilita una posición monolítica ante el Ministerio para exigir el cumplimiento de los acuerdos; y por lo tanto, beneficia la laxitud en este último para no fijar metas anuales mínimas en un grupo de indicadores básico o agregado, capaz de ser medido de manera inequívoca en términos de cumplimiento, con metas entendibles, medibles, verificables y reportables. Es decir, que se evidencia que el cumplimiento de metas en el marco del FASE II, no necesariamente cumple los criterios de condicionalidad mínima establecidos en el MoU para la asignación de recursos en el período fiscal siguiente.

6.4.3 Riesgos

- **Desprestigio y abandono del enfoque programático:** el cumplimiento programático y financiero de metas no es relevante para la toma de decisiones de desembolsos, debido a que el proceso de cumplimiento de resultados se encuentra debilitado; tanto por que el grupo de indicadores y metas no es gestionable en términos de monitoreo

¹⁹ N.A.: El nivel de presupuesto en las ETAs alcanzó a US\$ 4,5 millones (US\$ 1,6 millones en Gobiernos Departamentales y US\$ 2,9 millones en Gobiernos Municipales) y los saldos no ejecutados previstos hasta finales de 2014, llegarán a US\$ 2,8 millones (US\$ 1,0 millones en Gobiernos Departamentales y US\$ 1,8 millones en Gobiernos Municipales).

²⁰ N.A.: Se observa que la única participación efectiva de las ETAs, en el marco del PEI 2010 – 2014; y por lo tanto, en los compromisos asumidos para la ejecución del FASE, se logra a través de los mecanismos de cofinanciación del Fondo Productivo y Social (FPS). El FPS, en la práctica ejecuta la infraestructura educativa por cuenta de las ETAs, exigiendo aportes locales no superiores al 20 por ciento, que en consideración a los recursos del FASE asignados a infraestructura en el período alcanzan a 35 por ciento o Bs 147 millones. En estas condiciones, en términos absolutos los recursos aportados por las ETAs apenas suponen Bs 37 millones; es decir, un equivalente al 8,7 por ciento del monto ejecutado por el FASE en el período 2010 – 2013.

y evaluación para las ACIs o porque no existe condicionalidad respecto a los niveles de ejecución de los recursos del fondo canasta. Consecuentemente, el mecanismo de “fondo canasta” podría desprestigiarse aceleradamente; a consecuencia de: i) las ACIs adolecen de capacidades efectivas de coordinación; ii) les cuesta mucho armonizar esquemas operativos; iii) pese a que contribuyen ya varios años al fondo, todavía no consiguen alcanzar una visión compartida respecto a los objetivos del FASE; y iv) un elevado incremento de costos de transacción.

- **Elevados niveles de discrecionalidad en el uso de los recursos de la Canasta:** el esquema de desembolsos no vinculado de manera precisa con el logro de metas preestablecidas, la elevada discrecionalidad en la elegibilidad de los recursos de la Canasta y la diferenciada condicionalidad de los recursos del TGE, provoca decisiones de asignación con alto riesgo de ineficiencia en un contexto de “selección adversa” donde los recursos de la canasta incrementalmente serán considerados marginales y complementarios (p.e. caja chica). En el corto plazo esto podría provocar desaliento en las ACIs y una disminución real de los recursos disponibles del FASE, más aún si las ACIs han demostrado poca capacidad para establecer espacios de coordinación efectivos, no han logrado unificar visiones y expectativas en relación a los objetivos del financiamiento y tienen tendencias a actuar de manera unilateral, pasando por encima de los acuerdos establecidos.
- **Concepto de “sector” y sostenibilidad financiera y programática:** el financiamiento a través del FASE al POMA y al PEI del Ministerio de Educación, ha concentrando su incidencia casi totalmente a nivel central del Estado ha provocado confusión sobre el concepto de “sector”. El sector educativo ha sido y es un sector estructurado desde el nivel territorial hacia el nivel central del Estado; por tanto, el no involucrar institucionalmente a las ETAs en términos de financiamiento y compromiso de gestión pone en riesgo la sostenibilidad del proceso financiado a través del FASE, y las orientaciones programáticas con legitimidad “parcial” ante una potencial “refundación sectorial” ante un cambio de gestión de gobierno central.

7 RECOMENDACIONES

7.1 RECOMENDACIONES PARA MEJORAR UN FUTURO ENFOQUE PROGRAMÁTICO SECTORIAL

7.1.1 En relación a la definición de indicadores y desembolsos asociados a metas sectoriales

- El sistema de incentivos que estimulan el cumplimiento de metas necesita estar organizado a través de un grupo de indicadores definidos según análisis causa – efecto, que con rigurosidad conceptual relacione los indicadores de resultado (*outputs*) para conformar indicadores de efecto (*outcomes*) y estos lleven a la estructuración de indicadores de impacto (*impacts*).
- Dichos indicadores deben corresponder a una estrategia sectorial y no solamente al PEI ministerial, lo que determinaría participación y compromiso institucional de las ETAs, posibilitando además asignaciones segmentadas por nivel de gobierno y responsabilidad por metas en cada nivel. Es decir, se requiere la formulación de un Plan Estratégico Sectorial (PES) que agregue los compromisos intergubernamentales de cumplimiento de metas.
- La estructura piramidal basada en análisis causa – efecto, debe permitir conformar un grupo de hasta 5 indicadores de resultado con no más de 10 metas medibles, administrables, verificables y reportables, como “detonadores” de desembolso anual. Los indicadores de resultado deben soportar indicadores de efecto, de manera que las metas logradas a nivel de resultado, canalicen el cumplimiento de metas a nivel de efecto y estos puedan ser evaluados en plazos intermedios.
- Estas 10 metas requieren ser distribuidas en periodos de tiempo, de forma tal que su cumplimiento provoque acciones de efectivización de desembolsos comprometidos en las áreas acordadas para la implementación de la política sectorial. Es importante acordar que, cumplimientos parciales de metas determinan disminuciones irreversibles de financiamiento sectorial.
- En estas condiciones, el sistema de desembolsos al sector tiene dos alternativas:
 - Transitar hacia un Enfoque Presupuestario Programático, de manera que con base en una programación multianual previa y detallada y con criterios de elegibilidad claramente definidos, las ACIs financien al TGE para adicionar recursos al sector con base en la programación citada, con indicadores y metas atribuibles a períodos de ejecución concretos, con desembolsos parciales o totales sujetos a cumplimiento de resultados. Esta alternativa podría facilitar el control cruzado de metas entre entidades estatales y se adhiere a las exigencias de asignación del TGE.

