



Evaluación ex-post 2012 – Informe breve

Programa PROEDUCA, Peru

Pie de imprenta

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sede de la sociedad

Bonn y Eschborn, Alemania

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Alemania
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Alemania
T +49 61 96 79-14 08
F +49 61 96 79-80 14 08

E evaluierung@giz.de
I www.giz.de/monitoring

Ordenado por el Ministerio Federal de Cooperación
Económica y Desarrollo (BMZ)

Autores

El presente peritaje ha sido redactado por expertos/as externos/as independientes.
Por ello, refleja única y exclusivamente su opinión y medición.

Klaus-Peter Jacoby
Dr. Emma Yep
Jessica Gödert

Para



Centro de Evaluación (CEval) de la Universität des Saarlandes, Saarbrücken/Alemania

Fecha y lugar

Saarbrücken 2013

Cuadro sinóptico

La misión de la evaluación

Período de evaluación	10/2012 – 05/2013
Institución/Consultoría evaluadora	CEval – Centrum für Evaluation, Universität des Saarlandes, Saarbrücken/Alemania
Equipo de evaluación	Klaus-Peter Jacoby (consultor internacional), Jessica Gödert (consultora internacional), Dra. Emma Yep Calderón (consultora nacional)

La medida de desarrollo

Denominación	Programa PROEDUCA / Perú
Número	2004.2030.3 (Fase 1: 2002.2067.3)
Duración total	Fase 1: 09/2002 hasta 12/2004 Fase 2: 01/2005 hasta 12/2007
Gastos totales	Contribución alemana: 6.091.000 EUR (Fase 1: 3.314.000 EUR, Fase 2: 2.777.000) Contribución de las contrapartes: Personal para la planificación, implementación y el seguimiento de actividades del programa así como la puesta a disposición de personal para capacitaciones (aprox. 490 meses → entre 100 meses a nivel nacional, 90 meses a nivel regional y 300 meses a nivel local).
Objetivo general según la oferta. En el caso de medidas de desarrollo en curso adicionalmente el objetivo de la fase en curso	„Los docentes de escuelas públicas de educación básica seleccionadas para participar en la formación docente en las 3 regiones Huancavelica, Madre de Dios y Piura, muestran un desempeño más profesional en el aula.”
Institución política responsable	Ministerio de Educación del Perú (MINEDU)
Organizaciones ejecutoras	Además del MINEDU: Instituciones responsables para la administración de la educación a nivel regional; Instituciones de Formación Docente
Otras organizaciones participantes y donantes	---

<p>Grupos meta</p>	<p>El grupo meta son los aprox. 350.000 alumnos y alumnas de educación primaria en las regiones del programa (9.9% de todos los alumnos de educación primaria del Perú; 50.9% del grupo meta son niños, el 49.1% niñas). El 60% de los alumnos provienen de familias en condición de pobreza.</p> <p>Sin embargo, el grupo meta no es alcanzado directamente, sino en un nivel de efectos indirectos, mientras los efectos directos del programa se concentran en intermediarios, concretamente en la profesionalización de los formadores de docentes y en maestros de aula. A inicios de la segunda fase del programa, en las instituciones educativas públicas de las regiones del programa trabajaron 12,934 docentes de primaria (9.3% de los docentes de primaria del Perú), provenientes en su mayoría de estratos socio-económicamente bajos, siendo el 37.4% hombres y el 62.6% mujeres.</p>
--------------------	---

La medición

<p>Medición total</p> <p><i>En una escala de 1 (resultados muy buenos, claramente por encima de las expectativas) hasta 6 (el proyecto/programa es ineficaz, y la situación más bien ha empeorado)</i></p>	<p>Nivel 3 – Resultado satisfactorio, predominan los resultados positivos</p>
<p>Medición individual</p>	<p>Pertinencia: Nivel 2; Eficacia: Nivel 2; Impacto: Nivel 3; Eficiencia: Nivel 3; Sostenibilidad: Nivel 3</p>

