

Programa de la Unión Europea para Costa Rica

Evaluación Final del PROEDUCA “Proyecto de apoyo a la educación secundaria para la reducción del abandono estudiantil”

DCI-ALA/2010/021-501

BORRADOR INFORME FINAL

Equipo de evaluación:
Ferran MIQUEL, Jefe de Equipo
Peter SIJBRANDIJ, Experto 2

Mayo 2017



BAa
CONSULTORS

ECFDC
European Consulting for Developing Countries

ibf
INTERNATIONAL
CONSULTING

*“ Este informe ha sido preparado con la asistencia financiera de la Comisión Europea.
Los puntos de vista expresados en el mismo son los de los Consultores
y no reflejan la opinión oficial de la Comisión.”*

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
Abreviaciones y Acrónimos.....	4
FICHA DE SINTESIS.....	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
1 INTRODUCCIÓN.....	14
1.1 DESCRIPCION DEL PROYECTO.....	14
1.2 OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA EVALUACION	15
2 VALORACIONES DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	16
2.1 PERTINENCIA.....	16
2.2. EFICACIA.....	19
2.3 EFICIENCIA	24
2.4 IMPACTO	34
2.5 SOSTENIBILIDAD	38
2.6 VISIBILIDAD.....	43
3 PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	45
4 RESPUESTA DETALLADA A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN.....	49
ANEXOS.....	68
ANEXO I – TÉRMINOS DE REFERENCIA	69
ANEXO II - CVs EXPERTOS.....	70
ANEXO III - MÉTODO DE EVALUACIÓN	73
ANEXO IV – MATRICES DEL MARCO LÓGICO.....	75
ANEXO V - MAPA DE LA ZONA DE INTERVENCIÓN	76
ANEXO VI – LISTA de PERSONAS ENTREVISTADAS	77
ANEXO VII - RESUMEN DEL CAD.....	81
Anexo VIIIa - Matrícula Inicial y Porcentaje Promedio de no retención de las Redes PROEDUCA	83
Anexo VIIIb - Tendencia de no retención por rama académica de las Redes PROEDUCA.....	84
Anexo VIIIc – Datos de Matrícula y Deserción de las Redes PROEDUCA.....	85

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

ATI	Asistencia Técnica Internacional.
ATL	Asistencia Técnica Local.
CAD	Criterios de Ayuda al Desarrollo.
C d F	Clausulas adicionales al convenio de Financiación
CTP	Colegio Técnico Profesional
CV	Currículum Vitae.
DAE	Departamento de Análisis Estadístico
DEVCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid (UE)
DIEE	Dirección de Infraestructuras y Equipamientos Educativos
DDHH	Derechos Humanos.
DRE	Dirección Regional de Educación.
DTA	Disposiciones Técnicas Administrativas.
DUE	Delegación de la Unión Europea.
GAM	Gran Área Metropolitana
IOV	Indicadores Objetivamente Verificables.
IDP	Instituto de Desarrollo Profesional
JATI	Jefe de Asistencia Técnica Internacional.
MEP	Ministerio de Educación Pública.
ML	Marco Lógico.
ONG	Organización No Gubernamental.
OSC	Organización de la Sociedad Civil.
PP	Presupuesto Programa.
PRAG	Guía Práctica
PROEDUCA	Apoyo a la educación secundaria para la reducción del abandono estudiantil.
ROM	Misión Orientada a Resultados
SARA	Sistema de Gestión Administrativa
SISE	Sistema Interno de Seguimiento y Evaluación.
TIC	Tecnología de Información y Comunicación.
U/G	Unidad de Gestión

FICHA DE SINTESIS

País	Costa Rica
Título completo del Proyecto	Apoyo a la educación secundaria para la reducción del abandono estudiantil
Título abreviado	PROEDUCA
Código de Referencia	No DCI-ALA/2010/021-501
Modalidad de ayuda	Enfoque Proyecto-Gestión descentralizada directa
Contraparte	Ministerio de Educación Pública
Coste total del Proyecto	€ 18.028.089 millones
Contribución máxima de la Unión Europea	€ 8.500.000 millones
Contribución máxima del Gobierno de la República de Costa Rica	€ 9.528.089 millones
Versión del Informe final	

RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno de Costa Rica a través del Ministerio de Educación Pública, con el propósito de avanzar hacia una política educativa de la universalización de la educación secundaria, y con el apoyo de la Unión Europea, ha otorgado una significativa importancia al comportamiento de los indicadores de permanencia y éxito escolar. En ese contexto, se pasa del énfasis en la deserción escolar anual e interanual a una comprensión más clara de los fenómenos de repulsión, expulsión y exclusión educativa. El fenómeno de la no permanencia en secundaria puede abordarse teniendo en cuenta cinco grandes variables: capacidades individuales, entorno familiar, contexto social y comunitario, características del centro educativo, y desempeño escolar.

En el año 2011, de acuerdo al estudio de Línea Base del PROEDUCA, la tasa promedio de abandono escolar en los colegios de las 19 direcciones regionales donde se implementó el proyecto (que representó el 57% del total de colegios del país) fue del 11.7%. Concretamente, el porcentaje fue del 14,5% en los 80 colegios priorizados por PROEDUCA y del 10.9% en el resto de colegios de las 19 Regiones. Cabe resaltar que la más notoria y considerable magnitud de las tasas de abandono se da en la actualidad en los centros educativos nocturnos.

De conformidad con los datos estadísticos de matrícula proporcionados por el MEP, se evidencia que en el año 2011 existió un mayor abandono escolar en los colegios nocturnos, específicamente en el nocturno académico y el técnico nocturno. (Véase el Anexo 8b - Tendencia de no retención por rama académica PROEDUCA)

Sin embargo, a la finalización del Proyecto existió una considerable disminución en el porcentaje de abandono, observándose que en la modalidad nocturno académico decreció del 36.43% al 26.52%, y en el técnico nocturno, del 43.70% al 16.47%. (Véase el Anexo 8a. análisis estadísticos Matrícula Inicial y Porcentaje Promedio de no retención de las Redes PROEDUCA).

La misión de evaluación tuvo como propósito estudiar el impacto, relevancia, eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y sostenibilidad del trabajo realizado por el PROEDUCA durante el desarrollo de sus actividades operativas. Además, tuvo como finalidad “realizar una evaluación de los cinco años de intervención del PROEDUCA como proyecto, bajo la modalidad enfoque Proyecto- Gestión parcialmente descentralizada, y conocer el impacto generado por cada uno de los componentes en las áreas de intervención del Proyecto.

La evaluación final se desarrolló planteándose dos objetivos globales:

- i) Brindar información relevante para la mejora continua de los procesos técnicos desarrollados en el marco de sus resultados y de las lecciones aprendidas, con el objetivo de poder recomendar a los servicios de cooperación externa pertinentes de la Unión Europea, a los socios de implementación y, en su caso, al público en general: los mejores resultados obtenidos de PROEDUCA.
- ii) Lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan servir para diseñar y ejecutar nuevas acciones futuras, eventual continuidad del apoyo al sector educación en Costa Rica, en términos de poder incidir en la formulación de políticas educativas.

De manera específica, la Misión de Evaluación final del Proyecto estudió el grado de realización y los logros obtenidos por el Proyecto hasta la finalización de la implementación de acciones “sobre la relevancia, pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto del mismo sobre la base del Convenio de

Financiación y los criterios de evaluación de la Comisión Europea”, y las lecciones aprendidas a nivel de resultados.

El Proyecto PROEDUCA tuvo como **objetivo general** “Contribuir a la cohesión social en Costa Rica apoyando los esfuerzos del sector educativo hacia la disminución del abandono en educación secundaria” y como **objetivo específico** “Fortalecer las capacidades de atención de los actores institucionales y de la comunidad educativa hacia los jóvenes en secundaria con vista a la permanencia exitosa en el centro educativo y a la reinserción al sistema en las áreas de intervención del programa”. Los beneficiarios fueron 80 centros educativos de secundaria de diversas modalidades, distribuidas en 5 ramas académicas (Ver anexo 5, mapa de intervención del Proyecto).

PROEDUCA es un proyecto de enfoque a resultados, por tanto, esta evaluación final ha focalizado principalmente el grado de cumplimiento de los resultados esperados en cada uno de los componentes del Proyecto:

1. Se han logrado avances para una gestión educativa participativa y capaz de dar respuesta a la problemática propia del contexto;
2. Las y los estudiantes encuentran los procesos educativos interesantes y significativos fortaleciendo su sentido de pertenencia al centro; y
3. Mayor equidad y mejores condiciones para el aprendizaje gracias a nuevas o mejores infraestructuras, equipamiento y uso de equipos y tecnologías digitales en los centros seleccionados.

A nivel general, teniendo en cuenta las actividades que el equipo evaluador ha llevado a cabo (visitas de campo, entrevistas, cuestionarios, grupos focales, análisis documental, reuniones con los actores y población beneficiaria), la valoración extraída es que el proyecto ha logrado los resultados esperados.

A) Criterios de análisis del Proyecto

Pertinencia: La formulación y diseño del Proyecto son coherentes con la Estrategia de Cooperación de la Comisión Europea con Costa Rica, coincidiendo con los lineamientos conceptuales que fundamentan el Proyecto y con los ejes de intervención en el marco de la cohesión social. También es coherente con la política educativa que implementa el MEP; cuyos fundamentos y estrategias convergen con el marco conceptual del Proyecto y su estrategia de intervención.

El Proyecto se alinea con los objetivos nacionales de disminuir las tasas de abandono educativo en zonas de mayor vulnerabilidad, y coincide con las estrategias del MEP en la intervención en los propios centros escolares para una educación de calidad que motive al estudiante a la permanencia en el entorno educativo.

El Programa es **pertinente en su diseño, ya que responde** a la realidad educativa costarricense, siendo indispensable – además de un vínculo entre mejoramiento a la infraestructura y equipamiento – el mejoramiento y la actualización permanente de la formación continua del docente en servicio y el fortalecimiento de los procesos de gestión institucional, todo con el objetivo de poder contrarrestar la problemática de abandono escolar en secundaria en el sistema educativo. El enfoque se proyecta hacia un plan de mejora de los centros educativos, abordado desde diversos componentes que convergen hacia el objetivo del Proyecto, que es el de la reducción de los índices abandono educativo.

La estrategia de intervención se impulsa en el ámbito específico donde se llevan a cabo los procesos educativos, los centros escolares.

La pertinencia entre las necesidades de los beneficiarios directos y los tres niveles de intervención ha sido en el Proyecto una de las principales inquietudes para favorecer que las acciones puedan tener la funcionalidad que requieren los propios centros.

En cuanto a observaciones, el Marco Lógico presenta carencia de indicadores claros y precisos, lo que ha generado posteriormente dificultades de concreción para acciones documentales de referencia como líneas de base o evaluaciones. Esta carencia trató de suplirse por parte del Equipo Técnico del Proyecto, pero tardíamente, restando la funcionalidad requerida desde el arranque del Proyecto.

Eficacia: El Proyecto ha logrado unos niveles de eficacia altos en todos los componentes. La participación de la población involucrada ha sido una constante en todas las actividades, tanto por parte de directores, docentes como de estudiantes. Las valoraciones recogidas por este equipo evaluador constatan que hubo gran participación, y que, en la mayoría de los casos, resultó satisfactoria. Los estudiantes manifiestan que ha mejorado el clima escolar, que se ha ido arraigando el sentido de pertenencia al centro, que las acciones de intercambios, campamentos, microproyectos, juegos, etc., han influido en una mejora de su percepción del centro educativo, manifestando incluso haber mejorado las relaciones con los docentes.

Por otra parte, durante el período de vigencia de PROEDUCA, tal y como reflejan las estadísticas, se ha producido una reducción del porcentaje del abandono escolar, comparando promedios desde el año 2011 y hasta el 2016 (Ver anexo 8). Sin embargo, esta reducción no puede atribuirse a la intervención del Proyecto solamente, ya que podrían confluir también diferentes variables y acciones. Para determinar la incidencia de PROEDUCA en la reducción de los índices del abandono escolar se requieren investigaciones cuantitativas y cualitativas que aporten hallazgos significativos al respecto.

Respecto a los resultados de los diversos componentes, todas las acciones planificadas se llevaron a término, con algunas variaciones en los tiempos, principalmente los procesos de capacitaciones con el inconveniente de quedar aglutinados muchos de ellos en el mismo periodo, año 2015, factor que condujo a que prevaleciera el cumplimiento de las acciones por encima de la significación y eficacia que pudieran tener. Este hecho queda manifestado en las entrevistas y cuestionarios, pero no representa obstáculo para que las valoraciones, en general, resulten positivas.

El Proyecto ha sabido manejar los riesgos asociados a una intervención descentralizada dentro de un marco cultural regido por una cultura escasamente articulada, de tipo administrativo y de control. La coordinación con las DRE se vio facilitada por el aporte del Promotor Regional que hacía funciones de enlace. Sin embargo, este aporte duró sólo un año, el tiempo de su desempeño.

Una de las acciones más eficaces ha sido la implementación de las Redes. Se trata de una estrategia orientada a que trabajen cooperativamente centros educativos y docentes. Se conformaron 20 Redes, cada una compuesta por 4 centros de diversa tipología, modalidad educativa, diferentes índices de abandono escolar y con diferente desempeño institucional. Se revela como una estrategia descentralizada con el apoyo técnico de un Promotor socioeducativo

Regional, funcionando como enlace de estas redes con sus respectivas Direcciones Regionales (DRE).

Las Redes han representado una manera de articular los diferentes niveles de actuación del Proyecto, central (nacional), Regional y local. La conformación de Redes permite a los docentes, directores, asesores, orientadores, etc. de diferentes centros intercambiar experiencias, promover una cultura de trabajo entre iguales fomentando la cooperación, participar en la gestión de los Centros, producir materiales en común y ponerlos a disposición del resto e impulsar las buenas prácticas, entre otros aspectos.

Inicialmente las 20 Redes creadas fueron asesoradas por los ATI al considerar que las Redes era el tema más innovador del Proyecto PROEDUCA y requería una atención especial. Se pone de manifiesto el clima y ambiente motivador que han generado la mayoría de las Redes, comprendiendo su utilidad y valor. Un ejemplo de lo expuesto serían los materiales y estrategias generados por estas Redes, además de otras acciones encaminadas a rebajar los índices de abandono escolar en los centros educativos. Protocolos elaborados y sistematizados por las Redes, a partir de la reflexión sobre la práctica, aplicados y adaptados a las características de cada centro. Protocolos que finalmente han sido homologados por el MEP. Su objetivo es que sirvan al centro educativo para la detección temprana de los casos de abandono escolar para intervenir en el menor tiempo posible.

Se abre un riesgo posible: que la Administración considere las Redes como un instrumento eficaz para la reducción del abandono escolar y pueda obviar el gran potencial que tienen las Redes como metodología de trabajo y estrategia de mejora institucional.

Eficiencia: Dentro de los primeros seis meses después del arranque del Proyecto, la Unidad de Gestión ya quedaba instalada. El PP0, inicia en agosto 2012 (9 meses después de la firma del CdF) y finaliza en los primeros meses de 2013. En este periodo se incorporan el ATI y el JATI quienes vienen a impulsar el Proyecto y orientar las acciones para la planificación y ejecución correspondiente.