- Eficientizar el Enfoque Programático Sectorial, como ocurre con el FASE, pero con base en el cumplimiento de metas debidamente distribuidas en periodos de tiempo y con desembolsos parciales o totales sujetos a cumplimiento de resultados y niveles de ejecución. Asimismo, en el marco de la armonización y el alineamiento, las ACIs en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, deberán adoptar las mismas condicionalidades que se exigen para los recursos del TGE, asignando los recursos del fondo canasta a las entidades sectoriales más allá del PEI del Ministerio de Educación, con criterios de elegibilidad claramente definidos, evitando constituirse únicamente en financiamiento complementario o de acomodo.
- El modelo se complementa con la implantación de servicios externalizados para la validación de resultados intergubernamentales a través de empresas especializadas; y de la implementación externalizada de un Programa de Fortalecimiento y Generación de Capacidades Institucionales Territoriales, que cuente con un marco de indicadores a ser organizados, acordados y cumplidos con las ACIs. Esto supone promover la apropiación del proceso en cada nivel territorial; es decir, que cada nivel territorial lidere el desarrollo del seguimiento, monitoreo y evaluación externalizada del Plan Estratégico Sectorial (PES); así como, lidere la contratación e implementación externalizada del proceso de fortalecimiento y generación de capacidades institucionales, sobre la base de las necesidades propias y específicas de cada nivel de gobierno (central, departamental y municipal).

7.1.2 En relación a la sostenibilidad del proceso

- La estructura de organización del sector, tal como está determinada en la normativa legal, exige procesos de gestión concurrentes no solo para el financiamiento de inversiones en infraestructura, equipamiento y operación, y mantenimiento; sino también, en la gestión territorializada del sector, en términos de articulación entre las ETAs y las unidades ministeriales desconcentradas.
- En este ámbito, será de utilidad focalizar el financiamiento de las ACIs a través del fondo canasta, preferentemente a inversiones y gastos recurrentes ocurridos en el ámbito territorial, cuyo compromiso de aporte local sea igual o superior al financiamiento de la cooperación, tal y como sucede hoy con el Ministerio de Educación.

7.2 NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO, RETOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD SECTORIAL

7.2.1 El necesario giro hacia el financiamiento interno

- En el marco del mandato constitucional que establece que el sector educación es competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las ETAs; es decir, el nivel central legisla y las ETAs reglamentan y ejecutan. La sostenibilidad institucional y financiera del proceso apoyado por el FASE, depende prioritariamente de la incorporación de las entidades territoriales en la gestión y financiamiento de la política sectorial.

- En términos de sostenibilidad institucional, es ya inevitable el acercamiento de las instancias ministeriales desconcentradas a las secretarías sociales de los Gobiernos Departamentales y Municipales. Es imposible lograr cambios en la política sectorial si no se establecen esquemas de relacionamiento horizontal entre entidades especializadas de los gobiernos de los tres niveles.
- En términos de financiamiento, las ETAs hoy cuentan con recursos más que suficientes para cubrir el financiamiento de las competencias concurrentes en términos de reglamentación y ejecución, pudiendo financiar incluso gasto recurrente en agencias desconcentradas ministeriales²¹.
- En este escenario, el financiamiento externo puede resultar marginal, sino es orientado de manera inteligente a las necesidades sectoriales territoriales, apalancando y movilizand recursos importantes en consideración a que los gobiernos territoriales son los mandados a ejecutar los programas, proyectos y actividades priorizados en la política sectorial.

7.2.2 Política de Financiamiento Concurrente Sectorial

- Lo anteriormente expuesto, lleva a proponer nuevas líneas de política sectorial adecuadas a la organización del sector, para fomentar la canalización de financiamientos concurrentes entre el nivel central del Estado a través del Ministerio de Educación y las ETAs. Los objetivos de estos nuevos lineamientos de política sectorial deben estar orientados a:
 - Optimizar la asignación de recursos concurrentes para el logro de las metas del sector.
 - Focalizar la inversión y gasto recurrente en territorios con mayores carencias sectoriales, promoviendo equidad y eficiencia en la asignación de los recursos.
 - Focalizar la inversión y gasto recurrente en programas nacionales con evidente presencia de externalidades, economías de escala y economías de alcance.
 - Promover la participación de los actores sociales del sector en el ámbito territorial.
 - Consolidar la armonización y alineamiento de las ACIs hacia las políticas y estrategias del sector.
- Consecuentemente, los lineamientos más importantes a considerar serían:
 - **Determinación de los ámbitos de financiamiento elegible para la concurrencia, con orientación a la ejecución a través de las ETAs:** la situación actual de las políticas sectoriales, podría evolucionar hacia mecanismos de financiamiento concurrente para la infraestructura, equipamiento y desarrollo de programas estratégicos del sector. Algunos ámbitos de atención podrían ser el financiamiento concurrente de la infraestructura y equipamiento educativo, programas de mejora en la calidad educativa, programas de educación productiva comunitaria, programas de educación intra e intercultural plurilingüe, investigación, ciencia y tecnología para la educación y programas regionalizados de formación de educadores.
 - **Determinación de lineamientos de financiamiento sectorial:** Éstos estarían orientados para, al menos, los siguientes aspectos:

²¹ Ver Anexo N° X de Recursos presupuestados y saldos no ejecutados por las ETAs en el periodo 2008 – 2014.