Resumen Ejecutivo

En las dos décadas antes del inicio del programa PROEDUCA (2002), se obtuvieron grandes avances respecto a la cobertura de la educación básica en el Perú. A finales de los años ochenta, apenas el 86% de los niños y niñas en edad escolar atendieron la escuela primaria. Esta cifra aumentó hasta un 97.9% en 2002. Pese a esta expansión cuantitativa, numerosos estudios demuestran que la baja calidad de la educación básica siguió (y sigue) siendo el mayor desafío. La calidad educativa, a su vez, se relaciona en primer lugar con el desempeño de los maestros de aula, los cuales frecuentemente carecen de conocimientos en las materias de enseñanza y también de competencias pedagógicas e interculturales (problema central). Como causa importante del limitado desempeño docente se identificaron las deficiencias estructurales del sistema de formación y capacitación docente donde se carecía de mecanismos efectivos para el aseguramiento de la calidad de la formación y para la adecuación de la oferta a las diversas realidades socio-culturales del Perú. No se contaba todavía con mayores avances en el proceso de descentralización educativa, es decir, todavía perduraba un alto grado de centralización de la política y

de la administración de la capacitación y formación docente en el país.

Ante este trasfondo se implementó la medida de desarrollo “Programa PROEDUCA” (PN: 2002.2067.3 & 2004.2030.7) de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/GIZ)¹. La primera fase del programa fue ejecutada desde 09/2002 hasta 12/2004. La segunda fase fue planificada originalmente hasta 12/2009. Sin embargo, y en contra de las recomendaciones de la GIZ y la contraparte nacional – la duración del programa fue reducida al 12/2007, debido a la priorización de otros sectores de la cooperación bilateral peruano-alemana por parte del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ). La contraparte política de PROEDUCA fue el Ministerio de Educación del Perú (MINEDU). Las contrapartes más importantes para la implementación a nivel regional (Huancavelica, Piura, Madre de Dios) fueron las administraciones educativas regionales (sobre todo las *Direcciones*

¹ El programa fue implementado antes de la fusión de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), InWEnt y el Servicio Alemán para el Desarrollo (DED) en una sola organización: la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ). Para evitar confusiones en el uso de las abreviaturas, en este informe se usan, de manera uniforme, las actuales siglas de as GIZ sin importar que se esté hablando de eventos antes o después de la fusión.

Regionales de Educación – DRE) y al menos un *Instituto de Educación Superior Pedagógica – IESP* de cada región. El grupo destinatario son los alumnos y las alumnas de las escuelas primarias en las regiones atendidas por el programa, los cuales son alcanzados indirectamente a través de los docentes de IESP y los maestros de aula como intermediarios. El objetivo del programa es: „Los docentes de escuelas públicas de educación primaria seleccionadas para participar en la formación docente en las 3 regiones Huancavelica, Madre de Dios y Piura, muestran un desempeño más profesional en el aula.“ Dado que el programa no intervino directamente a nivel de las escuelas primarias, dicho aumento del desempeño profesional en el aula sería más bien un efecto indirecto. Por lo tanto, la evaluación de PROEDUCA no se enfoca en los indicadores oficiales del nivel de objetivo del programa, sino en los indicadores que fueron formulados para cada uno de los componentes del programa. Estos componentes son: (1) Los institutos de formación docente seleccionados han mejorado la calidad de la formación y capacitación docente y fortalecido su capacidad de gestión; (2) Las instituciones públicas responsables de la formación y capacitación docente a nivel regional formulan e implementan una política educativa basada en criterios de efectividad y de principios de democracia, interculturalidad y género.