De los 48 meses planificados inicialmente en el Convenio de financiamiento sólo 30 fueron dedicados a la fase operativa. Esto ha generado un calendario recargado de actividades, principalmente en el 2015 y generando, obviamente, situaciones difíciles con los centros educativos, ya que resultaron muchas acciones en paralelo y exigencias de citaciones, selección de participantes, acompañamiento extramuros, entre otros. La asistencia técnica internacional planificada para todo el período del convenio fue reducida a 22 meses en el caso del JATI y 25 en el caso del especialista en procedimientos.

El inicio del Proyecto estuvo marcado por el desconocimiento de la normatividad administrativa de la Unión Europea, los cambios en la nueva guía práctica 2013 (PRAG) y un difícil arranque administrativo del Proyecto con la normatividad existente dentro del MEP.

El Proyecto logró cumplir los plazos de N+3, adjudicando los contratos correspondientes y comprometiendo lo presupuestado, aunque con algunas variantes en los plazos estipulados, particularmente derivados de las licitaciones internacionales, ampliaciones de los PP y reasignaciones presupuestarias, entre otros factores a resaltar.

A nivel de desembolsos y gestión financiera, según el CdF, el aporte MEP-PROEDUCA al Proyecto debía representar un 52,85% del total. Con los datos contables se evidencia que el

aporte del MEP-PROEDUCA vendría a ser del 67.72%. (€10.025.859, 8). Por parte de la UE, su aporte quedó inferior a lo previsto en el CdF (€ 8.002.229)

En cuanto a la Gestión de la Información, El sistema interno de seguimiento y evaluación (SISE) se utilizó dentro de la UdG como herramienta de sistematización administrativa y cumplimiento a la planificación acordada. Como sistema de gestión administrativa se utilizó SARA, aceptado por la normativa UE.

La calidad del seguimiento y sistematización en el Proyecto ha sido buena. La modalidad de contratar ATL y firmas consultores para la ejecución de servicios tanto dentro de la U/G como en el terreno, resultó provechoso. La U/G y ATI lograron una gestión consolidada en la definición de necesidades del Proyecto, su planificación, monitoreo y seguimiento a los contratos establecidos.

Impacto: Las acciones de PROEDUCA se han implementado en prácticamente su totalidad y las valoraciones de la población beneficiaria son positivas como ha constatado este equipo evaluador.

Las valoraciones que ofrecen los participantes suponen un nivel alto de satisfacción, si bien en el ámbito de los docentes, habituados a ser críticos, se percibe menos entusiasmo que del lado de los estudiantes. Hacemos constar que las valoraciones de muchos docentes de la modalidad de centros nocturnos manifestaban un gran nivel de satisfacción, especialmente por haber compartido con otros docentes y sobre todo por su inclusión en las Redes.

Entre los aportes que hacen los estudiantes resalta, en muchos de ellos, su percepción la relación directa entre las acciones del Proyecto y el mejor clima en el centro escolar, pero, sobre todo, valoran la oportunidad de intercambiar con otros estudiantes a través de las acciones programadas (campamentos, juegos, talleres, etc.). Indican igualmente su percepción de mejora en las relaciones docentes-estudiantes.

Sostenibilidad: La intervención del Proyecto PROEDUCA desde una estrategia descentralizada plantea algunos interrogantes sobre su sostenibilidad. Ciertamente los lineamientos del MEP promueven acciones descentralizadas, pero el sistema educativo sigue inmerso en una cultura profesional que opera como resistencia. La fortaleza que tienen estos proyectos con el apoyo institucional de la Administración queda diluida cuando este apoyo se retira y el Proyecto entra en un marco de debilidad, y los centros educativos aún siguen en un marco de dependencia de las estructuras centrales y regionales del MEP. Esta situación conduce a la necesidad de seguir fortaleciendo a los propios centros y a transformar la cultura de las DRE para ser visualizados como sistemas de apoyo en lugar de control. Pero también permite concluir que la sostenibilidad de las acciones de PROEDUCA dependerá del apoyo que reciba del MEP.

En PROEDUCA ya han trabajado en marcos de colaboración, de aprendizaje entre iguales, articulando su organización (Redes). Por tanto, resulta lógico que se pueda avanzar en la búsqueda de sinergias con otras acciones similares, intercambiando experiencias exitosas y buenas prácticas. La Administración cuenta con docentes y administradores muy capaces; sólo requieren apoyos para continuar en la construcción de mejoras en sus centros.

B) Principales Conclusiones y Recomendaciones

Las conclusiones son el resultado del análisis que se fundamenta en una extensa e intensa colecta de datos, donde las fuentes de información han sido entrevistas en profundidad con directores y jefes de unidades del Ministerio de Educación Pública en Costa Rica, de igual forma con entrevistas dirigidas a los miembros del equipo técnico, así como visitas a centros educativos, entrevistas con docentes y directores/as, padres de familias de los centros beneficiados y lectura de documentos.

C1- El abandono del sistema educativo tiene un carácter multifactorial y por ello no puede ser abordado exclusivamente por el sistema educativo. Resulta necesario que las acciones encaminadas a este objetivo integren en su estrategia de intervención un enfoque intersectorial e interinstitucional. Es el modo efectivo de enfrentar un problema nacional que no es sólo educativo, sino también familiar, social, económico y cultural.

El Proyecto ha producido documentación y experiencias innovadoras que necesitan una mayor visibilidad y difusión a nivel nacional. Dentro del sistema educativo, toda la elaboración de protocolos, manuales de capacitación se ha realizado en revisión conjunta con el equipo técnico de PROEDUCA y adecuación técnica pedagógica de sus contenidos con personal del MEP.

Las principales causas del abandono escolar vienen establecidas por los factores económicos y socioculturales de las familias, y otros factores asociados a la situación económica y social del país.

R1: Son necesarias diversas investigaciones interdisciplinarias y sistemáticas, que alcancen los siguientes objetivos:

- contemplar los contextos específicos de poblaciones y territorios, y teniendo en cuenta la singularidad de cada centro educativo,
- lograr un mapeo descentralizado de las causas que fomentan el abandono educativo, así como de las condiciones y factores asociados que propician la permanencia en el sistema,
- y determinar la existencia de relación directa entre las acciones PROEDUCA y la reducción de los índices de abandono escolar en la población objetivo.
- Lograr una mayor visibilidad de las acciones implementadas por PROEDUCA, sistematizar las lecciones aprendidas y socializar al interior del MEP con la participación de tomadores de decisiones y otros organismos cooperantes en el país.

C2: La Sostenibilidad del Proyecto dependerá del grado de apoyo que el MEP pueda otorgar a las estrategias y experiencias implementadas en la Red de Centros Educativos;

En la medida en que el sistema educativo se apropie de la estrategia de RED y pueda ser extendida hacia otros centros educativos del país, respecto a sus estrategias y metodologías que se han revelado exitosas; la sostenibilidad de las acciones del Proyecto contribuirá, en consecuencia, a la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

En PROEDUCA se ha visualizado la incidencia de aquellas prácticas que promueven la Orientación, la Tutoría, el acompañamiento y el seguimiento, en un fortalecimiento de las condiciones para la permanencia y el sentido de pertenencia en los centros escolares. Del mismo modo ha supuesto un avance que, al interior de los Centros, se logre trabajar a nivel interdisciplinario e interinstitucional (entre diferentes Centros), a través de la estrategia de Redes. Estos equipos de trabajo han puesto en evidencia que pueden emprenderse acciones de detección y prevención en los estudiantes,

mediante materiales que las Redes construyen (protocolos) y que facilitan a los docentes de otras Redes. Se articulan y se organizan.

Sin embargo, estas prácticas requieren de los Centros y de los docentes tiempo, disponibilidad y algunos recursos que sólo la Administración educativa puede apoyar. Las sostenibilidades de estas buenas prácticas, por tanto, van a depender del grado de apoyo y de empoderamiento que el sistema educativo propicie para su institucionalización.

R2: El sistema requiere el fortalecimiento de las figuras de orientador y profesor-guía en los centros de secundaria; Institucionalizar protocolos de historial educativo, seguimiento, planes de acogida y rutas de seguimiento tanto para primaria como secundaria.

C3: Las Direcciones Regionales son actores necesarios para las mejoras institucionales descentralizadas, el rol de los asesores como apoyo y enlace es determinante. Los Centros educativos son capaces, con el apoyo del MEP, de lograr mejoras significativas en los procesos y contextos educativos.

Otro de los ejes de intervención de PROEDUCA era el marco de Descentralización. Las acciones se focalizaron en los propios centros educativos, y era necesario el concurso de las Direcciones Regionales (DRE) para el éxito del Proyecto en cuanto suponían la herramienta pertinente para la articulación de la intervención. Esta estrategia implicaba avanzar en las relaciones entre docentes y administradores, en todos los niveles del sistema, sustituyendo la función normativa y de control de las DRE y administradores y gestores del sistema por una función preeminente de apoyo.

Una vez finalizado el Proyecto, el equipo evaluador considera que el sistema tiene capacidad para avanzar en el grado de descentralización necesaria para que los centros educativos se empoderen de las mejoras iniciadas con PROEDUCA y continuar con las mismas. Dentro de las DRE, la figura de aquellos Asesores que se han implicado en el Proyecto ha resultado clave.

R3: Promover avances en la línea de descentralización del sistema educativo, articulando niveles territoriales y locales. Fortalecer a las DRE en el desempeño de su liderazgo en la promoción de mejoras institucionales. Reorientar y Fortalecer el rol de los Asesores como apoyo del cambio educativo en los procesos de mejora de los centros.

C4: Las Redes educativas del Proyecto PROEDUCA se han revelado como una estrategia exitosa en la mejora institucional. Las Redes se diseñaron como estrategia de articulación entre los Centros educativos para promover mejoras institucionales; la funcionalidad de estas Redes ha promovido el potencial de los docentes y administradores de los centros escolares y ha logrado visualizar los alcances de su capacidad cuando se les permite trabajar en equipo, compartiendo experiencias, en ámbitos interdisciplinarios, aprendiendo entre iguales. Las aportaciones de PROEDUCA con recursos de las TIC han permitido a las propias Redes desarrollar más aún su propia creatividad.

La estrategia de intervención mediante Redes, ha fomentado que los equipos que las conformaban diseñaran y aplicaran estrategias dirigidas a prevenir o evitar el abandono escolar. Sin embargo, restringir el ámbito de las Redes como producción de materiales de trabajo para lograr reducir los índices de abandono supone acotar y limitar sus posibilidades. Se trata de que las redes incidan en la mejora profesional de docentes, en la mejora de la gestión institucional y en la mejora de las condiciones de aprendizaje de los estudiantes. Con estos resultados se garantiza la permanencia y se evita el abandono educativo.

R4: Fortalecer la estrategia de trabajo de las REDES, ofreciendo cobertura y apoyo institucional a nivel regional (DRE), para promover mejoras en docentes, administradores y estudiantes.

1 INTRODUCCIÓN

El Proyecto PROEDUCA tuvo como eje principal la prevención del abandono estudiantil, resultado esperado de una estrategia de intervención descentralizada focalizada en los propios centros educativos de secundaria. Las líneas de actuación de esta estrategia promovieron la mejora de la institución educativa mediante el fortalecimiento de la gestión institucional, fundamentada en el desarrollo de planes de mejora y en procesos de evaluación, y reflexión sobre la práctica (autoevaluación), al mismo tiempo que una gestión participativa, impulsando el concepto de comunidad educativa; el desarrollo profesional docente, mediante la capacitación y apoyo técnico al personal docente y administrativo y fomentando los aprendizajes significativos estimulando la cooperación entre estudiantes; y, finalmente, mejorando las condiciones de los aprendizajes y del contexto escolar mediante el mejoramiento de la infraestructura, recursos y equipamientos.

Esta misión de evaluación final del Proyecto Apoyo a la Educación Secundaria para la Reducción del abandono estudiantil (PROEDUCA), tuvo como finalidad realizar una valoración global independiente del desempeño del Proyecto, prestando especial atención a los resultados en relación con sus objetivos; analizar la adecuación de la formulación original del Proyecto en contraste con los cambios de las condiciones del entorno, incluyendo las acciones nacionales y locales en el territorio, la evolución de las políticas nacionales, y las acciones de cooperación en el ámbito del Proyecto y finalmente extraer las lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan servir para diseñar y ejecutar nuevas acciones futuras.

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto PROEDUCA tuvo como **objetivo general** “Contribuir a la cohesión social en Costa Rica apoyando los esfuerzos del sector educativo hacia la disminución del abandono en educación secundaria” y como **objetivo específico** “Fortalecer las capacidades de atención de los actores institucionales y de la comunidad educativa hacia los jóvenes en secundaria con vista a la permanencia exitosa en el centro educativo y a la reinserción al sistema en las áreas de intervención del programa”. Los beneficiarios son 80 centros educativos de secundaria de diversas modalidades, un total de 56.000 estudiantes y 4.500 docentes y administradores.

Una de las políticas del Ministerio de Educación Pública (MEP) es enfocar al centro educativo de calidad como eje de la transformación de la educación costarricense. PROEDUCA se enmarcó dentro de esta política buscando disminuir el abandono estudiantil y funcionar bajo la modalidad de Operación Descentralizada Directa.

Población Beneficiaria

Se estima en unos 56.000 estudiantes y unos 4.500 funcionarios (docentes y administrativos). El Proyecto se focalizó en 80 centros educativos públicos de secundaria (organizados en 20 redes), de los que 35 pertenecen al GAM (Gran Área Metropolitana) y 45 centros educativos fuera del GAM.

En cuanto a la distribución de sus ramas académicas educativas, resultaron 36 Centros Académicos diurnos; 10 Académicos Nocturnos; 28 Colegios Técnicos profesionales (CTP); 2 Secciones Técnicas nocturnas; 3 Liceos Rurales y 1 Colegio Artístico. Las zonas de intervención del

Proyecto son las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Limón, Zona Sur y Gran Área Metropolitana (GAM). Estas áreas abarcan zonas costeras con alta vulnerabilidad para el estudiantado. Así mismo, en la zona metropolitana los centros educativos se ubican en zonas urbanas marginales con altos grados de pobreza.

Resultados esperados:

1. Se han logrado avances para una gestión educativa participativa y capaz de dar respuesta a la problemática propia del contexto.
2. Las y los estudiantes encuentran los procesos educativos interesantes y significativos fortaleciendo su sentido de pertenencia al centro.
3. Mayor equidad y mejores condiciones para el aprendizaje gracias a nuevas o mejores infraestructuras, equipamiento y uso de equipos y tecnologías digitales en los centros seleccionados.
4. Actividades para el funcionamiento del Proyecto.

PROEDUCA se diseñó bajo el enfoque a resultados, por tanto, esta evaluación final ha tenido como objetivo principal, evidenciar el grado de cumplimiento de los resultados esperados en cada uno de los componentes del Proyecto:

1. Se han logrado avances para una gestión educativa participativa y capaz de dar respuesta a la problemática propia del contexto;
2. Las y los estudiantes encuentran los procesos educativos interesantes y significativos fortaleciendo su sentido de pertenencia al centro; y
3. Mayor equidad y mejores condiciones para el aprendizaje gracias a nuevas o mejores infraestructuras, equipamiento y uso de equipos y tecnologías digitales en los centros seleccionados.