- Áreas de inversión y gasto sectorial prioritario, en áreas con carencias sectoriales marcadas y dimensionadas, concretado con recursos provenientes de mecanismos de cofinanciación entre las ETAs y el financiamiento del nivel central del Estado, que puede estar conformado por una o más fuentes financieras externas reembolsables y no reembolsables, además de recursos priorizados por el TGE para el sector.
- **Gasto corriente y de inversión estratégico nacional**, particularmente en programas sectoriales especiales con presencia de externalidades, economías de escala y alcance claros, a ser financiados con recursos provenientes de mecanismos de cofinanciación entre el TGE y el fondo canasta conformado por una o más fuentes financieras externas.
- **Inversiones para el desarrollo de capacidades institucionales sectoriales en el territorio**, con orientación clara a prioridades sectoriales en las ETAs, a ser financiado con recursos provenientes de mecanismos de cofinanciación entre las ETAs y el fondo canasta conformado por una o más fuentes financieras externas.
- **Establecimiento de un índice sectorial para la cofinanciación de inversiones y gastos recurrentes “nacionales”**: mecanismo que debería basarse en metodologías de priorización sectorial con base en la valorización de externalidades, economías de escala y economías de alcance.
- **Establecimiento de un índice sectorial para la cofinanciación de inversiones y gastos recurrentes “territoriales”**: mecanismo que debería basarse en metodologías de ecualización²² por carencias para la gestión concurrente sectorial.
- **Determinación de los mecanismos institucionales nacionales y territoriales**: lineamientos que deberían formularse para el proceso de cofinanciación concurrente; así como, de las necesarias reglamentación y modalidades operativas para la asignación de recursos de cofinanciación concurrente.
- **Determinación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación**: sistema desarrollado sobre las recomendaciones ya realizadas al respecto.

7.3 CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

7.3.1 Gestión por resultados

- El esquema de organización sectorial para la ejecución de las políticas; dado el avance logrado en los últimos 10 años en relación a la operación de un sistema de información con bases de datos alimentadas con información territorial y el fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación, se encuentra en condiciones de evolucionar a modelos de gerenciamiento basados en la gestión pública sectorial orientada a resultados.
- En este contexto, el sector tiene el reto de implementar conceptos, metodologías y herramientas para la aplicación de modelos de gestión basados en resultados, para lo cual será necesario:

²² N.A.: Dimensionamiento de recursos de cofinanciación basado en brechas fiscales sectoriales a consecuencia de carencias territoriales diferenciadas.

- Concretar el desarrollo metodológico y de herramientas para la implementación de modelos de gestión basados en resultados, en los ámbitos de planificación y construcción de cadena de impactos; establecimiento de matrices de planificación y cuadros de mando integral para el monitoreo y evaluación orientado a *inputs, outputs, outcomes e impacts*; negociación y gestión constructiva de conflictos; mecanismos y sistemas de monitores (gestión de las restricciones); y sistemas de rendición pública de cuentas.
 - Diseñar e implementar programas de capacitación y formación en centros de postgrado especializados, destinado a funcionarios de entidades del sector educativo nacional, territorial, sociedad civil y otros actores sectoriales relevantes.
 - Desarrollo de una plataforma para la implementación segmentada (dependiendo de la variabilidad de las capacidades existentes) de programas concretos de asistencia técnica a entidades sectoriales territoriales para la implementación de modelos de gestión basados en resultados.
- La evaluación de un sistema gerencial cuya gestión se base en el logro de resultados y cumplimiento de metas, con esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de impactos en toda la cadena de generación de valor público, determina un cambio sustancial en la gestión de políticas sectoriales, las mismas que seguramente serán mejor acompañadas y apoyadas por las ACIs que financian el sector.

7.3.2 Reingeniería de cartera

Consolidar un modelo de gestión por resultados es un reto que el Ministerio de Educación puede emprender en el corto plazo; sin embargo, la fortaleza complementaria a aquello tiene que ver con la necesidad de que todas las entidades territoriales, sociedad civil y otros actores sectoriales relevantes cuenten con capacidades mínimas para enfrentar la necesaria implementación de una Política de Financiamiento Sectorial Concurrente.

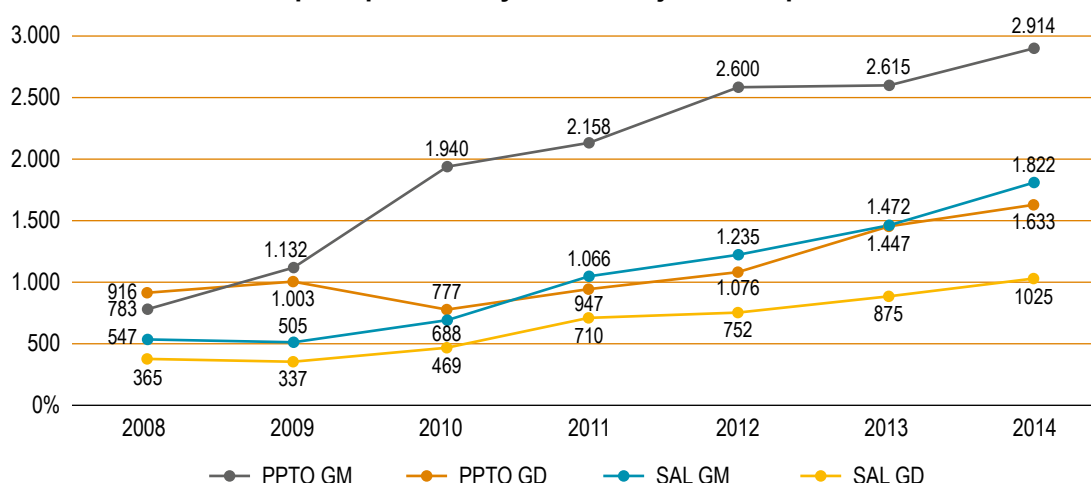
Esto significa, la necesidad de sumar al Programa de Fortalecimiento y Generación de Capacidades Institucionales, una plataforma para la creación de capacidades administrativas financieras requeridas para: i) identificar programas y proyectos concurrentes; ii) identificar las fuentes de financiamiento existentes tanto para gasto corriente como de capital; iii) establecer los mecanismos administrativos y financieros más adecuados para la alocaión de los recursos entre los diversos actores sectoriales, en estrecha vinculación a metas concretas de *inputs, outputs* a nivel territorial y de *ioutcomes e impacts* a nivel central.

8 ANEXOS

8.1 ANEXO N° 1: RECURSOS PRESUPUESTADOS Y SALDOS NO EJECUTADOS POR LAS ETAs 2008 – 2014

El gráfico siguiente muestra el volumen de recursos presupuestados y saldos no ejecutados por las ETAs en el período 2008 – 2014.