El insumo de la contribución alemana (6.091.000 EUR, de ello 2.777.000 EUR para la 2da fase) consistió en expertos de largo plazo y breve plazo, tanto internacionales como nacionales, así como en contribuciones materiales menores. El principal insumo de las contrapartes fue la asignación de profesionales para la planificación e implementación de actividades del programa y/o para capacitaciones. Las actividades de PROEDUCA abarcaron principalmente (a) la asesoría pedagógica de los IESP seleccionados, (b) el desarrollo de estándares de desempeño, instrumentos y procedimientos para la gestión institucional y pedagógica de los IESP así como (c) el apoyo a la formulación de políticas para la descentralización educativa (incluyendo el establecimiento y/o consolidación de los *Consejos Participativos Regionales/COPARE*). Dichas actividades fueron diseñadas para conducir hacia los siguientes productos: (a) un perfil del formador docente que incluyera procedimientos basados en estándares mínimos para el aseguramiento de la calidad de la formación de los IESP; (b) un conjunto de instrumentos para diagnosticar periódicamente la calidad de gestión de los institutos de formación docente; (c) gobiernos regionales y COPAREs con capacidades desarrolladas para la gestión participativa de políticas educativas regionales. El

aprovechamiento de los productos debía manifestarse en (a) procesos de desarrollo del personal de los IESP que incidieran en el porcentaje de formadores de docentes cumpliendo con los estándares mínimos del perfil de formador docente; (b) la implementación de planes de mejora basados en los institutos de formación docente; (c) la formulación de *Proyectos Educativos Regionales* (PER) como visión de largo plazo de la política educativa regional, concertada con todos los sectores de la sociedad. Como efecto directo, PROEDUCA quiso incidir en una capacidad consolidada de los agentes educativos regionales para asegurar la implementación efectiva de los PER y ofrecer servicios de capacitación y formación docente de mayor calidad a través de los IESP. Un mejor desempeño de maestros de aula en escuelas primarias y, en consecuencia, mayores logros de aprendizaje de los alumnos y alumnas, serían efectos indirectos de PROEDUCA, los cuales culminarían en una contribución al Objetivo de Milenio 2 (“Educación para Todos”).

Las fases de campo de la evaluación ex-post de PROEDUCA tuvieron lugar del 8 al 12 de octubre del 2012 (misión previa) y del 4 de febrero al 5 de marzo del 2013 (misión principal). Más allá de los procedimientos comunes de las *Evaluaciones Independientes* en GIZ, se aplicó un diseño cualitativo ampliado con

el fin de enfocar con mayor profundidad en la sostenibilidad de los resultados alcanzados en las regiones del programa. Se trabajó desde una perspectiva comparativa (en 3 regiones del programa y 4 regiones no intervenidas por PROEDUCA), abarcando entrevistas semi-estructuradas con 80 personas, 12 grupos focales con 59 personas y el análisis de documentos y datos secundarios. El equipo de evaluadores fue conformado por una consultora nacional (Dra. Emma Yep) y dos consultores internacionales (Klaus-Peter Jacoby, Jessica Gödert). De acuerdo a las *Instrucciones para la medición del éxito de programas y proyectos* de GTZ se evaluaron la relevancia, eficacia, impacto, eficiencia y sostenibilidad de la medida de desarrollo. La valoración de cada criterio se basa en una escala de 6 niveles (de Nivel 1 “resultados muy buenos” hasta Nivel 6 “proyecto o programa infructuoso”), con excepción del criterio de sostenibilidad, valorado en base a una escala de cuatro niveles (de Nivel 1 “sostenibilidad muy buena” a Nivel 4 “sostenibilidad insuficiente”).

La evaluación llega a una valoración general de Nivel 3, es decir una “valoración satisfactoria; predominan los resultados positivos”. Esta valoración general se basa en los siguientes criterios individuales de OCDE/CAD. Además, parte de un nivel de exigencia

considerado realista para la duración reducida del programa **y no debe inducir la conclusión errónea de que el programa hubiera alcanzado un nivel de efectividad que potencialmente hubiera sido alcanzable en caso de la duración originalmente prevista hasta finales del 2009. Particularmente la sostenibilidad de los resultados en las regiones del programa fue comprometida seriamente por el cierre prematuro a finales del 2007.**