1.2 OBJETIVOS Y METODOLOGIA DE LA EVALUACION

Objetivos

El principal objetivo de la evaluación final es ofrecer a los servicios de cooperación externa pertinentes de la Unión Europea, a los socios de implementación y, en su caso, al público en general:

- Valoración global independiente del desempeño del programa de apoyo a la educación secundaria para la reducción del abandono estudiantil, prestando especial atención a los resultados del proyecto en relación con sus objetivos;
- Análisis de la adecuación de la formulación original del Proyecto en contraste con los cambios de las condiciones del entorno, los cambios de administración del Proyecto, incluyendo las acciones nacionales y locales en el territorio, la evolución de las políticas nacionales, de la institucionalidad nacional y las acciones de cooperación en el ámbito del Proyecto.
- Lecciones aprendidas y recomendaciones que puedan servir para diseñar y ejecutar nuevas acciones futuras

Metodología

La metodología implementada en el marco de la misión de Evaluación final, tuvo como característica primordial ser activa-participativa, permitiendo a todas las partes involucradas aportar sus valoraciones, opiniones y argumentos. A la vez, la misión de evaluación pretendió lograr los objetivos propuestos, evidenciar la implementación correcta de las acciones del Proyecto en todos

sus aspectos relevantes en términos de eficiencia, efectividad, eficacia, transparencia, sostenibilidad, visibilidad, participación y optimización en el uso de los recursos.

Instrumentos metodológicos utilizados:

Los principales métodos e instrumentos de investigación serán:

- Análisis de documentación pertinente al Proyecto y su contexto.
- Visitas a los centros y a las Redes del Proyecto PROEDUCA, entrevistas semi-estructuradas con personal del Proyecto, UE, OSC y beneficiarios directos e indirectos del proyecto hombres y mujeres.
- Entrevistas a informantes claves, autoridades ministeriales, y directores de organismos de Cooperación en el país.
- Observación participante.

Principales herramientas aplicadas en el trabajo de campo

- matriz de preguntas de evaluación.
- guías de entrevista, diferenciadas según los actores
- ficha de síntesis descriptiva de los elementos más significativos de cada Red
- documentación complementaria y literatura sobre el abandono escolar y el Proyecto.

Técnica aplicada

- Grupo de enfoque

2 VALORACIONES DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

2.1 PERTINENCIA

Analizar en que medida la intervención en materia de desarrollo (Proyecto) corresponden con las expectativas de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas comunitarias y de los socios.

La formulación y diseño del Proyecto son coherentes con la Estrategia de Cooperación de la Comisión Europea con Costa Rica, coincidiendo con los lineamientos conceptuales que fundamentan el Proyecto y con los ejes de intervención en el marco de la cohesión social. También es coherente con las líneas de trabajo del MEP: con los mismos objetivos y enfoques, implementa acciones cuyos fundamentos y estrategias convergen con el marco conceptual del Proyecto y su estrategia de intervención.

El objetivo del programa se alinea a la política educativa del MEP, en términos de armonizar objetivos comunes, que respondan a los objetivos previstos por PROEDUCA;

El programa es pertinente dentro de la realidad educativa costarricense en términos del mejoramiento y la actualización permanente de la formación continua del docente en servicio y el fortalecimiento de los procesos de gestión institucional.

El enfoque se proyecta hacia un plan de mejora de los centros educativos, abordado desde diversos componentes que convergen hacia el objetivo del Proyecto, que es el de la reducción de los índices

de abandono escolar. La estrategia de intervención se impulsa en el ámbito específico donde se llevan a cabo los procesos educativos en los centros escolares.

La pertinencia entre las necesidades de los beneficiarios directos y los tres niveles de intervención ha sido en el Proyecto una de las principales inquietudes para favorecer que las acciones puedan tener la funcionalidad que requieren los propios centros.

La identificación del área de intervención del Proyecto se basa en el *Country Strategy Paper* para el periodo 2007-2013 que se refiere a la cohesión social: el problema del abandono estudiantil “afecta de manera directa la capacidad del individuo de salir del círculo de pobreza, pues el acceso a posibilidades laborales de mayor atractivo está directamente relacionado con la escolaridad de los individuos y se ha mostrado estadísticamente que la situación de pobreza de la población tiene relación directa con los estudios realizados”¹.

En cuanto a la calidad del diseño del Marco Lógico, éste presenta carencia de indicadores claros y precisos, lo que ha generado posteriormente dificultades de concreción para acciones documentales de referencia como líneas de base o evaluaciones. No se establecieron indicadores cuantitativos, lo que hubiera permitido su uso y el seguimiento de las actividades de una manera más pertinente. Esta carencia trató de suplirse por parte del Equipo Técnico del Proyecto, pero tardíamente restando la funcionalidad requerida desde el arranque del Proyecto.

2.1.1 Pertinencia de la Estrategia de trabajo en Red

A diferencia de otros programas y acciones del MEP encaminadas al mismo fin, PROEDUCA, con el concepto de Red, aporta una concepción y estrategia muy distinta a las utilizadas tradicionalmente en otros programas que también abordan, directa o indirectamente el abandono escolar. La pertinencia de la estrategia de trabajo en RED promueve la generación de procesos innovadores y participativos de los actores de la educación, en el desarrollo de la gestión pedagógica, institucional y administrativa de los centros educativos.

Trabajar en una estrategia de Red cuestiona algunos modelos que, de alguna manera, aún se encuentran vigentes en el modelo educativo del MEP.

Composición de los participantes en cada RED: Cada Red está conformada por 4 centros educativos, incorporando centros de distintas modalidades. Por parte de cada centro, a su vez, participa el director, el orientador, el coordinador académico, docente guía, otros como pueden ser los docentes o miembros de la comunidad educativa. En el caso de los colegios técnicos se incorporaba al coordinador técnico o el coordinador con la empresa. Todos ellos con responsabilidad directa de gestión al entender que podrían asumir mejor el contenido del primer componente del Marco Lógico.

2.1.2 Pertinencia de los Criterios de Selección de la muestra de centros educativos

La pertinencia de la selección de la muestra de los centros educativos PROEDUCA en las diferentes modalidades educativas agrupándolas en redes, favoreció así un trabajo colaborativo, multidisciplinar y multinstitucional.

¹ Taller de Marco Lógico, San José, marzo de 2009.

Para su selección, se consideraron criterios de diversidad en las modalidades educativas, centros educativos con una tasa alta de abandono escolar o no permanencia, contextos rural y urbano, así como centros educativos con una baja tasa de abandono, que permitiera compartir sus experiencias en la materia. Se seleccionaron 80 Centros Educativos de los que 35 pertenecen a la GAM (Gran Área Metropolitana) y 45 centros educativos fuera del GAM.

En cuanto a Modalidades, resultaron 36 Centros Académicos diurnos; 10 Académicos Nocturnos; 28 Colegios Técnicos profesionales (CTP); 2 Secciones Técnicas nocturnas; 3 Liceos Rurales y 1 Colegio Artístico

A juicio del equipo evaluador, estos criterios de selección resultan coherentes con las estrategias educativas del país, con las políticas de cooperación de la UE, y con la lógica de intervención y la matriz del Proyecto PROEDUCA.

2.1.3 Pertinencia entre las necesidades de los beneficiarios directos y los tres niveles de intervención.

En relación al **primer componente**, otorgarles a los centros educativos nuevas competencias institucionales y profesionales mediante la incorporación de la metodología del trabajo en Red como estrategia para abordar el tema del abandono y la permanencia del alumnado en los centros educativos, fue del todo pertinente.

Los centros educativos, a partir de la reflexión sobre la práctica, realizaron los diagnósticos de la realidad de sus comunidades educativas, elaboraron estrategias encaminadas a mejorar o solucionar los temas detectados, construyeron sus propios materiales, realizaron un seguimiento y evaluación a sus procesos de fortalecimiento, y adquirieron nuevas competencias institucionales y profesionales, lo que consolidó y mejoró el clima relacional entre las diferentes ramas académicas educativas de la zona.

De las entrevistas realizadas a estudiantes, se desprende que éstos reconocen que la concepción inicial del Proyecto cambió en su desarrollo mismo, los temas de importancia eran las capacitaciones y la dotación de materiales, pero la implementación de la estrategia de RED consolidó el protagonismo y la autonomía de los centros educativos.

2.1.4 Coherencia con otras acciones institucionales en curso

Existen otros programas del MEP que fomentan la convivencia en el centro educativo, proporcionan medios para facilitar el acceso a los centros educativos, o desarrollan acciones que facilitan el aprendizaje y la permanencia estudiantil, aunque no siempre en las zonas geográficas del PROEDUCA, ni siempre como complemento a las redes existentes. Se mencionan los siguientes:

Programa de Becas (FONABE)

Programa Convivir

Programa de Alimentación y Nutrición

Programa de ayudas técnicas para estudiantes con discapacidad.

Programa de transporte estudiantil.

El proyecto PROEDUCA en su Resultado 2 “Las y los estudiantes encuentran los procesos educativos interesantes y significativos fortaleciendo sus sentidos de pertenencia al Centro Educativo”; promovió la convivencia entre estudiantes, de esa forma y en términos de la coherencia con otras acciones implementadas por el MEP, presentó un alto nivel de afinidad con el **programa Convivir**, que tiene dentro de sus acciones el promover el desarrollo de actividades participativas en los centros educativos de forma permanente. Sus objetivos se dirigen a fortalecer las relaciones de convivencia en la comunidad educativa, así como a propiciar relaciones basadas en el respeto, el disfrute de la diversidad, la participación y el sentido de pertenencia e identidad. Las relaciones de convivencia entre los jóvenes, permite crear mayor motivación y dedicación en sus estudios, reduciendo así las posibilidades de abandono escolar.

Adicionalmente, existen programas de becas escolares para el nivel de primaria: Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el programa Avancemos. Entre otras acciones del MEP en relación a reforma curricular, mejora de la infraestructura y cambios en las normas de promoción y repitencia.

Desde mediados de 2015 el MEP promociona el programa “Yo me apunto con la educación”, con una cobertura a 168 colegios diurnos y nocturnos + 31 otros CE. Se trata de la estrategia institucional de la Administración gubernamental 2014-2018, para promover la permanencia, reintegración y éxito escolar. Resulta manifiesto que buena parte de su inspiración la recoge de PROEDUCA, aplicando incluso la estrategia de Redes. Incluso en la entrevista mantenida con la Sra. Ministra del MEP se confirmó que considera como una posibilidad integrar las bondades de PROEDUCA en el programa “Yo me Apunto”. Un punto crítico de “Yo Me Apunto” es que opera con base a compromisos voluntarios, lo que implica a su vez, un cierto grado de debilidad.

2.2. EFICACIA

ANALIZAR EN QUÉ MEDIDA LOS RESULTADOS CONTRIBUYEN AL LOGRO DEL OBJETIVO ESPECÍFICO

El Proyecto ha conseguido unos niveles de eficacia altos en todos los componentes. La participación de la población involucrada ha sido una constante en todas las actividades, tanto por parte de directores, docentes como de estudiantes.

Las valoraciones recogidas por el equipo evaluador constatan que hubo gran participación, y que, en la mayoría de los casos, resultó satisfactoria. Los estudiantes manifiestan que ha mejorado el clima escolar, que se ha ido arraigando el sentido de pertenencia al centro, que las acciones de intercambios, campamentos, microproyectos, juegos, etc. han influido en una mejora de su percepción del centro educativo, manifestando incluso haber mejorado las relaciones con los docentes.

Por otra parte, durante el período de aplicación de PROEDUCA, tal como reflejan las estadísticas, se ha producido una reducción del índice del abandono escolar, comparando promedios desde el año 2011 y hasta el año 2016. Sin embargo, esta reducción no puede atribuirse a la intervención del Proyecto, ya que podrían confluir diferentes variables y acciones. Para determinar la incidencia de PROEDUCA en la reducción de los índices del abandono escolar se requieren investigaciones cuantitativas y cualitativas que aporten hallazgos significativos al respecto.

2.1.1 ACCIONES DE PROEDUCA CON ALTO GRADO DE EFICACIA

A) Implementación del modelo de Red

El resultado más importante que ha aportado el proyecto PROEDUCA ha sido haber incorporado la estrategia de intervención basada en el trabajo en RED, metodología innovadora en Costa Rica que ha respondido plenamente con el primer resultado esperado del Marco Lógico: **“Se han logrado avances para una gestión educativa participativa y capaz de dar respuesta a la problemática propia del contexto”** y cuyo valor ha ido mucho más allá de los resultados obtenidos sobre los índices de abandono escolar. Esta estrategia ha sido muy bien recibida por las comunidades educativas por sus aportes útiles a problemas concretos.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, el nivel de eficacia de las Redes ha sido altamente elevado ya que, al margen de las limitaciones en su desarrollo y la falta de apoyo institucional, la mayoría de las Redes manifestaron su voluntad de seguir manteniendo el trabajo en red, para dar continuidad a las experiencias adquiridas con el Proyecto PROEDUCA.

Inicialmente las 20 Redes creadas fueron asesoradas por los ATI al considerar que las Redes era el tema más innovador del Proyecto PROEDUCA y requería una atención especial. Los diferentes equipos que formaban las 20 redes rápidamente crearon un ambiente positivo y motivador al entender su utilidad y valor. Su metodología de trabajo se fue consolidando siguiendo el modelo propuesto por PROEDUCA “Redes de innovación y crecimiento pedagógico para la permanencia escolar”².

Aspectos que han incidido en resaltar el valor del criterio de Eficacia de las Redes:

- La concepción de trabajo para el mejoramiento de la permanencia de los estudiantes en los centros educativos se aleja significativamente de las modalidades tradicionales: en lugar de que los centros educativos trabajen de manera aislada se impulsa el concepto de trabajo en redes interprofesionales e interinstitucionales. Los equipos directivos y los docentes entrevistados de las Redes destacaron que les permitía tener la posibilidad de poder trabajar en equipo, disponer de autorización y tiempos oficiales para dedicarlo al trabajo en Red, de un apoyo técnico y logístico para poder desarrollar su trabajo con total autonomía y el disponer de recursos materiales.
- La estructura organizativa y logística de la Red implicaba a un grupo de profesionales asumir la responsabilidad de organizarse, analizar con otros profesionales de otras modalidades educativas la realidad de sus entornos, diseñar y construir sus propios materiales y recursos, aplicarlos y poder valorar sus resultados.
- Otro factor positivo de las Redes de PROEDUCA ha sido que para los centros educativos trabajar en red, era un reto y una satisfacción a la vez, ya que colaboraban con un aporte continuo de análisis, propuestas y acciones concretas de mejora desde la práctica de los centros educativos y de sus contextos socioculturales. Propuestas y acciones elaboradas por toda la comunidad por lo que la idea fue recibida muy positivamente. Una experiencia nueva y muy diferente a la vivida dentro de las instituciones educativas.
- Los Proyectos y materiales (protocolos elaborados desde las redes y adaptados a las características de cada centro, planes de trabajo, mini proyectos, etc.) provenían de las

² Ver AESA (sep. 2016) Informe Final de Sistematización y por Socioanálisis (oct.2013) Redes de innovación y crecimiento pedagógico para la permanencia escolar

necesidades y demandas concretas de los centros, por lo que los centros valoraban muy positivamente que se les aportaran soluciones concretas a problemas concretos.