Gráfico N° 48 Recursos presupuestados y saldos no ejecutados por las ETAs 2008 – 2014



FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

8.2 ANEXO N° 2: METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL PEI 2010 – 2014

A continuación se presenta una explicación de las metodologías más relevantes al proceso de evaluación de resultados al Plan Estratégico Institucional 2010 – 2014; asimismo, se presenta una matriz con las políticas, programas y proyectos a ser evaluados, metodologías propuestas para cada uno de ellos y la justificación de su utilización en cada caso:

8.2.1 Muestra de la evaluación

La muestra “inicial”, a ser acotada con la Embajada de Suecia, e identificada a partir de la información del PEI 2010 – 2014, para la realización de la evaluación de resultados, suma 5 políticas y 11 programas y 66 proyectos en total, de acuerdo al listado siguiente:

Política	Programas	Proyectos
Igualdad de oportunidades	Acceso y permanencia	• Bono Juancito Pinto • Estudiante documentado • Alimentación y nutrición para la educación • Estrategia de Atención y Educación a la Primera Infancia (AEPI) • Situación y acceso a la educación de la mujer y los niños(as) de la 1ª infancia en la Amazonía • Internados y transporte escolar • Proyecto de incentivo al estudio • Participación comunitaria para el acceso y permanencia en la educación • Acceso y permanencia de jóvenes en los institutos de Educación Superior Técnica, tecnología, artística y lingüística (becas) • Todos somos diferentes pero iguales en nuestro derecho a educarnos • Inclusión de personas con discapacidad auditiva en el SEP • Descubriendo y desarrollando nuestros talentos • Inclusión de las personas adultas mayores en el SEP • Casa del Saber: Centro de formación para adultos mayores • Popularización de la ciencia y la tecnología • Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica • Fortalecimiento para la investigación en Bolivia • Red avanzada nacional • Red de educación e ciencia y tecnología
	Programa Nacional de Alfabetización y Post-alfabetización	• Yo si puedo seguir
Elevar la calidad de la educación	Transformación curricular	• Producción y dotación de materiales educativos para la transformación en la educación regular • Transformación curricular y gestión institucional de sistema educativo plurinacional • Proyecto de transformación curricular del nivel inicial y primaria • Transformación de Escuelas Superiores de Formación de Maestros en centros de excelencia académica • Desarrollo Transformación Curricular y Gestión Institucional del SEP • Estudio Transformación de la Educación Superior • Programa de incentivo a la lectura • Recuperar 6 lenguas, saberes y conocimientos en peligro de extinción en la Amazonía
	Formando educadores	• Implementación Programa Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI) • Mejoramiento y formación permanente de docentes en todos los niveles del SEP • Formación permanente de docentes de Educación Técnica Superior • Formación continua y postgradual para maestros en todos los niveles del SEP • Capacitación y actualización para docentes de educación técnica superior • Incentivo a la Permanencia Rural (IPR)

Política	Programas	Proyectos
Elevar la calidad de la educación	Formando educadores	• Fomento de formación, especialización y movilidad de los investigadores en áreas estratégicas para el desarrollo científico y tecnológico • Fortalecimiento de Maestros en educación en ciencia y tecnología
	Educación intra-cultural, intercultural y plurilingüe	• Creación del Instituto Plurinacional de lenguas, saberes y conocimientos indígena originarios para la educación • Fortalecimiento a la identidad del pueblo afroboliviano y yungueño • Los derechos de la madre tierra • Saberes ancestrales y conocimientos tradicionales
	Construcción y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las Unidades Educativas	• Mejoramiento Infraestructura y Equipamiento de Institutos Normales y Técnicos • Fortalecimiento gestión municipal con metodología y alcance social – PROMES • Fortalecimiento institucional de los institutos públicos de formación técnica superior lingüística y artística del país • Equipamiento, ampliación y refacción de infraestructura para institutos técnicos, tecnológicos superiores públicos • Equipamiento de bibliotecas en unidades educativas de ámbitos rurales e indígenas
	Revolución tecnológica	• Instalación de Telecentros Educativos Comunitarios • Dotación de computadoras a docentes • Proyecto de educación en ciencia y tecnología
Educación que responda a las vocaciones productivas	Investigación, Innovación, Ciencia y Tecnología	• Innovación e investigación tecnológica, comunitaria y productiva de los Institutos Técnicos del país • Centros de investigación e innovación (Amazonía, textiles, cueros, madera, camélidos) • Redes Nacionales de centros de investigación e innovación (biodiversidad, alimentos, suelos y agua) • Fondo de ciencia, tecnología e innovación
	Educación productiva comunitaria	• Equipamiento Institutos Técnicos del país vinculados a la matriz productiva • Fortalecimiento institucional de los institutos públicos de formación técnica superior lingüística y artística del país (300 institutos por crearse) • Equipamiento, ampliación y refacción de infraestructura para institutos técnicos, tecnológicos superiores públicos • Programa de capacitación técnica y formación integral de jóvenes bolivianos • Educación productiva con equipamiento • Implementación del sistema plurinacional de certificación de competencias • Reconversión de los CEMAS • Implementación Certificación de Comp. Laborales, Artísticas y Artesanales • Capacitación Productiva a personas con discapacidad intelectual • Aplicación de los saberes ancestrales y conocimientos tradicionales en los procesos productivos
Gestión educativa ágil, oportuna y confiable	Fortalecimiento del Ministerio de Educación	• Mejoramiento de la capacidad normativa y gerencial del Ministerio de Educación • Innova Bolivia

Política	Programas	Proyectos
Corresponsabilidad en el Sistema Educativo Plurinacional	Transparencia y seguimiento	- Fortalecimiento al proceso de elaboración del plan sectorial de educación - Rendición Pública de Cuentas a la Sociedad Civil

8.2.2 Marco metodológico para la evaluación

8.2.2.1 Marco metodológico general

La metodología propuesta para la evaluación de resultados del PEI 2010 – 2014 supone dos momentos de análisis interrelacionados al momento de evaluar las metas programáticas y presupuestarias comprometidas por el Ministerio de Educación; el primero hace referencia a la Etapa de Diseño del PEI; es decir, analiza el proceso y los condicionantes de la formulación y planificación. El segundo, hace referencia a la Etapa de Proceso del PEI; es decir, analiza el proceso de implementación del PEI hasta la fecha de la evaluación de resultados.