La pertinencia se refiere al grado en que “los objetivos de la medida de desarrollo coinciden con las necesidades de los grupos meta, las políticas del país contraparte y de las instituciones contraparte, los objetivos globales de desarrollo y la orientación básica de la política de desarrollo del gobierno alemán”. Con respecto al criterio de pertinencia, la evaluación llega a un resultado positivo. Puntos destacados son (a) una selección adecuada de las áreas de intervención las cuales están relacionados con factores claves para el mejoramiento de la calidad de la educación básica en el Perú; (b) un alto grado de concordancia (particularmente en el momento de la evaluación ex-post) con las políticas y estrategias del país contraparte, (c) los potenciales beneficios para sectores desaventajados de la población (por ej., mediante la selección de las regiones de intervención, el

enfoque en temas de interculturalidad y género), (d) la concordancia con los principios de la política de desarrollo del BMZ y de estándares y convenciones internacionales. Por el otro lado, un desafío relacionado con el criterio de pertinencia es el hecho de que, particularmente en la 2da fase del programa se podía observar una divergencia entre el apoyo de PROEDUCA a los procesos de descentralización educativa a nivel regional, y un episodio de una tendencia más centralizadora por parte del gobierno nacional. Esta divergencia alteró las condiciones para la divulgación de los resultados alcanzados más allá de las regiones del programa. Sin embargo, dado que estos sucesos son resultado de cambios en el entorno del programa – y no tanto de deficiencias conceptuales y de la gestión del programa propiamente – la pertinencia sigue valorándose claramente positiva en el **Nivel 2** (“resultado bueno, sin deficiencias sustanciales”).

La eficacia del programa – entendida como „el grado en que se alcanzan los resultados directos (objetivos) de la medida de desarrollo (comparación entre la planificación y los logros reales” – también recibe una valoración positiva, partiendo de un nivel de exigencia ajustado a la duración reducida y refiriéndose a lo alcanzado hasta el momento de la finalización de la

cooperación en 2007. En ese momento, las capacidades de los cuatro IESP directamente apoyados por PROEDUCA habían mejorado significativamente (con respecto a: calidad de la formación, calidad de procesos de gestión) y en las tres regiones del programa, los respectivos PER habían sido formulados y aprobados exitosamente – significativamente más temprano que el promedio de las demás regiones del Perú, y con una valoración muy positiva del carácter democrático y participativo del proceso. Si bien es verdad que existen algunas limitaciones para el logro de los objetivos (sobre todo: ausencia de medidas concretas relacionadas con la formación/capacitación docente en el seguimiento a los PER, bajo desempeño de los COPARE en los procesos posteriores a la formulación de los PER). Por el otro lado, pudieron observarse algunos resultados a nivel del sistema educativo nacional que incluso excedieron los objetivos inicialmente formulados (por ej. la aplicación a nivel nacional del instrumento “GEMA” de auto-evaluación para las instituciones de formación docente). Considerando todos estos aspectos, la efectividad del programa a finales del 2007 se valora en Nivel 2 (“resultado bueno, sin deficiencias sustanciales”).

El criterio de la sostenibilidad cuestiona „la probabilidad con que los resultados

positivos de la medida de desarrollo perdurarán en el tiempo más allá de la finalización del apoyo“. Bajo este criterio – particularmente con respecto a la durabilidad de los resultados en las regiones del programa (Huancavelica, Madre de Dios, Piura) – la evaluación llega a una valoración bastante más crítica. Las condiciones marco de la política educativa (particularmente la restricción del acceso a la formación docente mediante la *Nota 14*) condujeron a un debilitamiento severo de la totalidad de los institutos de formación docente, de tal modo que la incidencia temporal de PROEDUCA en el desarrollo de capacidades de cuatro IESP seleccionados fue contrarrestada. Aunque dos de los cuatro institutos apoyados por PROEDUCA todavía parecen contar con una calidad de gestión y de la formación ligeramente por encima del promedio de otros institutos, es evidente que la mayor parte del efecto alcanzado hasta el final del programa, en 2007, ha sido revertido durante los años posteriores.