- Las redes de centro aportaron a la integralidad del trabajo de manera colegiada y mejoró la autoestima profesional de los docentes.
- Los diversos proyectos que desarrollaron (Proyectos de innovación pedagógica³, Confección de planes de trabajo, Protocolos, fueron elaborados siguiendo una metodología de trabajo colaborativo y de la Investigación en la Acción (I/A).
- Hay que destacar que, por primera vez, desde los centros y no desde el MEP, las redes crearon un programa propio que integra, una serie de protocolos, entre ellos “Alerta Temprana”, encaminados a la detección temprana de un posible abandono y su posterior seguimiento y actuación implicando a la familia. Protocolos que cada centro adaptó a su realidad y que posteriormente el Proyecto homologa y la Ministra da el visto bueno para su implementación; así mismo recibe el aval de las diferentes direcciones del MEP⁴.
- Como ya se ha comentado, la falta de un sistema de monitoreo y evaluación de carácter cualitativo y cuantitativo en PROEDUCA, la ausencia de un espacio estable de comunicación, intercambio y visualización social permanente de dicho proceso y la falta de cooperación con otros programas afines, le restó eficacia a esta estrategia, sobre todo en su consolidación, ampliación a otros programas y su continuidad.
- La percepción inicial de lo que era PROEDUCA, por gran parte de los 80 centros seleccionados fue, según explican algunos de ellos, confusa al no entender el concepto de Red y sí en cambio las capacitaciones y la dotación de recursos y materiales. Asociar PROEDUCA a su potencial económico encaminado a mejorar las infraestructuras, la dotación de recursos TIC, materiales de carácter didáctico equipamiento de carácter musical y deportivo y lúdico a los centros educativos, desvió buena parte del valor de las Redes.
- Otro aspecto que tampoco ayudó a un buen desarrollo e imagen del Proyecto fue el no poder controlar desde la U/G los tiempos de su desarrollo. Factores, como el cambio de gobierno y la parálisis financiera y administrativa de PROEDUCA (también analizado en el apartado Eficiencia) afectó la programación del Proyecto retrasando las reuniones de las Redes, la implementación de los micro proyectos de innovación educativa, y especialmente la entrega de las TIC, justo en los períodos de cierre del Proyecto.
- Otros factores que fueron mencionados por los integrantes de las Redes de centro fueron los siguientes: dificultades de articulación con la DRE, falta de asesoría permanente, formación permanente online y falta de un sistema de monitoreo y evaluación de los procesos implementados.

B) La Articulación para un Proyecto descentralizado y contextualizado (las DRE y los Promotores Socioeducativos Regionales)

³ Reglamento para la confección de proyectos de innovación
file:///C:/Users/user/Downloads/Proyectos%20de%20Innovaci%C3%B3n%20Educativa.pdf

⁴ Protocolos

- Reinserción Estudiantil <http://bit.ly/2oEYjZY>
- Inclusión estudiantil <http://bit.ly/2ptj8vk>
- Apoyo a estudiantes <http://bit.ly/2pXktrp>

El diseño del Proyecto contemplaba una estrategia de intervención destinada a la mejora del contexto educativo, avanzando hacia una gestión institucional de mejoramiento de la calidad educativa, fomentando el desarrollo profesional de los docentes y adecuando los espacios educativos con obras, equipamiento y recursos para lograr un clima escolar que generase en los estudiantes el sentido de pertenencia al centro educativo.

El organigrama del MEP visualizaba que existían las Direcciones Regionales de Educación (DRE), pero con escaso personal y funciones principalmente administrativas, normativas y de control. Pasar de este tipo de cultura a otra como la que proponía el Proyecto se revelaba como tarea sin perspectiva de éxito.

El Proyecto PROEDUCA necesitaba articularse para numerosos actores, las DRE jugaron un rol muy clave en el Proyecto, pero necesitaban una mayor colaboración de los directores de los centros educativos.

En el momento de la misión de formulación del Proyecto de la firma del CdF y del arranque del mismo, se contó con el apoyo del despacho del MEP.

El diseño del Proyecto ya contemplaba la figura del Promotor Regional (10 en total) como elemento de enlace entre las DRE y los Centros educativos. Son numerosas las Redes que manifiestan en grado muy alto el rol del Promotor en su excelente funcionamiento.

La aportación del Promotor socio-educativo regional se reveló como una idea excelente y necesaria para implementar y consolidar una nueva metodología de trabajo, como eran las Redes. Su misión era ayudar a dinamizar, de manera significativa, el trabajo en las redes, centros educativos y direcciones regionales. Esta figura se incorpora a las redes en abril de 2014 hasta marzo de 2015.

Para reforzar aún más el nivel de articulación en los ámbitos descentralizados, a la figura del Promotor se suma la incorporación de un Asesor Técnico o funcionario de la Dirección Regional.

Si bien en teoría la figura del promotor fue positiva por ser un soporte técnico, promoviendo y facilitando proceso de comunicación, distribución de materiales didácticos, sistematización de proyectos, planes de trabajo coordinación y dinamización entre las redes, la U/G y las DRE.

Valoraciones por algunos miembros de las redes respecto a la figura del promotor:

- El promotor era una nueva figura que incidía directamente en una dinámica y cultura administrativa de la que no formaba parte, por lo que algunas DRE y directores de centros educativos entraron en conflicto al no reconocer a dichas figuras, lo que influyó en una falta de comunicación y colaboración entre ellos.
- No todos los promotores en las Redes fueron vistos como profesionales cualificados de apoyo, ya que algunos de ellos no sabían exactamente qué funciones tenían asignadas.
- Algunos de los promotores no tenían una visión institucional de cuál debía ser su función y actitud en el marco de PROEDUCA.

C) “Alerta temprana”

Las Alertas Tempranas es un mecanismo que desde el 2014 implementa PROEDUCA cuya función es dar aviso sobre el ausentismo y otros aspectos de los estudiantes con riesgo de abandonar sus estudios. Este sistema da paso a la construcción de Protocolos que favorezcan la permanencia estudiantil.

En el 2015, mediante consultas con las redes, gestores, docentes, orientadores, padres de familia y estudiantes con el soporte de expertos, se construyen tres herramientas educativas:

- a) Protocolos para la inclusión estudiantil,
- b) Protocolos para la reinserción estudiantil y
- c) Protocolos para el apoyo de estudiantes que requieren beneficios estudiantiles. Estos protocolos fueron avalados para su uso por parte de la señora Ministra de Educación, la Dirección de Vida Estudiantil y la Dirección de Programas de Equidad.

La figura de las *“Redes entre Centros Educativos para el fomento de la permanencia estudiantil”* es una respuesta adecuada pero incipiente en su consolidación, abordando temas sensibles que requieren personal especializado, así como de espacios y tiempos que permitan atender adecuadamente todos los procesos de dichos protocolos y garantizar su continuidad.

El equipo evaluador no pudo evidenciar que se estén aplicando los protocolos en los centros educativos.

Lo que se ha considerado más significativo de “Alerta temprana” es que aplica el principio de rebajar los tiempos entre la aparición de un problema y la capacidad de respuesta en el mínimo tiempo posible. Se trata de un programa eficaz y no precisa demasiado tiempo de dedicación ni alteración de las dinámicas habituales del centro, sobre todo en las primeras fases de aplicación de los protocolos.

Si bien la idea es adecuada, conviene integrar estas acciones en el marco de un programa interdisciplinario e interinstitucional que aborde el tema en toda su complejidad para que pueda lograr el éxito que se pretende en la reducción de los índices de abandono escolar.

Hay que recordar que el abandono escolar tiene un carácter multifactorial y por ello no puede ser abordada de forma simple o aislada desde el centro educativo exclusivamente.

2.2.2 FACTORES QUE INTERFIEREN EN LA EFICACIA DEL PROYECTO

El equipo evaluador ha observado que muchas de las dificultades encontradas en el desarrollo del Proyecto han venido determinadas más por los valores y concepción ideológica de modelo de sociedad y ciudadano, que por los procedimientos administrativos y las normales resistencias a los cambios.

La Gestión del Proyecto

- El Proyecto PROEDUCA quedó seriamente afectado en la fase inicial de arranque por una gestión en su etapa de planificación que mostró algunas debilidades; la ausencia de elementos indispensables como cronogramas de implementación; diagnósticos e investigaciones oportunos y validación de riesgos, entre otros, comprometieron su ejecución; factores que no permitieron una adecuada implementación de las actividades previstas, provocando una subutilización de recursos y convirtiendo el año 2015 en una batalla por

cumplir con las exigencias del Proyecto , tanto para los centros participantes como para la Entidad Gestora⁵.

- Las valoraciones recogidas por el equipo evaluador ponían de manifiesto que esta “cultura administrativa”, era un sistema más de control que de eficacia, y que de alguna manera los despersonalizaba.

Normativa del Proyecto

En la práctica, el valor de un proyecto son sus logros educativos. El hecho de que en determinadas fases del Proyecto existiera un limitado cumplimiento administrativo, no desmerece que sus logros sean al final mayormente significativos, considerando que la disminución de los porcentajes en el índice de abandono escolar ha sido para PROEDUCA uno de sus mayores desafíos.

Administración-MEP

- A lo largo de las 16 visitas a las redes y de las 30 entrevistas realizadas en los centros educativos de PROEDUCA, el equipo evaluador resume algunas valoraciones que indican la visualización del MEP como un factor de restar eficacia a algunas acciones del Proyecto, en especial, las que inciden en ámbitos descentralizados, en las Direcciones Regionales, si bien no en todas.
- Trabajar bajo la modalidad de Red los había trasladado a otra dimensión personal y profesional; la incorporación de la metodología de trabajo en Red visualizó la gran diferencia que existe entre dos maneras de concebir, abordar y trabajar los aspectos educativos y profesionales.

2.3 EFICIENCIA

En relación a la eficiencia el Proyecto dentro de los primeros seis meses después del arranque, la Unidad de Gestión ya quedaba instalada. El PP0, inicia en agosto 2012 (9 meses después de la firma del CdF) y finaliza en los primeros meses de 2013. En este periodo se incorporan el ATI y el JATI quienes vienen a impulsar el Proyecto y orientar las acciones para la planificación y ejecución correspondiente.

De los 48 meses planificados inicialmente en el Convenio de financiamiento sólo 30 fueron dedicados a la fase operativa. Esta situación ha generado un calendario recargado de actividades, principalmente en el 2015 y generando situaciones difíciles con los centros educativos, por la programación den muchas acciones en paralelo, exigencias de citaciones, selección de participantes, acompañamiento extramuros, entre otros. La asistencia técnica internacional planificada para todo el período del convenio fue reducida a 22 meses en el caso del JATI y 25 en el caso del especialista en procedimientos administrativos.

El inicio del Proyecto estuvo marcado por el desconocimiento de la normatividad administrativa de la Unión Europea, los cambios en la Guía PRAG (nueva PRAG en 2013) y un difícil arranque administrativo del Proyecto con la normatividad existente dentro del MEP. Se suma la incidencia de algunos cambios entre director y contable, generando retrasos para firma de cheques (se requieren dos firmas autorizadas). También el cambio de Gobierno, dando paso a una nueva Administración, en mayo 2014, atrasó la ejecución del Proyecto unos 4 meses. Pese a ello, el Proyecto logró

⁵ MEP Auditoría interna informe 08-16 Proeduca, pág. 27

cumplir los plazos de N+3, adjudicando los contratos correspondientes y comprometiendo lo presupuestado, aunque con algunas variantes en los plazos estipulados, particularmente derivados de las licitaciones internacionales, ampliaciones de los PP y reasignaciones presupuestarias, entre otros factores a resaltar.

A nivel de desembolsos y gestión financiera, según el CdF, el aporte MEP-PROEDUCA al Proyecto debía representar un 52,85% del total. Con los datos contables se evidencia que el aporte del MEP-PROEDUCA vendría a ser del 67.72%. (€10.025.859, 8). Por parte de la UE, su aporte quedó inferior a lo previsto en el CdF (€ 8.002.229,1).

La eficiencia del Proyecto se vio afectada en la ejecución de los contratos de subvención, debido a que el Proyecto perdió el control con la intervención de las ONGs (con excepción del contrato con Fundeser), ya que uno de los motivos principales fue la falta de alineación a las directrices de los TDR, considerando los contratos de subvención como una experiencia no exitosa y poco eficiente. Esta modalidad de implementación deberá ser evaluada de manera pertinente para futuros programas y/o proyectos.

Los principales **hitos** en el transcurso del Proyecto han sido:

Firma del Convenio de Financiación:	8 de diciembre de 2011
Período de ejecución:	8 de diciembre de 2011 al 07 de septiembre de 2017
Límite de contratación (N+3).	7 diciembre de 2014
Fin del período operativo:	63 meses a partir de la firma del CdF (+ extensión de 3 meses según addendum 4 al CdF)
Fin del período de cierre:	8 de marzo 2017 al 7septiembre de 2017

Presupuesto Programa 0: del 08/08/2012 al 07/02/2013

Dentro de los primeros seis meses después del arranque del Proyecto, la Unidad de Gestión ya quedaba instalada. El PP0, inicia en agosto 2012 (9 meses después de la firma del CdF) y finaliza en los primeros meses de 2013. En este periodo se incorporan el ATI y el JATI quienes vienen a impulsar el Proyecto y orientar las acciones para la planificación y ejecución correspondiente.

PROEDUCA no contó con presupuesto entre el período comprendido entre el 8 de febrero y 4 de junio de 2013.

Gastos: UE: € 42.617
 MEP: € 163.489

Presupuesto Programa 1: del 4/6/2013 al 04/09/2014 + ampliación hasta 3/12/2014

Gastos: UE: € 2.549.557
 MEP € 10.516.949

- La aprobación del PP1 tomó 4 meses debido a los tiempos asumidos tanto por el MEP como UE.
- Dos reasignaciones presupuestarias en los cuatro primeros meses del PP1 y una tercera en el noveno mes recargaron los contenidos originales del Presupuesto Programa.

- Inicia una nueva Administración gubernamental el 8 de mayo 2014, lo que conllevó las siguientes situaciones:
 - a) Cuestiones relacionadas con el cambio del Contable y posteriores registros de firmas.
 - b) Retrasó las actividades corrientes y la firma de contratos de suministros, servicios, funcionamiento normal de las redes y especialmente la implementación de micro-Proyectos de innovación educativa en los 80 centros escolares, cuestión que se había planificado para el bimestre mayo-junio 2014.