Cada una de estas dos etapas interrelacionadas cuenta con una serie de criterios de evaluación, indicadores de verificación y preguntas de evaluación, tal y como se muestra a continuación:

• Etapa de diseño

	Criterios	Aclaración	Indicadores
Diseño	Pertinencia	Las políticas, programas y proyectos responden a las necesidades a las que apuntan y las necesidades a las que apuntan son sentidas y relevantes.	Número, proporción y características de los objetivos de las políticas, programas y proyectos considerados como válidos por beneficiarios o usuarios externos y contrapartes.
	Coherencia	Las acciones que se desarrollan, los métodos de seguimiento que se aplican, los objetivos de resultado que se persiguen, entre otros, constituyen una unidad consistente y son respuesta a las necesidades que se desea satisfacer.	Proporción de acciones y procedimientos que apuntan a resultados concretos en relación a las necesidades a las que apuntan las políticas, programas y proyectos.
	Efectividad	Aquello que se hace es efectivamente aquello que produce los resultados que se persiguen.	Grado de correspondencia entre políticas, programas, proyectos y los resultados.
	Eficiencia	Los recursos invertidos corresponden en tiempo, cantidad y forma a las necesidades de la intervención, a su presupuesto, a las acciones elegibles, a la cantidad de resultado alcanzado, entre otros.	Proporción del avance físico y financiero sobre la base de los valores esperados de las políticas, programas y proyectos.
	Viabilidad y sostenibilidad	Aquellos logros que pretenden ser alcanzados, en especial los de impacto, podrán mantenerse una vez concluidas las políticas, programas y proyectos, y suspendidas la intervenciones.	Acciones para asegurar las condiciones de viabilidad del diseño. Acciones para lograr la institucionalización de los resultados. Acciones para lograr capacidades en actores locales.

	Criterios	Aclaración	Indicadores
Diseño	Viabilidad y sostenibilidad	Las políticas, programas y proyectos, logran articular y alinear otros actores para lograr multiplicar los resultados, potenciando la integralidad y sostenibilidad de los mismos.	Identificación de aliados para la implementación de las políticas, programas y proyectos. Identificación de recursos (financieros y en especie) de contrapartes potenciales identificadas.
	Alineación	Las políticas, programas y proyectos, empleando recursos internacionales, respetan la determinación del país en materia de políticas de desarrollo.	Grado de correspondencia entre las Políticas Públicas del país y las políticas, programas y proyectos sectoriales. Grado de visibilidad de las políticas, programas y proyectos.
	Metodología	Es posible y deseable realizar ajustes metodológicos.	Existen mecanismos institucionales para realizar ajustes dinámicos a las políticas, programas y proyectos.

• **Etapas de proceso**

	Criterios	Aclaración	Indicadores
Proceso	Pertinencia	Las políticas, programas y proyectos responden a las necesidades a las que apuntan y las necesidades a las que apuntan son sentidas y relevantes.	Los beneficiarios o usuarios externos comprenden, apoyan y participan de las acciones que se toman en los proyectos.
	Coherencia	Las acciones que se desarrollan, los métodos de seguimiento que se aplican, los objetivos de resultado que se persiguen, entre otros, constituyen una unidad consistente y son respuesta a las necesidades que se desea satisfacer.	Los diferentes actores institucionales conocen y comprenden lo que hacen los demás. Los técnicos involucrados conocen los objetivos de sus acciones y las evalúan a la luz de éstos.
	Efectividad	Aquello que se hace es efectivamente aquello que produce los resultados que se persiguen.	Es posible identificar de manera inequívoca los resultados de cada acción. Los resultados de las acciones corresponden a aquellos que fueron planificados.
	Eficiencia	Los recursos invertidos corresponden en tiempo, cantidad y forma a las necesidades de la intervención, a su presupuesto, a las acciones elegibles, a la cantidad de resultado alcanzado, entre otros.	Las acciones que se tomaron en cada caso aparecían y aún aparecen como las mejores que podían haberse tomado.
	Viabilidad y sostenibilidad	Aquellos logros que pretenden ser alcanzados, en especial los de impacto, podrán mantenerse una vez concluidas las políticas, programas y proyectos, y suspendidas la intervenciones. Las políticas, programas y proyectos, logran articular y alinear otros actores para lograr multiplicar los resultados, potenciando la integralidad y sostenibilidad de los mismos.	Las amenazas a los resultados alcanzados son menores que sus oportunidades de viabilidad y sostenibilidad. Se han generado capacidades locales. Las políticas, programas y proyectos han sido implementados con la participación de organizaciones aliadas, fortaleciendo al mismo tiempo sus capacidades y redes de contactos. Se han sumado recursos (financieros y en especie) de otros actores.

	Criterios	Aclaración	Indicadores
Proceso	Alineación	Las políticas, programas y proyectos, empleando recursos internacionales, respetan la determinación del país en materia de políticas de desarrollo.	Las medidas de Política Pública han corrido en general en la misma dirección de los resultados alcanzados. Los productos de las acciones de incidencia se han consolidado en normas jurídicas de nivel adecuado en la economía jurídica boliviana.
	Metodología	Es posible y deseable realizar ajustes metodológicos.	Es evidente que las intervenciones han tenido la facilidad de sufrir modificaciones para adecuarse de mejor manera a los desafíos de la implementación.

8.2.2.2 Metodología complementaria para la evaluación transversal de género, interculturalidad y medio ambiente

Como parte del Marco Metodológico de evaluación de resultados del PEI 2010 – 2014, se cuenta de forma transversal y coherente dentro de la Etapa de diseño y la Etapa de proceso con la metodología para la evaluación *ex ante* e *in itinere* de género, interculturalidad y medio ambiente, sobre la base de los siguientes criterios:

- **Ex ante (Diseño)**

- Identificación de la existencia de las perspectivas de género, interculturalidad y medio ambiente en la formulación del PEI 2010 – 2014, sus políticas, programas y proyectos de intervención: i) análisis de contexto; ii) definición de objetivos; iii) identificación de población objetivo; iv) acciones a desarrollar; y v) mecanismos e indicadores de seguimiento y evaluación.

- **In itinere (Proceso)**

- Identificación de la existencia de las perspectivas de género, interculturalidad y medio ambiente en el proceso de implementación del PEI 2010 – 2014, sus políticas, programas y proyectos de intervención: i) equipos humanos; ii) procedimientos administrativos y operativos; iii) acciones y/o discriminaciones positivas; y iv) acciones de apoyo a la participación.

8.2.2.3 Cuestionarios base por criterio de evaluación

Las siguientes preguntas son la base para el desarrollo de entrevistas en profundidad y encuestas en cada una de las etapas de la evaluación y para cada una de las temáticas evaluadas. Estas preguntas sirven a un propósito doble de captura de información cualitativa y cuantitativa al mismo tiempo, que permiten obtener una mirada integral en el proceso de evaluación de resultados.