En el campo de las políticas educativas regionales, la metodología y experiencias sistematizadas de la formulación de los PER fueron usados para la formulación de PER en otras regiones (mediante una guía metodología y la facilitación de procesos por consultores capacitados en el marco de PROEDUCA), lo cual conlleva un efecto amplio en la formulación de

políticas educativas descentralizadas, relevante más allá del limitado periodo de ejecución de PROEDUCA. Sin embargo, sea en las regiones del programa o en otras regiones del país, los agentes educativos respectivos enfrentaron grandes dificultades a la hora de traducir los contenidos de los PER en una planificación estratégica y operativa de mediano y corto plazo o derivare proyectos/programas concretos. Los COPARE cumplieron su rol solamente en el contexto de la formulación de los PER y – con pocas excepciones en todo el país – no pudieron consolidarse y tener incidencia alguna en los años posteriores. Aunque la base legal de los COPARE sigue siendo intacta en el momento de la evaluación, muchos actores políticos (nacionales y regionales) consideran que los COPARE tienen que considerarse un modelo fracasado. El grado de consolidación que (no) han logrado los COPARE no se distingue en regiones del programa y otras regiones visitadas durante la evaluación. Sin embargo, hay una tendencia de que la participación de la sociedad civil en la formulación y la vigilancia de políticas educativas ha sido más dinámica en aquellas regiones que han recibido apoyo externo posterior a la aprobación de los PER – es decir en el contexto de la puesta en práctica de la visión política formulada por el PER (por ejemplo, el caso de San Martín, con apoyo por parte de USAID). Esta observación

permite concluir que una presencia más prolongada de la GIZ – de acuerdo al periodo de cooperación originalmente previsto – hubiera tenido el potencial de mejorar las condiciones para una mayor sostenibilidad. Vice-versa, las deficiencias observadas tienen que ser consideradas, al menos parcialmente, un costo del cierre prematuro del programa por decisión del BMZ.

Pese a esta visión crítica de la sostenibilidad a nivel regional, PROEDUCA dio impulsos importantes para la política educativa a nivel nacional que siguen siendo (o están volviendo a ser) relevantes en el momento de la evaluación. El hecho de actuar como pionero en la formulación de los PER y haber facilitado la replicación de los PER en otras regiones sigue siendo un punto de partida importante para los todavía vigentes esfuerzos de crear un base sólida para la descentralización educativa en el Perú. Más específicamente en el ámbito de la formación docente, se siguen usando diversos instrumentos y/o elementos conceptuales promovidos, en su momento, por parte de PROEDUCA, tales como por ejemplo el instrumento GEMA (reintroducido en 2012/13 en un contexto de normalización del funcionamiento de los institutos de formación docente), o elementos de los perfiles de formador y/o docente que enriquecieron los procesos para la

formulación del reciente *Marco de Buen Desempeño Docente* de 2012. Por lo tanto, y pese a los resultados claramente insatisfactorios en las regiones apoyadas, la sostenibilidad global de PROEDUCA se ubica todavía en el **Nivel 3** („valoración satisfactoria; predominan los resultados positivos“).

En cuanto a los resultados superiores de política de desarrollo (impacto) se observan dos tendencias distintas: la *amplitud* del efecto en cuanto a la divulgación de resultados en el sistema educativo (véase las constataciones bajo el criterio de „sostenibilidad“) se considera en tendencia positiva. Sin embargo, se ha logrado poca *profundidad* del impacto con respecto a cambios observables en la calidad educativa en el aula y los respectivos beneficios para los grupos destinatarios (i.e. sus logros de aprendizaje. Cabe destacar, que las restricciones de acceso a los institutos de formación docente (mediante la Nota 14) violentaron la cadena de resultado intencionada, dado que cualquier impacto cuantitativamente significativo tenía que ser mediado por las capacidades desarrolladas de los IESP y una masa crítica de nuevos docentes como *output* de las mismas. La evaluación asigna al impacto todavía un **Nivel 3**, considerando lo que – en forma realista – se podía esperar de la duración reducida (5 en lugar de 7 años), sin dejar de lado que el

impacto no llega a los niveles originalmente previstos en la oferta del programa.