Presupuesto Programa 2: del 4/12/14 al 07/12/2015 ejecución plena, cierre y ampliación al 03/06/2016

Gastos:	EU:	€ 4.638.329,15
	MEP:	€ 1.060.836,00

Durante el año escolar de 2015 se da énfasis a la fase de ejecución realizando las siguientes actividades:

- Entre los meses de marzo y noviembre se planificó llevar a cabo 600 talleres que alcanzaran a 19.000 beneficiarios entre docentes, personal directivo, administrativo y estudiantes de 80 centros educativos y 19 Direcciones Regionales de Educación.
- Hacer operativos cuatro contratos de subvención destinados a implementar micro proyectos de innovación educativa, atender la diversidad sociocultural del aula heterogénea, fomentar un nuevo tipo de relaciones entre el centro educativo y la comunidad de pertenencia, así como fomentar la cultura de emprendedores en los estudiantes para lograr una inserción laboral y técnica cualitativamente superior.
- La implementación de los contratos de ocho obras de infraestructura tendientes a mejorar la calidad de los espacios educativos. Se desarrollan tres canchas multiusos, tres ranchos o salones culturales y dos baterías de baño
- La adquisición y distribución de material didáctico e implementos deportivos, musicales, pizarras interactivas y laboratorios de ciencias.

Presupuesto Programa 3: del 4/06/2016 al 7/03/2017 + período de cierre hasta 07/09/2017

Gastos (sin auditar hasta el 7/3/2017):

EU:	€ 771.724,82
MEP:	€ 467.398,06

Entre 2016 y 2017 se distribuyeron en los centros del Proyecto las computadoras y proyectores.

El Proyecto cumplió los plazos de N+3, adjudicando los contratos correspondientes y comprometiendo lo presupuestado, no obstante, se produjeron retrasos en los plazos estipulados debido a problemas con licitaciones, ampliaciones de los PP y reasignaciones presupuestarias, entre otros factores a resaltar.

El Proyecto ha mostrado durante su ejecución una gran flexibilidad; la calidad del seguimiento y sistematización administrativa en el Proyecto no resultó satisfactoria inicialmente, pero fue solventando positivamente las dificultades, llegando a alcanzar un grado aceptable de eficiencia.

La Unidad de Gestión en combinación con el JATI conformó un equipo eficiente y capaz de manejar un proyecto de tal índole. La gestión financiera y la ejecución presupuestaria se desarrollaron tal y como estaban previstas, salvo los gastos en obras y la necesidad de aumentar el rubro de gastos de funcionamiento, los cuales fueron solventados por parte de la contrapartida nacional.

Durante la actual Administración Gubernamental (2014-2018), los contactos con los Departamentos del MEP se limitaron a enviar la información sobre el PROEDUCA y, ocasionalmente, se produjeron contactos informales en la implementación de capacitaciones. Hay una mayor sintonía y cooperación con el Departamento de Vida Estudiantil.

2.3.1 ESTRUCTURAS DE GESTIÓN Y SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN

Desde su inicio, PROEDUCA ha debido cumplir con dos sistemas de procedimientos de gestión administrativa, el de la República de Costa Rica y el de la Unión Europea. PROEDUCA se organizó como un proyecto de operación descentralizada directo, la UE delegó la gestión administrativa al Gobierno de Costa Rica, en este caso el Ministerio de Educación Pública (MEP), propiamente al Viceministerio Académico, como autoridad contratante.

La Delegación de la Unión Europea (DUE) gestiona directamente los servicios de asistencia técnica internacional, incluyendo monitoreo, evaluación y auditorías externas.

PROEDUCA organizó para su gestión una unidad con relativa autonomía y oficina propia. Los contratos de los integrantes son pagados por el MEP: el personal es adjudicado por tiempo necesario al Proyecto y mantiene su plaza fija en los departamentos del MEP, adonde regresarán a la conclusión del Proyecto. Dentro de la UdG hay personal de planta del MEP del Departamento de Vida Estudiantil, del Instituto de Desarrollo Profesional, de la Dirección de Educación Técnica, del Departamento de Infraestructura y Equipamiento Educativo y de la Proveeduría Institucional.

No siempre la relación con los departamentos esenciales dentro de la institucionalidad del MEP resultó fluida. En este sentido, en noviembre 2015⁶ el JATI describe que *“Los módulos de las capacitaciones siempre se envían a consulta al Departamento de Asuntos Curriculares. Es una muy buena práctica, a los efectos de anclar nuevas ideas, conceptos y perspectivas en la estructura formal del MEP. Sin embargo, el tiempo de respuesta ha sido demasiado largo.”*

De los 48 meses planificados en el Convenio de financiación, sólo 30 fueron dedicados a la fase operativa. Esto ha generado un calendario recargado de actividades, principalmente en el 2015 y obviamente genera situaciones difíciles con los centros educativos, ya que resultaron muchas acciones en paralelo y exigencias de citaciones, selección de participantes, acompañamiento extramuros, entre otros.

La asistencia técnica internacional planificada para todo el período del convenio fue reducida a 22 meses en el caso del JATI y 25 en el caso del especialista en procedimientos administrativos. En el apartado Gestión de recursos físicos y de las licitaciones se detalla los desfases en el cumplimiento de los plazos de ejecución y entrega de materiales que se ha generado debido a problemas con diferentes lotes de licitación internacional.

2.3.2 GESTIÓN FINANCIERA, EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y DESEMBOLSOS DE LA UE

⁶ Misión de Apoyo Senior a la gestión técnica y asistencia en la implementación y sostenibilidad de las acciones del Presupuesto Programa 2 en el marco del Contrato de Servicios N° 2012/299-633. Dr. Alberto Nagle Cajés, Misión realizada entre el 4 y 29 de mayo de 2015 en San José, Costa Rica. HIFAB INTERNATIONAL AB.

El cuadro siguiente (basado en los cálculos⁷ realizados por el contable hasta el 8 de marzo de 2017) muestra el panorama total de la ejecución consolidada en EURO desde el PP0 hasta PP3:

Código	Categoría	UE	MEP	Total	CdF-Total EU y/o MEP	% de ejecución
1	Servicios	3.555.400,55	180.961,74	3.736.362,29	3.943.691	94.74
1.1	Asistencia Técnica Internacional (ATI)	713.327	-		714.000	99,91
1.2	Asistencia Técnica Local	762.236,38	-	762.236,38	915.075	83.3
1.3	Auditorias y Misiones de Evaluación	-	177.626	177.626	180.000	98.68
1.4	Formación y capacitaciones	1.744.184,23	180.961,74	1.925.145,97	1.973.077	97.57
1.5	Intercambio de Experiencia redes	158.026,94	-	158.026,94	161.539	97,83
2.	Suministros y Equipos	2.942.562,28	10.031	2.952.593,28	3.088.309	95.61
3	Obras	464.772	10.553.678,84	11.018.450,84	9.306.889	118.39
4	Información y Visibilidad	239.629,85	17.399	257.028,85	260.000	98.86
5	Gasto de Funcionamiento	391.020,06	1.446.601,48	1.837.621,54	945.560	194.34
5.1	Personal Local	-	1.140.614,49	1.140.614,49	433.200	263.3
5.2	Gasto de funcionamiento	391.020,06	305.986,99	697.007,05	512.360	136.04
6	Subvenciones	408.844,43	-	408.844,43	467.640	87.43
7	Imprevistos*	500	-	-	16.000	0
TOTAL		8.002.229,17	12.208.672,06	20.210.901,23	18.028.089	112.11

Según el CdF, el aporte del MEP al Proyecto debía representar un 52,85% del total. Con los datos contables se evidencia que el aporte del MEP-PROEDUCA vendría a ser del 67.72%. Comparado con lo estipulado de aportes originales del MEP-PROEDUCA en el CdF, se observa una notable sobre- ejecución en el rubro Servicios con 106.45%, Suministros y Equipos con 125%, Obras con un 123,34% y los Gastos de Funcionamiento con 305.71%, mientras quedó sub ejecutado el rubro de Información y Visibilidad con un 87%.

⁷ Ver ANEXO Ejecución Presupuestario por PP de la UE y MEP v.30032017

El aporte de la UE quedó ligeramente inferior a lo previsto en el CdF en cuanto a Servicios (94.22 %), Suministros y Equipos (ejecución presupuestaria de 95.53%), Gastos de Funcionamiento (82.78%) y Subvenciones (87.43%). Por el otro lado se observa un ligero aumento comparado con lo previsto en Información y Visibilidad (100.7%) e Intercambio de Experiencia de redes (109%).

Cuadro de desembolsos, gastos y saldo de la UE a 1 de marzo 2017 (en Euros):

Desembolsos UE	
Fechas:	En Euros:
9/10/2012	208.679,97
2/10/2013	2.362.786,99
8/05/2015	1.291.340,71
1/12/2016	<u>1.274.986,14</u>
Total fondos EU recibidos:	5.137.793,81
Gastos PROEDUCA (UE)	
Gastos PP0	42.617,30
Gastos PP1	1.836.230,00
Gastos PP2	3.019.868,36
Gastos PP3	<u>30.863,38</u>
Total gastos del Proyecto PROEDUCA	4.929.578,68
Saldo a 1 de marzo 2017:	208.215,13

Las obras con fondos de la UE:

Las obras *tradicionales* de infraestructura no son una prioridad de PROEDUCA. El MEP contextualiza la ejecución de obras mediante prototipos o modelos, por lo que destina más 90% del presupuesto para la construcción de aulas, comedores y servicios sanitarios. No existen posibilidades de realizar obras para el fomento del deporte, la cultura y la innovación. Debido a esta razón, PROEDUCA se ha concentrado en realizar obras que fomenten el desarrollo de actividades innovadoras como pistas de patinaje, lugares de esparcimiento en los patios y kioscos multiuso. La idea fue de generar en el Ministerio conocimientos cualitativamente diferentes en el área de la infraestructura educativa.

Después de un proceso participativo entre la UdG y los CE en el terreno fueron seleccionados diez centros para obras de innovación, pagados de los fondos de la UE.

Su construcción fue un proceso lento debido a que el Departamento de Infraestructura Educativa (DIEE) del MEP requiere la aprobación previa de las diferentes fases del proceso constructivo que van desde los lugares físicos donde se realizarán las obras hasta la aprobación de los planos. A ello se le debe sumar el requisito de la Unión Europea de que cada centro educativo debe contar con los certificados de propiedad de sus respectivos terrenos. Otro problema se presentó después de la primera ronda de licitaciones: aunque los costos iniciales de las obras fueron reales, las empresas ofertantes convinieron en presentar ofertas de máximos. En consecuencia la primera licitación quedó declarada nula. Se trató de resolver, mediante un proceso negociado, y suprimiendo algunos detalles técnicos y alguna adecuación, al final quedaron ocho obras que se han construido con un 100% de dinero de la UE.

Las obras realizadas son:

CE beneficiario:	Obra:	Observaciones:
1. Liceo Acad. Rodrigo Solano - Limón	Batería sanitaria	Se cumplió sin problemas.
2. Liceo rural Cahuita - Limón	De un <i>skate park</i> a un quiosco multiuso	En el sitio planificado para el Skate Park se presentó un problema de agua en el subsuelo a 40 cm. + un problema de medioambiente debido a árboles de fruta protegido en la cercanía del lugar preferido. DIEE aprobó inicialmente el lugar previa inspección, pero no era exactamente donde se tenía previsto el Skate Park. Ya iniciada la obra se suspendió a finales de marzo 2015. Vía procedimiento negociado se cambió el carácter de la obra en un kiosco Multiuso, iniciando su construcción en feb 2015. Al final era una obra más adaptada y útil al Colegio. A la DUE se solicitó ampliación de plazo de entrega + acceso a fondos del rubro "Imprevisto". Se amplió el plazo de entrega original de 4m a 18 meses más imprevistos de € 15.500 para realizar la estabilización del terreno para construir -vía un Apéndice I al contrato original- un rancho Multiuso en Cahuita que se inauguró el 3 de junio 2016.
3. Liceo de Maryland - Limón	Cancha multiuso	Adjudicada en dic 2014 + 4 meses de plazo. Se cumplió dentro del tiempo + Aportes mínimos PROEDUCA para el embellecimiento del lugar.
4. Col. Rincón Grande de Pavas- San José	Rancho multiuso	Inicio de la obra: feb 2015 + 4 meses. Se entregó sin problemas antes la fecha de vencimiento.
5. Lic. Nocturno de Palmares – San José	Un núcleo remodelación batería de baños	Fecha de inicio de la obra: febr 2015 + 4 m. Por atrasos justificados se entregó finales de septiembre 2015. Fue necesario un proceso de renegociación debido a altos costos iniciales del proceso de contratación administrativa del DIEE
6. Col. Acad. Playas del Coco - Guanacaste	Cancha multiuso	Fecha de inicio de la obra: feb 2015 + 4m. Por atrasos justificados se entregó en agosto 2015.
7. Liceo Obando Chang - Guanacaste	Rancho Multiuso	Fecha de inicio de la obra: feb 2015 + 4m. Por atrasos justificados se entregó en agosto 2015.
8. CTP Santa Cruz - Guanacaste	Cancha Multiuso	Fecha de inicio de la obra: feb 2015 + 4m. Por atrasos justificados se entregó en agosto 2015.

Obras con aporte nacional

Del presupuesto de la contrapartida nacional, resultó un 88% gastado en obras de infraestructuras⁸. Lo presupuestado para la categoría de obras por parte de la UE fue limitado y ampliado con grandes partidas del MEP, como contraparte nacional: en el Presupuesto del CdF se indicó un monto de 8.556.889,00€ mientras la partida gastada en obras hasta marzo de 2017 fue de 10.553.678,84€.

⁸ Ver el cuadro sintético de la ejecución de la contrapartida nacional en Anexo cuadro ejecución contratos contrapartida nacional.

Otros Gastos con aporte nacional:

En el ámbito de las Capacitaciones: Una parte menor del aporte nacional se destinó a actividades formativas realizadas por el Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) a solicitud de PROEDUCA. Fue el caso de las capacitaciones a los Asesores de Educación de Adultos y los Docentes de Colegios Nocturnos, desde la perspectiva de la Andragogía. También se capacitó a los integrantes de las Redes de innovación y crecimiento pedagógico, y finalmente a los Docentes y Directores de los Centros, diurnos y nocturnos en temas de convivencia escolar y abordaje de la violencia.

Para el Instituto de Desarrollo Profesional (IDP), PROEDUCA es un Proyecto de la cooperación internacional y sus aportes en materia de capacitación son considerados como capacitaciones externas.

En cuanto a gastos de funcionamiento del Proyecto: Gastos de funcionamiento son aquellos utilizados en actividades para poder desarrollar el Proyecto, sus actividades administrativas y de gestión en los CE. Una parte considerable se gastó en el funcionamiento del Proyecto. Éstos estaban limitados a unos 40.000 € en el presupuesto del CdF⁹ para el MEP, pero durante la práctica de implementación resultaron necesarios diversas adecuaciones presupuestarias para llegar a cubrir necesidades.

2.3.3 GESTIÓN DEL PERSONAL, LA ASISTENCIA TÉCNICA LOCAL Y LA ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL

El CdF fue firmado a finales de 2011 y el PP inicial se presentó el 8 de agosto 2012. Los primeros meses de arranque del PROEDUCA coincidieron con una reducción de la presencia de la DUE en Costa Rica y reorientación administrativa desde la DUE a Managua. A mediados del 2012, el MEP asignó el personal a PROEDUCA. En este tiempo, los primeros contactos desde la DUE Managua con el JATI y ATI experto en administración se confirmaron y junto con un administrador y contable empezaron a impulsar el a partir de la segunda mitad de 2012.