La información cualitativa permite complementar la evidencia en la evaluación cuantitativa respecto del cumplimiento de las metas inscritas y comprometidas en el PREI 2010 – 2014 por el Ministerio de Educación; asimismo, la calificación de los entrevistados en cada pregunta permite complementar cuantitativamente los datos cuantitativos de la propia evaluación; lográndose al final un resultado holístico que evidencia múltiples miradas en la evaluación.

• Etapa de diseño

La mayor parte del análisis para la parte del diseño del PEI 2010 – 2014 son desarrolladas por el quipo consultor sobre la base de la evidencia bibliográfica existente y que se encuentra relacionada al proceso de planificación del PEI 2010 – 2014. De forma complementaria, se incorporarán preguntas en el proceso de entrevistas en profundidad a personeros del Ministerio de Educación y a los beneficiarios y contrapartes sobre esta etapa.

Criterios	Preguntas iniciales
Pertinencia	• ¿Considera que el trabajo del Ministerio de Educación (Viceministerios) es útil e importante para el país? • ¿A través de qué procesos de consulta se diseñó el PEI 2010 – 2014, sus políticas, programas y proyectos? • ¿Cuál es la pertinencia y adecuación de las políticas, programas y proyectos a la Ley sectorial? ¿Qué vínculos existen entre ellos? • ¿Los objetivos/ actividades/metás de las políticas, programas y proyectos son resultado de un proceso de análisis causa – efecto, que identificó claramente los problemas y las alternativas de solución posibles? • ¿La asignación de recursos humanos, financieros, materiales, de logística y otros fueron priorizados y acordados con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes en la etapa de diseño? • ¿Cuál es el número, proporción y características de los objetivos de las políticas, programas y proyectos considerados como válidos y apoyados por beneficiarios o usuarios externos y contrapartes? • ¿Los mecanismos de gestión y ejecución de las políticas, programas y proyectos fueron acordados con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes en la etapa de diseño? • ¿Se definieron metodologías para la selección de las políticas, programas y proyectos, selección de instrumentos de intervención e implementación de actividades? ¿Cuáles?
Coherencia	• ¿Los objetivos, resultados y metas de las políticas, programas y proyectos fueron compatibilizados con las necesidades de los beneficiarios? • ¿Los objetivos, resultados y metas de las políticas, programas y proyectos fueron coherentes con las políticas, prioridades y expectativas del Ministerio de Educación? ¿Y si es así cuáles eran? • ¿Los objetivos/actividades/metás de las políticas, programas y proyectos fueron priorizados y acordados con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes? • ¿Se lograron compromisos sólidos previos con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes para la gestión de ejecución de las políticas, programas y proyectos? • ¿Se lograron compromisos sólidos previos con unidades ejecutoras para la gestión de ejecución de las políticas, programas y proyectos?
Efectividad	• ¿Se preparó la matriz de resultados e impactos de forma que se identifiquen de manera inequívoca los resultados e impactos de cada proyecto y acción? • ¿Se preparó y evaluó la cadena de impactos de las políticas, programas y proyectos, de forma tal que los indicadores de resultados, efectos e impactos y sus metas se identifiquen de manera inequívoca? • ¿Existen mecanismos de ajuste periódico a la matriz de resultados e impactos y de revisión de la cadena de impactos? • ¿Se identificaron y seleccionaron mecanismos y herramientas gerenciales y administrativas para la ejecución de las políticas, programas y proyectos? ¿Cuáles? • ¿Cuál es el nivel importancia asumido en el diseño para el monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos? • Se estableció una metodología de sistematización de las intervenciones de las políticas, programas y proyectos? ¿Cuál? ¿Se encuentra institucionalizada en el Ministerio de Educación?

Criterios	Preguntas iniciales
Eficiencia	• ¿La programación y presupuesto inicial de intervenciones de las políticas, programas y proyectos fue compatible con las prioridades acordadas en la planificación original? • ¿La programación y presupuesto inicial de intervenciones de las políticas, programas y proyectos fue compatible con la matriz de resultados e impactos? • ¿La programación y presupuesto inicial de intervenciones de las políticas, programas y proyectos se basaron en las mismas intervenciones apoyadas por beneficiarios o usuarios externos y contrapartes? • ¿Cree que las intervenciones de las políticas, programas y proyectos fueron planificadas con oportunidad; es decir, en el momento en que se necesitaban?
Viabilidad y sostenibilidad	• ¿Se realizó una evaluación de riesgos para el logro de resultados previstos? • ¿Se realizó un análisis de actores y contexto que facilitó identificar el nivel de viabilidad de las intervenciones de las políticas, programas y proyectos? • ¿Se ha pensado generar capacidades locales en los beneficiarios o usuarios externos y contrapartes durante el proceso de planificación y priorización de intervenciones? • ¿Se determinaron metodologías y herramientas buscando la apropiación e institucionalización por parte de beneficiarios o usuarios externos y contrapartes a las intervenciones de las políticas, programas y proyectos? • ¿Las políticas, programas y proyectos han sido planificados y diseñados con la participación de organizaciones aliadas legítimas, con el objetivo de fortalecer sus capacidades de coordinación y fomentando redes de contactos? • ¿En el procesos de diseño y planificación se han comprometido recursos (financieros y en especie) de beneficiarios o usuarios externos y contrapartes? ¿Cuáles?
Alineación	• ¿Considera que útil e importante para el desarrollo del país la implementación del las políticas, programas y proyectos? • ¿Los objetivos/actividades/metás de las políticas, programas y proyectos fueron alineados a planes públicos y políticas del sectoriales? • ¿En qué medida las políticas, programas y proyectos están alineadas con las herramientas estratégicas del Ministerio de Educación? • ¿En qué medida cada proyecto desarrollado e implementado por el Ministerio de Educación desde antes del 2010 estaba o está alineado con las políticas, programas y proyectos del PEI 2010 – 2014?
Metodología	• ¿Se definieron mecanismos y procedimientos institucionales que permitan realizar modificaciones a la planificación de operaciones de las intervenciones de las políticas, programas y proyectos? • Los mecanismos y procedimientos para realizar modificaciones fueron compartidas y concertadas con las contrapartes y organizaciones co-ejecutoras? • ¿Los mecanismos y formas de modificación planificados, fueron planteados para ser efectivizadas a nivel descentralizado por unidades ejecutoras responsables de las políticas, programas y proyectos?