La eficiencia es „la medida que se aplica a la adecuación entre los recursos insumidos y lo logrado (productos y resultados)“. La eficiencia también es evaluada como „satisfactoria“, es decir en el **Nivel 3**. El programa fue caracterizado (a) por procesos ágiles y eficientes en la configuración del proceso de implementación, (b) una coordinación y cooperación adecuada con los más relevantes donantes internacionales en el sector de educación y (c) un relación buena de costo-eficacia en el momento de la terminación del programa. Sin embargo, la relación costo-efectividad (considerando también los efectos indirectos y la sostenibilidad) ya resulta menos favorable y se refleja en la calificación asignada.

Los resultados de la evaluación llevan a las siguientes conclusiones y lecciones aprendidas: Con respecto a la fase de formulación de programas de asistencia técnica se recomienda a la GIZ procurar, en el diálogo con el comitente político, que el objetivo del programa se ubique siempre en una „distancia realista“ de las intervenciones concretas. Además, la evaluación muestra que programas que intervienen en procesos de cambio altamente complejos, deben contar con una presencia más duradera a fin de obtener resultados a la vez relevantes y

sostenibles. Por lo tanto, se recomienda a la GIZ, tematizar claramente – en el diálogo con el comitente político – los costos políticos y los riesgos de sostenibilidad que conlleva la reducción de la duración de un programa tal como en el caso del cierre prematuro de PREODUCA.

Otras recomendaciones tematizan la necesidad de abrir la mirada más allá del sector intervenido propiamente (no en términos operativos, pero sí en términos de reticulaciones y alineamiento) cuando factores fundamentales del éxito se encuentran más allá del límite del sistema (por ejemplo: desafíos específicos de la descentralización de la educación vs. desafíos relacionados con descentralización administrativa en general).

La contraparte nacional – el MINEDU – se encuentra ante el desafío de adaptar sus rol y su lógica de intervención a los requerimientos inmanentes de un proceso progresivo de descentralización educativa. Por el otro lado el ejemplo de la base legal para el funcionamiento de los COPARE muestra que todavía existe cierto afán de „sincronizar“ mecanismos de una manera que más parece ser un reflejo de la herencia centralista. Con respecto al fomento de la participación ciudadana en la política educativa descentralizada, se recomienda al MINEDU, no enfocar en primer lugar en su rol regulador y

normalizador sino en el apoyo y el desarrollo de capacidades para iniciativas propias de los agentes educativos regionales. Algo similar se hace constar para el rol del MINEDU en la formación y capacitación de docentes. Aquí también sería importante – tal como inicialmente lo promovió PROEDUCA – fortalecer el rol de los agentes educativos regionales de modo que ello mismo pudieran protagonizar en mayor medida el análisis de la demanda y la creación y gestión de una oferta adaptada a las necesidades de la región propiamente.

El desarrollo defectuoso de las políticas de formación docente de 2006 en adelante (particularmente la Nota 14, el debilitamiento generalizado de los institutos de formación docente, y la de-facto-centralización de las políticas de capacitación docente), conlleva otra lección aprendida. Particularmente la Nota 14 muestra como una medida plausible – pero representando una intervención aislada en un contexto sistémico complejo – puede terminar causando prácticamente el contrario de lo aspirado. La sistematización de este tipo de experiencias puede ser de mucha utilidad a fin de sensibilizar a los involucrados de cualquier proceso político de la necesidad del análisis de la planificación desde una perspectiva sistémica.

BILDUNG EDUCATION
ÉDUCATION
BILDUNG EDUCATION
EDUCATION EDUCACIÓN
BILDUNG ÉDUCATION EDUCATION

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de
I www.giz.de