El primer tiempo como equipo de Unidad de Gestión se dedicó a entender la guía E-PRAG de la UE, la definición de acciones concretas del ML y las circunstancias alteradas desde la Misión de Identificación del PROEDUCA (Informe de diciembre 2009), asegurar la asignación de personal desde el MEP y la definición de la gestión del proyecto con los involucrados. La preparación y gestión de licitaciones para la compra de dos vehículos y equipamiento de mobiliario de oficina fue urgente. Resultó oportuna la aprobación del PP0 y las licitaciones desde la DUE Managua.

Sin embargo, después de la firma del PP0 se presentó un conflicto interno en el MEP que ocasionó que el Proyecto no dispusiera de fondos entre agosto de 2012 y febrero de 2013, por lo que tampoco hubo en el Proyecto actividad relevante. En junio de 2013 se nombró un nuevo director. Resultó necesaria una ampliación del PP0 (inicialmente: entre agosto 2012 + 6 meses), tiempo en el que se terminó además la propuesta del PP1. Se pasaron fondos del PP0 al presupuesto del PP1.

⁹ El monto de € 40.000 se refleja en el addendum no.2 del CdF del 1 de julio 2015, p.3 referente al Anexo II: DTA, art 3 Ejecución, inciso 3.4. Presupuesto adonde se cambió la contribución inicial del MEP de € 30.000 al €40.000.

La Unidad de Gestión del proyecto PROEDUCA se divide en dos grandes áreas de atención: el equipo técnico y equipo administrativo, que incluye la dirección administrativa. Las funciones de cada persona en cada equipo están bien descritas en documentos a raíz de actividades que se realizan por fase. Dentro de las funciones que realiza el equipo administrativo se destacan funciones de tipo directivo, de gestión y operativo. La función directiva tiene el administrador de anticipos y el contable, el personal administrativo de gestión son los de contabilidad y el analista de licitación y las personas para el apoyo administrativo.

2.3.4 COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN CON ACTORES Y BENEFICIARIOS:

La coordinación entre los diferentes actores PROEDUCA siempre fue fluida. La comunicación con la DUE fue de mucha confianza, oportuna y con atención inmediata a problemas o necesidades señaladas.

El Proyecto ha podido formar un banco de datos de contactos con DRE, CE, proveedores, firmas consultoras, etc. Aunque el Proyecto PROEDUCA tiene institucionalizado un poder de convocatoria, al inicio no fue así; tenía que lograr su espacio en la verticalidad del sistema de comunicación del MEP. Las comunicaciones a los Centros Educativos siempre van vía los Directores de la DRE y los coordinadores de la Red correspondientes. El vice-ministerio aún tiene que dar el visto bueno a cada comunicación con la DRE. Las convocatorias por parte del PROEDUCA requieren de unos 20 a 23 días de anticipación, conforme a un calendario anual que PROEDUCA ha consensuado con los 80 CE y redes a base de una planificación rigurosa.

La figura del Promotor de la Red vino a aliviar esta dificultad de comunicación. Resultó un gran apoyo en comunicación, tramitaciones y motivación de los actores involucrados. Esta figura, que se originó ya en el diseño inicial del Proyecto, fue articulada por parte de PROEDUCA una vez que ya se había consumido la mitad del periodo de ejecución. El Proyecto realizó numerosos talleres participativos sobre la definición de funciones, alcance y rol del promotor. Por lo general, la comunicación entre PROEDUCA y las Redes resultó positiva; únicamente en 4 Centros educativos de una red existen problemas de comunicación debido a una resistencia inicial al Proyecto.

A nivel operativo se utilizaron mucho las comunicaciones vía email y redes sociales. Por lo general hubo bastante empatía entre la Unión Europea, la Dirección y Unidad de Gestión de PROEDUCA y los ATI. Respecto del MEP, la comunicación terminó derivando en exclusivamente formal, informativa y de vía unilateral, o sea, desde el Proyecto hacia el MEP. Sin embargo, el personal asignado por el MEP al Proyecto se involucró fuertemente con PROEDUCA y operó con autonomía bajo la dirección del Proyecto mismo. En este contexto, la comunicación resultó sustantiva y se lograron altos niveles de coordinación.

2.3.5 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

La gestión de la información corresponde a un proceso normal en proyectos de esta índole.

Elementos de la estrategia institucionalizada:

- Desde abril 2014 existe una estrategia de comunicación del Proyecto PROEDUCA y en noviembre 2015 la consultora contratada elaboró un Informe final que refleja todas las acciones sobre comunicación y visibilidad requerida por el Proyecto y la UE. Esta acción de fortalecimiento de la gestión de la información promueve un enfoque integral con prácticas en áreas de comunicación estratégica, concursos de involucramiento, estímulos para los voluntarios, videos informativos, materiales promocionales y sugerencias para el evento de cierre.
- Durante los diferentes PP y con apoyo de los ATI, el Proyecto presentó oportunamente los Documentos de Planificación de cada PP más los eventuales. Del mismo modo, se presentaron los Documentos de Solicitud de Ampliación de PP, igual que los Informes Semestrales de Avance de PP tanto por parte de la dirección del Proyecto como por parte del JATI.
- A través de la Dirección de Planificación del MEP se planificaron y coordinaron dos veces al año reuniones del Comité Directivo y el Comité Consultivo, Comités de proyecto que se han llevado con normalidad. Los Comités se perfilaron en algo más que una plataforma de presentación de hallazgos hacia un aliado en la reflexión sobre el rumbo y destino del Proyecto.
- Los Auditores recibieron la información requerida y también se emitieron los informes técnicos y financieros requeridos por la DUE en forma oportuna. Del mismo modo, se constató por el equipo evaluador el registro documental de la actualización de los expedientes de contrataciones, licitaciones, subvenciones, inventarios y actas de donación para el registro y archivo.
- Actualmente (marzo 2017) el Proyecto está consolidando las tareas administrativas y ejecutando los últimos pendientes operativos, por ejemplo, la entrega de equipos TIC en los CE, para la ejecución del cierre del Proyecto.

El sistema interno de seguimiento y evaluación (SISE) se utilizó dentro de la UdG con la finalidad de sistematización administrativa y cumplimiento a la planificación acordada. En su momento la UdG fue capacitada en el uso del SISE, que es en efecto una hoja en Excel. Además, existe un **sistema de gestión administrativa, SARA**, aceptado por la normativa de la UE.

El Proyecto maneja una biblioteca o centro documental (banco de datos) con toda la información correspondiente por escrito y en CD en base a los resultados de cada acción (Licitaciones, ATL, Consultores, ATI, etc.). Esta herramienta resultó ser una valiosa fuente de información para la misión de evaluación final. Las responsabilidades sobre el manejo de la información del Proyecto estuvieron bien divididas entre la administradora de anticipos, el contable, el personal técnico y administrativo del Proyecto.

Sobre la información, la generación y uso de las estadísticas dentro del PROEDUCA:

Los CE fue la principal fuente de información para proporcionar datos estadísticos al Departamento de Análisis Estadísticos (DAE) del MEP. La DAE fue el suministrador formal de los datos estadísticas para PROEDUCA.

2.3.6 GESTIÓN DE RIESGOS Y FLEXIBILIDAD

A pesar de algunos cambios esenciales, el Proyecto ha mostrado durante su ejecución una gran flexibilidad.

Sobre todo, el tiempo post N+3 de implementación en el terreno, que coincidió prácticamente con parte del año escolar 2014 y todo 2015, fue muy intenso para la U/G. Sin embargo, bajo el liderazgo de los ATI y un equipo consolidado de profesionales y con un apoyo permanentemente de la DUE

desde Managua, el Proyecto asumió su rol de manera pragmática al acompañar a los centros educativos y los demás actores según sus requerimientos, aunque su acción se limitara en acompañar los centros educativos mediante trámites de sistematización administrativa. El Proyecto aún no llegó a una sistematización del (nuevo) aprendizaje en el aula: no hubo tiempo ni posibilidad. A nivel de terreno, entrevistando a los beneficiarios, se observó por lo general una satisfacción crítica sobre el acompañamiento por parte de la U/G y la cantidad de firmas consultoras con capacitaciones, reuniones, informes, etc.

2.3.7 CALIDAD DEL SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

Dentro de PROEDUCA, con el desarrollo de la implementación de las redes, se logró además la creación de un sistema de seguimiento cuantitativo que permitiera acoplar la información del terreno sobre entrega de materiales, uso, instalación, cantidad de reuniones, diseño de planes operativos por red y por centro educativo y, más importante, información mensual sobre abandono con indicadores nacionales de educación con el sistema MEP. Así se dispone a nivel de las redes, cada centro educativo y la Unidad de Gestión sobre la información actualizado y enfocado al estudiante con capacidad de reacción de inmediato.

La misión de evaluación final observó que dentro del MEP se carece aún de un sistema integral de indicadores, para procesar las innovaciones puestas en marcha a nivel regional y local inspirados por acciones del PROEDUCA y otras iniciativas.

Se realizaron diferentes Misiones Cortas para permitir una visión actualizada sobre avances y los obstáculos de cada gestión (Redes, Voluntariado, promotores), sin embargo, la reacción tanto de la Unidad de Gestión como el sistema de MEP en su conjunto, ha quedado limitada a una sistematización administrativa de las acciones PROEDUCA.

Por parte de la Unión Europea, se realizó una misión de Monitoreo Externo ROM en junio 2013 con observaciones positivas sobre el desarrollo del Proyecto y recomendaciones correspondientes hacia el MEP, el equipo gestor, a los diferentes criterios de evaluación, el ATI y la DUE.

La Evaluación Intermedia de PROEDUCA se realizó entre 15 de octubre y 16 de diciembre 2014 con un Informe Final hasta el 3 de agosto 2015 con una serie de recomendaciones a diversos niveles.

Ha habido varias auditorías, tanto del MEP interno, como por parte de una firma de auditoría externa a solicitud de DEVCO, UE. Resultaron auditorías críticas con conclusiones positivas para el Proyecto, sin mayor observación de problemas detectadas.

2.4 IMPACTO

Las valoraciones que ofrecen los participantes suponen un nivel alto de satisfacción, si bien en el ámbito de los docentes, habituados a ser críticos, se percibe menos entusiasmo que del lado de los estudiantes. Las valoraciones de muchos docentes de la modalidad de centros nocturnos manifestaron un gran nivel de satisfacción, especialmente por haber compartido con otros docentes, y sobre todo por su inclusión en las Redes.

Entre los aportes que hacen los estudiantes destaca, en muchos de ellos, su percepción sobre la relación directa entre las acciones del Proyecto y el mejor clima en el centro escolar. Por encima de

todo, valoran la oportunidad de intercambiar experiencias con otros estudiantes a través de las acciones programadas (campamentos, juegos, talleres, etc.). Indican igualmente su percepción de mejora en las relaciones docentes-estudiantes.

El impacto de algunas actividades implementadas del proyecto como son los campamentos escolares y los talleres de liderazgo estudiantil, permitió la convivencia y el intercambio entre jóvenes en riesgo de abandono de los centros educativos.

La participación de docentes cualificados a partir de la formación pedagógica recibida, permitió la aplicación de conocimientos y estrategias innovadoras en la prevención del abandono escolar.

La estrategia de trabajo en RED de centros logró obtener un nivel de impacto muy positivo entre los participantes en el Proyecto. En las entrevistas realizadas, los docentes manifestaron que el trabajo en RED les permitió establecer nuevas relaciones con otros compañeros docentes, y el intercambio de conocimientos y experiencias didácticas pedagógicas fue muy enriquecedor.

A nivel de las autoridades del MEP, el impacto del Proyecto se puede ver reflejado cuando sus autoridades manifiestan su interés en impulsar la continuidad de la estrategia de Red de centros a otros territorios que no fueron beneficiados por PROEDUCA. Sin embargo, esta continuidad dependerá de la asignación presupuestaria y de los tomadores de decisiones para poder replicar las lecciones emprendidas por el Proyecto.

2.4.1 ELEMENTOS DE FORTALEZA: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SIGUIENTES ACCIONES

a) Componente 1: *Se han logrado avances para una gestión educativa participativa y capaz de dar respuesta a la problemática propia del contexto.*

Las principales acciones realizadas fueron

- Numerosos sondeos participativos sobre necesidades, charlas de motivación a públicos seleccionados sobre la oferta y modalidad de trabajo de PROEDUCA, fortalecimientos permanentes.
- “Diseño e implementación del proceso de formación y capacitación para mejorar la gestión de los CE”. FUNDEVI: capacitaciones de centros educativos en capacidades administrativas.
- “Fortalecimiento de capacidades para la articulación institucional y descentralización” GFA, Alemania. Grupo objetivo: DRE con un Foro Nacional de Administradores y réplicas a nivel regional y local.
- “Investigación acción para el desarrollo de competencias profesionales de orientadores, profesores guías y asesores de las DRE en Instituto de Investigación Educativo de la Universidad de CR (INIE)”. Para personal no-docente. Formulación de un Plan de Acción con la esperanza expresada de poder generar este tipo de dinámica de trabajo a nivel de centros educativos y las DRE

b) Componente 2: *Los estudiantes encuentran los procesos educativos interesantes y significativos fortaleciendo su sentido de pertenencia al centro*

- “*Diseño e implementación del proceso de capacitación y formulación para mejorar la labor docente*” Con FLACSO, CR. Para docentes del primer tramo de la educación media: Temas: Buenas prácticas, Heterogeneidad en el aula, Transición entre educación primaria y secundaria, Estrategias didácticas en lenguaje y matemáticas y TICs
- “*Pertinencia curricular y apoyo a redes*”, con EURENCA, Italia. Temas: Foros; Cada red en esencia es una organización global trabajando según la metodología de P2P, es decir: los fuertes ayudan a fortalecer a los débiles. Impulso conceptual y pedagógico externa por parte de EURENCA.
- “*Protocolo de inclusión, reinserción y de ayudas económicas*” Acción Sinérgica, CR. Acción dirigida a becas y diseño del protocolo de ayuda con transporte.
- “*Fortalecimiento del sentido de pertinencia e integración de los estudiantes*” Fundación Panyamor, CR. Temas: Micro-proyectos de promover respeto intergeneracional, Derechos humanos, genero cultura de paz en las 20 redes. Festivales artísticos Culturales. Giras educativas de los estudiantes.
- *Equipo técnico hizo un inventario sobre Redes*. El JATI implementó capacitaciones de fortalecimiento y de investigación con los 20 coordinadores de Red y 11 promotores regionales.
- *Distribuciones de materiales* musicales, de deporte, feria de innovación de micro proyectos (A partir de final de septiembre de 2014).
- Bajo el concepto de micro proyectos de innovación entendidos “como una intervención sistemática y planificada en el proceso de enseñanza y aprendizaje”. Input: Entrega de implementos deportivos, instrumentos musicales, material didáctico para uso en el aula, electrodomésticos para uso en los colegios técnico profesionales y tecnológica.
- *Curso de Andragogía con IDP y la Universidad de CR*: 11 institutos + todos los docentes con horario nocturno sobre conceptos básicos Andragogía.
- *Andragogía contratado con FLACSO*: para realizar un “*Estudio de propuesta de educación de adultos*” ya que la malla curricular es igual en diurno y nocturno.
- Talleres de promoción de liderazgo estudiantil. Actividad con participación de 413 estudiantes.
- *Campamento con jóvenes en situación de riesgo* en el centro recreativo Roble Alto Organizado por la Asociación FREACKZ: participaron 110 personas del GAM con beneficiarios (50%) del programa de becas AVANCEMOS bajo criterios de selección por la Dirección de Vida Estudiantil, MEP. 88 jóvenes desarrollaron sesiones de liderazgo, trabajos para fortalecer el espíritu de equipo y actividades lúdicas y deportivas.

a) Componente 3: *Mayor equidad y mejores condiciones para el aprendizaje gracias a nuevas o mejores infraestructuras, equipamiento y uso de equipos y tecnologías digitales en los centros seleccionados*

- *Play Jamm*: capacitaciones y dotación de instrumentos musicales, programa de visitas y seguimiento, encuentro musical (13/11/2014), equipamiento musical no tradicional (Bandas de Garaje), equipamiento deportivo, equipamiento musical tradicional, equipamiento para fomentar el arte.
- *Obras*: para mejorar la calidad pedagógica de los espacios en los CE (Quioscos, pequeñas construcciones de esparcimiento de los patios y aulas abiertas de multiuso).
- *Licitación internacional de 4 lotes y entrega de materiales*: proyectores interactivos y proyectores multimedia, computadores, Carros de ciencias y Pantallas interactivas.
- *Actividades en relación con el tema de Voluntariado PROEDUCA*: fue una acción de contratación e implementación por parte de PROEDUCA (no del MEP) en 80 CE. Una ATL implementó 9 talleres regionales con directores de DRE y coordinadores de las redes. Participaron también interesados del grupo objetivo: docentes pensionados, orientadores, estudiantes avanzados de docencia, profesionales en Psicología y Trabajo Social.