• Etapa de proceso

Las preguntas listadas a continuación cuentan con una focalización en la implementación del PEI2010 – 2014, y servirán para el contenido de las entrevistas en profundidad y otros.

Criterios	Preguntas
Pertinencia	• ¿Cuál es la pertinencia y adecuación de la ejecución de las políticas, programas y proyectos con los lineamientos sectoriales del Ministerio de Educación? ¿Qué vínculos directos e indirectos existen entre ellos? • ¿Cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos/ actividades/metás de las políticas, programas y proyectos en función al análisis causa – efecto, que identificó los problemas y las alternativas de solución posibles?

Criterios	Preguntas
Pertinencia	• ¿Cuál es el grado de cumplimiento de la asignación de recursos humanos, financieros, materiales, de logística y otros que fueron priorizados y acordados con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes en la etapa de diseño. • ¿Cuál es el número, proporción y características de los objetivos de las políticas, programas y proyectos que considerados como válidos y son claramente apoyados por beneficiarios o usuarios externos y contrapartes. • ¿Cuál es el grado de cumplimiento de los mecanismos de gestión y ejecución del PEI 2010 – 2014 que fueron acordados con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes en la etapa de diseño? • ¿Cuál es el grado de aplicación de las metodologías para la selección de las intervenciones/proyectos, selección de instrumentos de intervención e implementación de actividades?
Coherencia	• ¿Cuán importante es cada las políticas, programas y proyectos del PEI para los grupos objetivo, incluyendo las necesidades y prioridades del Gobierno en relación a cada área sub-programática? • ¿Cuál es el grado de compatibilidad de los objetivos, resultados y metas de las políticas, programas y proyectos en ejecución con las necesidades de los beneficiarios? • ¿Cuál es el grado de compatibilidad de los objetivos, resultados y metas de las políticas, programas y proyectos con las políticas sectoriales del gobierno? • Los objetivos/actividades/metad de las políticas, programas y proyectos priorizados y acordados con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes se están cumpliendo? ¿Cuáles? • ¿Cuál es el grado de cumplimiento de compromisos con beneficiarios o usuarios externos y contrapartes para la gestión de ejecución de las políticas, programas y proyectos? • ¿En cuanto se valora el cumplimiento de compromisos con las unidades ejecutoras del PEI para la gestión de ejecución de las políticas, programas y proyectos? • ¿Qué papel juega el Ministerio de Educación en términos de facilitar el diálogo, la promoción de las normas internacionales y la intermediación de oportunidades para la cooperación técnica entre Bolivia y la comunidad internacional?
Efectividad	• ¿Qué resultados registrados en la matriz de resultados e impactos son relevantes para las políticas, programas y proyectos? • ¿Cree que los objetivos y resultados globales planteados en el diseño de las intervenciones de las políticas, programas y proyectos se están cumpliendo? • ¿Cree que los objetivos y resultados planteados en el diseño de las intervenciones de la política de igualdad de oportunidades se están cumpliendo? ¿Cómo? • ¿Cree que los objetivos y resultados planteados en el diseño de la política para elevar la calidad de la educación se están cumpliendo? ¿Cómo? • ¿Cree que los objetivos y resultados planteados en el diseño de la política de educación que responda a las vocaciones productivas se están cumpliendo? ¿Cómo? • ¿Cree que los objetivos y resultados planteados en el diseño de la política de gestión educativa ágil, oportuna y confiable se están cumpliendo? ¿Cómo? • ¿Cree que los objetivos y resultados planteados en el diseño de la política de corresponsabilidad en el Sistema Educativo Plurinacional (SEP) se están cumpliendo? ¿Cómo? • ¿Cree que las actividades desarrolladas por el Ministerio de Educación fueron realizadas con oportunidad; es decir, en el momento en que se necesitaba? • ¿El Ministerio de Educación cuenta con mecanismos y herramientas gerenciales y administrativas para desarrollar el trabajo? • ¿Con qué mecanismos y herramientas gerenciales y administrativas cuenta el Ministerio de Educación para desarrollar sus las políticas, programas y proyectos? ¿Cuáles cree que son las más relevantes? (p.e. Estructura orgánica, roles y manuales de funciones, objetivos y metas, instrumentos, mecanismos de seguimiento y evaluación, sistemas informáticos, entre otros)

Criterios	Preguntas
Efectividad	• ¿Estos mecanismos y herramientas de gestión se encuentran sistematizados e institucionalizados? • ¿Existe una metodología de sistematización y gestión del conocimiento en el Ministerio de Educación? ¿Cuales son los resultados? ¿Se encuentra institucionalizada?
Eficiencia	• ¿Las acciones de la programación y el presupuesto que se tomaron en cada caso corresponden razonablemente a los lineamientos de la planificación original y el logro de los resultados? • ¿Fueron los recursos e insumos convertidos en resultados de manera oportuna y a los costos previstos? • ¿Las políticas, programas y proyectos ayudaron a establecer un programa de trabajo integrado para el Ministerio de Educación? • ¿La programación y presupuesto ejecutado de las políticas, programas y proyectos es compatible con la matriz de resultados e impactos? • ¿La programación y presupuesto inicial de las políticas, programas y proyectos es apoyado por beneficiarios o usuarios externos y contrapartes? • ¿Hay buenas prácticas respecto a eficiencia; por ejemplo, la captura de economías de escala o el ahorro de costos en las intervenciones? • ¿En qué medida los resultados del PEI 2010 – 2014 fueron alcanzados y distribuidos equitativamente entre los diferentes géneros? • ¿Se ha logrado atraer recursos (financieros o en especie) de terceras partes para apoyar la implementación del PEI 2010 – 2014? ¿Cuáles? ¿Cómo? • ¿Qué esfuerzos ha realizado el Ministerio de Educación para desarrollar alianzas y movilizar recursos?
Viabilidad y sostenibilidad	• ¿Cómo se valora la viabilidad de las políticas, programas y proyectos en función al relacionamiento de actores y el contexto en el que se ejecutan las intervenciones? • ¿Se han generado capacidades locales en los beneficiarios o usuarios externos y contrapartes en el procesos de ejecución de las intervenciones? • ¿En cuánto se valora la apropiación e institucionalización por parte de beneficiarios o usuarios externos y contrapartes a las intervenciones de las políticas, programas y proyectos? (Cite ejemplos) • ¿En cuánto se valora que las políticas, programas y proyectos hubiesen desarrollado capacidades de coordinación y fomentando redes de contactos entre beneficiarios o usuarios externos y contrapartes? • ¿En cuánto se valora el aporte de contrapartes y recursos locales (financieros y en especie) de beneficiarios o usuarios externos y contrapartes? • ¿Las contrapartes nacionales y los socios regionales-internacionales se encuentran comprometidos para continuar trabajando en función a las políticas, programas y proyectos hasta su conclusión? • ¿En cuánto se valoran los esfuerzos y compromiso realizados por el Ministerio de Educación en la implementación de las políticas, programas y proyectos? (Cite ejemplos) • ¿Cómo se ha buscado la apropiación e institucionalización por parte de los principales interesados a nivel de las políticas, programas y proyectos?
Alineación	• ¿Cómo se valora la importancia que demuestra el sector con la implementación de las políticas, programas y proyectos? • ¿Los objetivos/actividades/metás de las políticas, programas y proyectos están alineados a planes públicos y políticas sectoriales? • ¿En qué medida las políticas, programas y proyectos están alineadas con las herramientas estratégicas del Ministerio de Educación? • ¿En qué medida cada proyecto desarrollado e implementado por el Ministerio de Educación desde antes del 2010 está alineado con las políticas, programas y proyectos?