- *Fortalecimiento de las redes:* con la firma AESA, contrató Promotores de las redes y los presentaron mediante giras a las DRE, provocando algún desencuentro ya que la figura era nueva. Cada promotor tenía responsabilidad para 2 Redes.
- “*Micro proyecto de innovación pedagógica*” con FUNDESER, con experiencia de educación básica.
- “*Diseño de un manual integral de tutoría para nocturno; acciones de desarrollo curricular, organizativo, profesional y comunitario con investigación-acción*”, con la Universidad Autónoma de Barcelona + Instituto Tecnológico de CR. Se aplicó en 11 centros nocturnos y 19 diurnos; debatir y difundir resultados. Esta acción se realizó durante año lectivo 2015 mediante metodología investigación-acción.
- *Micro proyectos de acercamiento entre CE y comunidades.* Con la Fundación Intras-Max Clamar mediante una acción se llama “*Docu Tico-documento de mi entorno*” en Limón con la DRE de la Red 2. Esta acción se realizó durante el año lectivo 2015 el diseño de proyectos extracurriculares con la comunidad aplicando medios audiovisuales
- *Fomento de emprendedurismo.* Con la empresa Acción Joven para 29 CTP con estudiantes en último año. Se trató sobre la Creación de empresas en los CTP y la Formulación de planes de negocio durante año lectivo 2015, con un Festival de emprendedurismo de clausura.

b) Valoraciones de los Estudiantes

En las entrevistas con el alumnado, sobre todo con los de los últimos cursos, se les preguntaba, si habían participado en alguna de las capacitaciones organizadas por Proeduca, si habían apreciado cambios en relación a las metodologías educativas y en las relaciones interpersonales con los docentes y si se sentían más integrados en el centro.

- Entre sus respuestas, se evidencia una coincidencia mayoritaria en apreciar que sí se habían logrado cambios significativos en muchos docentes.
- A nivel de aula, reconocían que, desde que los docentes habían empezado a utilizar las TIC y los nuevos materiales didácticos, habían mejorado su capacidad de transmisión de contenidos educativos aplicando nuevas metodologías de aprendizaje más interactivas, participativas y motivadoras.
- También valoraban muy positivamente que con los nuevos materiales y dotaciones deportivas, artísticas y musicales.
- En el aspecto relacional, a nivel de relaciones interpersonales, afirmaron que ahora sentían que se les trataba y valoraba más como personas y no como *simple alumnado*. También habían notado un cambio en el trato y las relaciones interpersonales con los docentes, si bien todos coincidían en que aún existe un 30/40% de docentes “clásicos” y poco accesibles. Otro factor mencionado como muy positivo es que ahora mantienen contactos con otros centros educativos y estudiantes.
- Valorando los espacios y el clima de centro, los estudiantes resaltaron que, con la incorporación de los quioscos, futbolines, tenis de mesa, etc., sentían que tenían su “espacio joven”. Espacios y materiales que les hacía sentirse bien en los centros, lo cual había hecho aumentar su sentido de pertenencia al centro.
- Respecto de su participación en las capacitaciones, un número reducido del alumnado entrevistado había asistido a alguna de las capacitaciones. Las valoraciones más positivas fueron, especialmente, sobre los campamentos, las actividades lúdicas, los talleres sobre liderazgo y el haber podido descubrir y participar en actividades con otros jóvenes que nunca habían realizado.

c) Valoraciones de los Docentes

Los docentes afirmaron que las capacitaciones fueron valoradas como útiles, necesarias y pertinentes. Un aspecto que resaltaron con frecuencia en sus valoraciones fue la comparativa con las capacitaciones que les ofrece el MEP. Las capacitaciones impartidas por el Proyecto, se enfocaron a mejorar su práctica pedagógica.

A nivel de contenidos, algunas valoraciones coinciden en que faltaron temáticas que abordaran la cultura profesional docente, la adolescencia y psicopatología del adolescente, formación en valores y el factor humano o sobre la educación secundaria en el siglo XXI.

- Como fortalezas de las acciones de capacitación, resaltan que les ayudó a sistematizar y tomar conciencia sobre el abandono escolar; ayudaron a mejorar la capacidad de transmisión de contenidos educativos; aportaron un nuevo concepto del desarrollo profesional y competencias profesionales y les ha permitido visualizar estrategias relacionadas con la relación interpersonal con el alumnado y sus familias.
- Merece la pena resaltar la valoración generalizada que hicieron los centros nocturnos sobre las capacitaciones, señalando muy positiva particularmente la incorporación de los temas de Andragogía, de los que apenas habían oído hablar ni haber estudiado.
- En cuanto a las Debilidades, resaltan valoraciones a tener en cuenta para la mejora. Entre ellas, el excesivo carácter academicista y pura teoría de la que poca se podía aplicar en el aula; que se trataba de. cursos de formación permanente no inicial, y que mucha de la información ya la tenían.
- Resulta útil la valoración que hicieron algunos docentes sobre que estas capacitaciones abordan demasiados aspectos centrados en la mejora del aula, y, sin embargo, para el docente, en su opinión, las causas del abandono escolar se encuentran fuera del aula.

2.4.2 ELEMENTOS DE DEBILIDAD: LA AUSENCIA DE LAS SIGUIENTES ACCIONES

Las actividades señaladas en el Marco Lógico como 1.1, 1.2 y 1.3 representan el foco de atención para la gestión institucional que favorezca el mejoramiento del contexto educativo. Son 3 elementos que interactúan entre sí y que marcan la dinámica educativa del centro.

Los centros necesitan contar con un Proyecto Institucional, como documento específico de su visión y misión educativa. El proyecto educativo se concentra cada año escolar en un Plan de Mejoramiento.

La evaluación es la herramienta que permite actualizar el Plan de mejoramiento cada año. Los sistemas de monitoreo y seguimiento proporcionan los aportes necesarios para determinar los elementos y aspectos que requieren una acción de mejora.

2.5 SOSTENIBILIDAD

La intervención del Proyecto PROEDUCA desde una estrategia descentralizada plantea algunos interrogantes sobre su sostenibilidad. Ciertamente los lineamientos del MEP promueven acciones descentralizadas, pero el sistema educativo sigue inmerso en una cultura profesional que opera como resistencia. La fortaleza que tienen estos proyectos con el apoyo institucional de la administración queda diluida cuando este apoyo se retira, el proyecto entra en un marco de

debilidad, y los centros educativos aún siguen en un marco de dependencia de las estructuras centrales y regionales del MEP. Esta situación conduce a la necesidad de seguir fortaleciendo a los propios centros y a transformar la cultura de las DRE para ser visualizados como sistemas de apoyo en lugar de control. Pero también permite concluir que la sostenibilidad de las acciones de PROEDUCA dependerá del apoyo que reciba del MEP.

En PROEDUCA ya han trabajado en marcos de colaboración, de aprendizaje entre iguales, articulando su organización (Redes). Por tanto, resulta lógico que se pueda avanzar en la búsqueda de sinergias con otras acciones similares, intercambiando experiencias exitosas y buenas prácticas. La Administración cuenta con docentes y administradores muy capaces; sólo requieren apoyos para continuar en la construcción de mejoras en sus centros.

Tras concluir PROEDUCA, la sostenibilidad futura de sus resultados depende de diversos factores, entre ellos, el modelo nacional de desarrollo, la cultura política, las políticas de educación y las fortalezas (y debilidades) organizativas e institucionales.

En relación a la sostenibilidad de las acciones del PROEDUCA, es importante destacar que el involucramiento del área de desarrollo curricular del MEP es necesaria para operativizar las lecciones aprendidas del proyecto. A nivel de las DRE, éstas serán las protagonistas de proponer la continuidad de las acciones hacia otros centros educativos, y de esa forma se estarían dando pasos firmes hacia la sostenibilidad de las acciones en un área estratégica del MEP.

La consolidación del trabajo de las redes es un salto cualitativo desde el punto de vista organizativo, pedagógico e institucional, el poder garantizar ante las autoridades del MEP su replicabilidad hacia otros territorios será un desafío para las autoridades del MEP y de sus sostenibilidad.

2.5.1 SOSTENIBILIDAD A NIVEL MACRO

La probabilidad de sostener los resultados de PROEDUCA en el futuro no está garantizada, a pesar de un ambiente medianamente positivo¹⁰ a nivel de políticas y estrategias educativas y con enfoque a la reducción del abandono escolar. A nivel local, las innovaciones educativas estimuladas por PROEDUCA son vulnerables dentro de la cultura política y la institucionalidad y gestión poco flexible del MEP.

El equipo de evaluación final ha podido dialogar con fuentes diversas¹¹ y llegar a un bosquejo de elementos que, en su conjunto, dan el marco referencial y contribuyen a una definición de posibilidades en cuanto a la sostenibilidad a nivel macro de PROEDUCA:

- Los centros educativos seleccionados en el Proyecto PROEDUCA son de 4 modalidades distintas: Colegio/Liceo diurno, nocturno, CTP o Liceo rural. Se consideró, además, zonas rurales, urbanas, pobres versus más desarrollados, indígenas, bananeras o urbanas marginalizadas. Por último, criterios sobre el grado de abandono, estado de la infraestructura física o distancias determinaron la selección final de CE en el Proyecto PROEDUCA. Una conclusión es que el abandono depende de cada centro educativo y su entorno. El abandono es un fenómeno heterogéneo y único en su contexto.

¹⁰ 2017 es un año político con elecciones para un nuevo Presidente en febrero de 2018. La posibilidad de que las innovaciones educativas se conviertan en un tema político aún está abierta.

¹¹ Entre otros: la actual Ministra, su antecesor (con 8 años en el Ministerio), el equipo técnico, el primero y segundo director administrativo, conocedores independientes de la institucionalidad del MEP y Gobierno de Costa Rica, directores de DRE y de CE y en reuniones de redes.

- El MEP es una institución con una fuerte jerarquía (Ver <http://www.mep.go.cr/organigrama>). Aunque PROEDUCA opera bajo el Viceministerio Académico¹², en efecto, los DRE y centros educativos en el terreno dependen más del Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional. En especial del Departamento de Gestión y Desarrollo Regional. Entre los tres viceministerios existen una fuerte organización piramidal y pocos intercambios y comunicación horizontal. La DRE es esencial dentro de la pirámide. ¿Sería diferente para la sostenibilidad macro de PROEDUCA en el caso de que hubiera operado bajo el Viceministerio de Planificación? Uno de los entrevistados opinó sobre la sostenibilidad del PROEDUCA que es importante *“que este tipo de proyectos creen más espacios dentro de las pirámides. Si no se logra, se mueren”*.
- Otro elemento para valorar positivamente es que el Proyecto PROEDUCA aprendió a trabajar en distintos espacios de una manera informal y a operar dentro de la institucionalidad (“aprender haciendo”). A pesar del formalismo, normas y procedimientos existentes, ha crecido en “manejar las cosas” en niveles operativos aceptables. Ha aprendido a trabajar dentro de ambientes verticales de manera horizontal.

2.5.2 LA SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVA

La sostenibilidad macro a nivel institucional ha sido descrita. La misión de evaluación final ha percibido que lo positivo del funcionamiento de las redes¹³ son factores tales como:

- El intercambio de experiencias con otros docentes, el hecho de compartir información sobre los diversos temas recibidos en las capacitaciones, el intercambio entre centros educativos en festivales, campamentos o encuentros informales con miembros de otras redes educativas en las distintas regiones.
- El fomento de la motivación intercolegial entre docentes de la misma asignatura y entre colegas trabajando para el mismo fin, mantener al estudiante en el colegio. En este sentido los insumos del PROEDUCA han indicado “el norte”, según varios entrevistados; debido a protocolos, planes de trabajo por red y centros educativos, intercambios, etc. PROEDUCA ha ordenado muchos procesos anteriormente aislados y muchas preocupaciones anteriormente centradas en individuos para trabajarlas de una manera integral y colegiada.
- Las posibilidades de potenciar las aptitudes estudiantiles: festivales de música y de arte, campamentos, acciones con instrumentos musicales, capacitaciones sobre temas como la igualdad, la diversidad, etc. PROEDUCA ha logrado enfatizar la singularidad de cada centro educativo e incluir la cultura joven en el quehacer de la educación.
- La existencia de muchos docentes interinos y los constantes cambios a otros centros educativos, no garantizan la continuidad de las acciones del PROEDUCA en el centro educativo. Se ha realizado por parte del proyecto una inversión en formación técnica y pedagógica, y se pierde la identidad con el centro educativo por no tener un nombramiento de propiedad.
- Uno de los criterios para poner los centros educativos en forma organizativa en una red fue el supuesto de que colegios “fuertes” o sea con menor grado de abandono, pudieran ayudar a los colegios débiles.

¹² Existen dentro de esta VM más contactos con los Departamentos de Desarrollo Curricular, -Vida Estudiantil, -Gestión y Evaluación de Calidad (IDP). Algunos profesionales de la UdG vienen de estos Departamentos. Menos contactos existen con el Departamento Recursos Tecnológicos en Educación y con el Departamento Educación Técnica y Capacidades Emprendedores.