Criterios	Preguntas
Metodología	• ¿Fueron los procedimientos institucionales para realizar modificaciones a la planificación de operaciones (PEI 2010 – 2014) oportunos? • ¿Son estos procedimientos de conocimiento de las contrapartes y organizaciones co-ejecutoras?

8.2.2.4 Cuestionarios base por criterio de evaluación transversal

• Etapa de diseño

Criterios	Preguntas iniciales
Género e interculturalidad	• ¿Están incorporadas las perspectivas de género e interculturalidad en la formulación del PEI 2010 – 2014? • ¿La matriz de planificación de las políticas, programas y proyectos incorpora resultados e impactos en género e interculturalidad? • ¿Las políticas, programas y proyectos cuentan con identificación clara de públicos objetivo discriminando por género e interculturalidad? • ¿Las políticas, programas y proyectos cuentan con indicadores concretos para la medición de resultados destinados a las temáticas de género interculturalidad?

• Etapa de proceso

Criterios	Preguntas
Género e interculturalidad	• ¿Se desarrollaron procesos de estímulo de políticas públicas con objetivos de inclusión social, interculturalidad y género? ¿Cuáles? ¿Cuál cree que fue su impacto? • ¿Las políticas, programas y proyectos han logrado identificar e implementar proyectos/actividades concretas destinadas a las temáticas de género e interculturalidad? • ¿Se desarrollaron procesos para apoyar a organizaciones de mujeres, comunidades campesinas e indígenas, de jóvenes, entre otros? ¿Cuáles? ¿Cómo se valora su impacto? • ¿Cuál es la valoración sobre el cumplimiento de indicadores para la medición de resultados destinadas a las temáticas de género interculturalidad?

8.2.3 Equipo de evaluadores

Nombre	Profesión
José Carlos Campero Núñez del Prado	Licenciado en Economía Maestría en Gestión y Políticas Públicas Doctorado en Gobierno y Administración Pública Experto en desarrollo y evaluación institucional de organizaciones, programas y proyectos
José Antonio Terán Carreón	Ingeniero Industrial Maestría en Gestión y Políticas Públicas Posgrado en Planificación y Gerencia de Programas y Proyectos Posgrado en Formulación, Preparación y Evaluación de Proyectos Posgrado en Descentralización Fiscal y Desarrollo Local
Nelson Aruquipa Arce	Ingeniero en Sistemas Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos Posgrado en Formulación y Evaluación de Proyectos Posgrado en Gerencia para Resultados en el Desarrollo
Fernando Espinoza	Licenciado en Economía Maestría en Gestión y Políticas Públicas Posgrado en Programación y Políticas Financieras Experto en Finanzas Públicas

Nombre	Profesión
José Luis Carvajal	Licenciado en Economía Maestría en Gestión y Políticas Públicas Maestría en Economía Internacional y Desarrollo Posgrado en Planificación Económica y Gestión Integral de Sistemas Energéticos

8.3 ANEXO N° 3: ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ACIs	Agencias de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APS	Apoyo Programático Sectorial
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
CIEs	Comités Interinstitucionales de Educación
CPE	Constitución Política del Estado
COFASE	Consejo Administrativo del Fondo de Apoyo al Sector Educativo
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DGAA	Dirección General de Asuntos Administrativos
EPG	Enfoque Presupuestario General
EPP	Enfoque Presupuestario Programático
EPS	Enfoque Programático Sectorial
ES	Enfoque Sectorial - SWAP
ESFM	Escuelas Superiores de Formación de Maestros
ETAs	Entidades Territoriales Autónomas
FASE	Fondo de Apoyo al Sector Educación
FPS	Fondo Productivo y Social
ME	Ministerio de Educación
MOF	Manual de Organización y Funciones
MoU	Memorando de Entendimiento, por sus siglas en inglés
ODM	Objetivo del Milenio
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PEAMS	Programa de Educación a Maestros de Secundaria
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGE	Presupuesto General del Estado
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPMI	Programa de Profesionalización de Maestros Interinos
POA(s)	Programa Operativo Anual
POMA	Plan Operativo Multinual
PROFOCOM	Programa de Formación Complementaria
REC	Reunión de Evaluación Conjunta
SAFCO	Sistema de Administración y Control Gubernamental
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SPNF	Sector Público No Financiero
SWAP	Sector Wide Approach
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas



Evaluation of the Support to the Ministry Of Education in Bolivia 2010-2014

Final Evaluation Report- Bolivia

This report shares the results of the support to the Ministry Of Education in Bolivia 2010-2014 through the basket fund modality.

The purpose of the evaluation was to verify progress and the achievements in relation to the objectives outlined in the Institutional Strategic Plan (PEI 2010 - 2014) of the Ministry of Education in Bolivia. Beside the evaluation aims to analyze the strategy implemented, the modality of the support, highlight the lessons learned and give future recommendations.

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm.

Telephone: +46 [0]8-698 50 00. Telefax: +46 [0]8-20 88 64.

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