¹³ Condición básica y fundamental: un fuerte acompañamiento del PROEDUCA.

En entrevistas realizadas con los beneficiarios, la misión de evaluación pudo identificar algunas amenazas en cuanto a la sostenibilidad de las Redes:

- Al haberse terminado el apoyo técnico y financiero por parte de PROEDUCA por parte de PROEDUCA, los coordinadores de varias redes señalaron la falta de un poder de convocatoria como el obstáculo más grande para continuar reuniéndose.
- Existe un sentimiento por parte de los coordinadores de que el trabajo en red quedó apenas sin consolidarse y que ahora la buena voluntad en combinación con actores motivados es el insumo principal para seguir trabajando en la forma de red PROEDUCA.
- Existen varios programas con similitudes al PROEDUCA: *Yo me Apunto*, *Convivir*, etc. Todos ellos organizados en comités y/o coordinadores y con los mismos esquemas de trabajo y/o reunión, algunos en forma de red.
- Frente la estructura jerárquica del MEP, la figura de una red, motivada por las innovaciones educativas de PROEDUCA, es muy débil. Existen muchas rivalidades entre diferentes departamentos, no hay mecanismos de intercambios entre sí y, en general, la estrategia administrativa del MEP está dirigida al control.

En efecto, la sostenibilidad organizativa mediante redes resultará un proceso largo y frágil, sobre todo para grupos incipientes con poca experiencia anterior. Es positiva la observación de que varias redes han tomado previsiones para su sostenibilidad institucional, por ejemplo, mediante Planes de Desarrollo de la Red, la intención de intercambios entre sí y una incipiente coordinación con otras organizaciones locales. Otras redes han formado un tipo de plataforma institucional y se ha invertido notablemente en la cohesión interna del grupo. Se puede concluir que en la mayoría de las redes ha permanecido:

- una capacidad instalada en cuanto a conocimientos,
- un aumento del sentimiento de inter-colegialidad entre una heterogeneidad de actores,
- una conciencia de poder compartir problemas comunes, así como sus soluciones,
- el diseño de protocolos y estrategias operativas a medida frente al fenómeno del abandono estudiantil,
- una conciencia sobre la heterogeneidad de la problemática de cada centro educativo y el contexto del abandono del mismo,
- una mejora en la gestión educativa y del centro, de manera más participativa y contextualizada.
- a niveles de políticas educativas, no se vislumbra un apoyo decidido a mantener y/o ampliar la estrategia de trabajo colaborativo en red.

El Proyecto rompió con un enfoque integral la normatividad de la gestión educativa en el centro: la entrega de materiales se realiza, mano a mano, con promociones y capacitación. En este enfoque se aprecia los festivales de música, de arte o encuentros deportivos que van más allá del centro educativo cerrado: se establecieron contactos (aunque a veces mínimos e incidentales) con otros centros educativos, con el Consejo de la Persona Joven, con el Departamento de Vida Estudiantil, con la organización de FEA¹⁴.

La continuidad de los servicios de asesoría, acompañamiento y entrega de materiales en terreno de PROEDUCA se ha terminado y ahora dependerá de la capacidad de absorción de sus resultados de la institucionalidad y proyectos por parte del MEP.

¹⁴ <http://www.mep.go.cr/festival-estudiantil-artes>

El Comité Consultativo del PROEDUCA ha jugado su rol de orientador en cuanto a acciones de sostenibilidad durante la vigencia operativa del Proyecto, igual que la figura del promotor asignado a las redes en tiempo operativo del PROEDUCA. Sin embargo, tanto la figura del promotor de la red como el Comité Consultivo y Directivo han dejado de funcionar al cierre del Proyecto.

PROEDUCA hizo un buen trabajo de promoción integral y de acompañamiento; resulta muy marcada la presencia del Proyecto en la vida de los centros educativos seleccionados, sobre todo el año escolar de 2015. Existieron momentos de saturación en cuanto a una oferta de formación concentrada. A pesar de esa coyuntura, la recepción del Proyecto al centro educativo fue buena y apreciada, pero ahora, de regreso “a la normalidad” el sostenimiento institucional resulta del todo importante y decisivo que debe asumir plenamente el director del centro y recibir el apoyo incondicional por parte de la DRE. Es la única posibilidad de que se consolide la Red.

Sin embargo, la misión de evaluación tiene la siguiente observación sobre el trabajo operativo a nivel del centro educativo: Dentro de la gestión operativa de la Unidad de Gestión no se vislumbra tareas estructurales y relacionadas con el fomento y acompañamiento hacia un salto cualitativo de la gestión educativa de cada centro educativo.

Aprovechar las acciones implementadas de PROEDUCA para consolidar la gestión educativa por centro educativo y el sistema como tal, es un resultado a esperar a mediano tiempo y requiere en primer lugar un proceso de maduración e internalización de la oferta PROEDUCA en las redes y centros educativos seleccionados y un apoyo decisivo del sistema educativo como tal.

Desde la institucionalidad del MEP, sería deseable que hubiera un seguimiento e inversión en la sostenibilidad de los logros de PROEDUCA. El Proyecto siempre fue cauteloso y puntual en informar y mantener comunicación con las contrapartes en el MEP (Departamentos diversos dentro del VM Académica, más que todo) y entregar toda la documentación e informar, también en forma digital para facilitar su multiplicación.

2.5.3 SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

La sostenibilidad económica de los entregables a 80 centros educativos depende mucho de la organización y el presupuesto de cada centro. En algunos centros, el Director está muy pendiente del uso y mantenimiento de los materiales, es consciente de que existe un estricto protocolo de uso y de posibilidades de mantenimiento preventivo.

Normalmente la Junta Escolar decide cada año sobre el monto del presupuesto para el mantenimiento tanto de la infraestructura como materiales en el CE. Debido a tantas donaciones de PROEDUCA, se puede dar situaciones vulnerables en que la Junta tiene que distribuir el presupuesto disponible entre más materiales, resultando más caros su mantenimiento.

Otra situación se produce cuando los entregables obligan posteriormente al centro educativo a invertir en su funcionamiento óptimo o adecuaciones en infraestructuras. Ejemplos: aumento necesario de la capacidad de internet, necesidad de aulas climatizadas o adecuaciones en el sistema eléctrico. Hasta este momento no se han observado grandes problemas en la sostenibilidad ya que todos los entregables tienen un período de garantía. Los costos de sustitución de materiales deportivos relativamente simples (pelotas, cuerdas de guitarras, etc.), ya corren en muchos casos a cargo del presupuesto de la junta escolar o, en su ausencia, al compromiso voluntario de los docentes en cuestión.

La sostenibilidad económica de los entregables de PROEDUCA dependerá mucho de la posibilidad del CE y la habilidad de la Junta en generar dinero, por ejemplo, mediante actividades tradicionales como loterías, ferias, ventas de manualidades, pero también de su capacidad de relacionarse con el sector privado o municipal. Todo esto, a su vez, depende de personas con visión emprendedora e interés por la educación.

2.5.4 SOSTENIBILIDAD SOCIO-CULTURAL

Las innovaciones tales como la red contribuyeron a eso. Sin embargo, todos los entrevistados están de acuerdo en que el centro educativo opera relativamente aislado de su entorno: “*El colegio, el liceo, el CTP es una isla*” con cultura, normativa e identidad propia sin mayor o mínima proyección hacia la comunidad del entorno. La contribución de PROEDUCA al fomentar la Cohesión Social se tradujo finalmente en un cambio de actitud en numerosos líderes educativos, al ver las ventajas de un incipiente trabajo en red, la colaboración entre centros educativos con modalidades diferentes (Liceo, colegio, CTP, centro nocturno, etc.), el intercambio estudiantil, el trabajo en conjunto entre diversos grados de la misma y otras carreras y los vínculos institucionales.

El proyecto PROEDUCA trató de adecuarse a la situación de cada centro escolar con el objetivo de contribuir a la disminución del abandono escolar. PROEDUCA no se perfiló más allá que el ambiente educativo de cada centro educativo. No había lazos estructurales con municipalidades, asociaciones, ONGs, autoridades sociales. Lo máximo fueron relaciones instrumentales con padres de familia, en asociación o incidentalmente como colaboradores individuales para tareas organizativas, participación en talleres o permisos para talleres de sus hijos, o como público durante eventos.

El Proyecto se ha mostrado con cierta sensibilidad hacia la cultura propia del joven, respetando sus formas organizativas y de comunicación. Más que todo se expresó en obras tipo *skate park* o quiosco multiuso y la organización de festivales musicales o deportivos con posibilidades de expresión de música variada (desde banda de garaje al instrumento musical tradicional).

En zonas indígenas PROEDUCA llevó a cabo un intento de aproximación al contexto. Se solicitó a la misma empresa que proporcionó los Promotores el aporte de una persona conocedora de la cultura indígena, con grado de sociólogo. La empresa cumplió con dicha solicitud, pero, posteriormente, esta persona fue contratada para la Dirección Regional de Sulá (zona indígena del Proyecto). Por otra parte, la implementación de obras de infraestructura por parte de PROEDUCA (con fondos de la UE) quedó bastante limitada, tanto en su estilo y forma, como en cuanto a adaptaciones climatológicas de la zona. El Proyecto se ha esforzado explícitamente en involucrar el liderazgo propio (directores de centros educativos, Directores de DRE, autoridades educativas dentro del MEP) y ha logrado así una buena relación con todos los actores, lo cual es una condición necesaria para la apropiación del Proyecto.

2.6 VISIBILIDAD

En abril de 2014, la Unidad de Gestión (U/G) contrató a una firma consultora para reforzar y ordenar las prácticas ya desarrolladas dentro de sí misma, en base a su interpretación del Manual de Visibilidad y Comunicación de la UE¹⁵. El producto de la consultoría abarcó diferentes grupos

¹⁵ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-and-visibility-manual_es_0.pdf

objetivos y niveles para plantear y promover “la marca” de PROEDUCA¹⁶. En noviembre de 2015 la firma consultora entregó su informe final.

La visibilidad en el terreno del Proyecto PROEDUCA se manifiesta durante eventos, talleres o reuniones convocados por el Proyecto, actos y manifestaciones que han permitido visualizar el centro educativo en el entorno donde está ubicado y mejorado, ofreciendo así su imagen institucional y valor social. El personal del centro educativo y los estudiantes ponen camisetas, gorras y aplican materiales alusivos a PROEDUCA. Especialmente “la camiseta PROEDUCA” daba a los estudiantes una legitimación de su liderazgo durante los concursos, festivales, actividades deportivas y otros.

En el marco de una subvención del Proyecto, surgió una iniciativa desde nivel local de la red 2, Limón, que otorgó un impulso a la visibilidad de PROEDUCA a raíz de los productos del taller sobre documentales del entorno comunal y estudiantil, producidos por los estudiantes mismos¹⁷.

La misión de evaluación final ha observado los banners en eventos de reunión y las placas alusivas al Proyecto y a la Unión Europea instaladas frente a las 8 construcciones de infraestructuras realizadas. Todo el material entregado (instrumentos musicales, materiales deportivos, electrodomésticos, computadoras, portátiles, pantallas, video *banners*, etc.) llevan sus placas de identificación de activo.

La estrategia de comunicación y visibilidad se manifestó en numerosos eventos de capacitación que fueron acompañados con mensajes de radio, televisión y en la prensa por escrito. También el Proyecto ha hecho diferentes videos. Actualmente el website PROEDUCA se está manejando desde el Departamento de Servicios Web del MEP. En el <http://www.proeduca.go.cr/> no se presentan informes de confidencialidad.

En cuanto a aspectos necesitados de mejora, en la estrategia de visibilidad fue necesario incorporar una perspectiva intercultural, aunque el Proyecto trabajó con centros educativos en zonas indígenas. En este sentido, las acciones de Visibilidad y Comunicación bilingües y adaptadas culturalmente a esas zonas u otras (por ejemplo, bananeras/piñeras...) hubieran ofrecido la imagen de interculturalidad que contemplaba el diseño del Proyecto.

Del mismo modo, se tendría que haber reforzado una estrategia de género. Y, al margen de lo indicado, la comunicación y visibilidad se podría haber impulsado incluyendo el aporte de expertos en diversos campos del conocimiento, debates, la promoción de estudios o investigaciones, encaminados todos ellos a crear un estado de opinión sobre el valor del trabajo en red interinstitucional e interdisciplinar a partir de una reflexión sobre la práctica.

La misión de evaluación, en diálogo con la UdG y observaciones en el terreno, ha podido observar:

- Que las acciones respondieron a las necesidades de comunicación prioritarias que fueron identificadas, así como a las características y particularidades de los públicos de interés para el Proyecto.
- Que en las acciones se refleja el conocimiento y comprensión del contexto del abandono estudiantil como problemática multicausal y sin un común denominador en los casos, entendiendo que cada caso es único y está sujeto a diversidad de factores; como es la zona geográfica, la situación social o económica, las carencias del sistema, los propios intereses del estudiante o la dinámica de su familia.

¹⁶ Previamente se realizó un Estudio de Mercado y se definió en otra contratación el “Diseño de libro de marcas y desarrollo de la página web para el proyecto ProEDUCA”.

¹⁷ *Microproyectos de acercamiento entre CE y comunidades*. Con la Fundación Intras-Max Clamar mediante una acción se llama “Docu Tico-documento de mi entorno”.

- Que la comunicación siguió el abordaje integral del que parte el Proyecto, comprendiendo la importancia de las redes de apoyo, la regionalidad y el involucramiento activo de los diferentes actores que tienen relación con la problemática del abandono estudiantil en Secundaria.

Mención especial merece el apoyo del primer Embajador de la UE en Costa Rica, quien perfiló desde su nombramiento en septiembre de 2015 su labor entre otros en pro de la educación, manteniendo frecuentes contactos con la Ministra, un apoyo político y búsqueda de posibilidades de sostenibilidad de los proyectos de cooperación, especialmente PROEDUCA. Resultó un protagonista de la visibilidad y comunicación sobre el Proyecto, visitando en más de una ocasión inauguraciones, talleres, concursos o eventos específicos relacionados con el Proyecto.

b

3 PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

C1. No se cuenta con suficientes evidencias para determinar que la reducción de los índices de abandono educativo en la mayor parte de los centros de intervención del Proyecto PROEDUCA, reflejada en los datos estadísticos, implique una relación directa causa-efecto con las acciones del Proyecto. El abandono del sistema educativo tiene un carácter multifactorial y por ello no puede ser abordado exclusivamente por el sistema educativo. Resulta necesario que las acciones encaminadas a este objetivo integren en su estrategia de intervención un enfoque intersectorial e interinstitucional. Es el modo efectivo de enfrentar un problema nacional que no es sólo educativo, sino también familiar, social, económico y cultural.

Las principales causas del abandono escolar vienen establecidas por los factores económicos y socioculturales de las familias, y otros factores asociados a la situación económica y social del país. Sin embargo, entre las situaciones concretas que fomentan el abandono del sistema educativo, a nivel general en el país, podemos encontrar: el mal rendimiento académico, la falta de apoyo familiar, la desintegración familiar, la percepción de la escasa funcionalidad de los contenidos curriculares, los obsoletos y uniformes métodos didácticos y las malas relaciones entre alumnos y docentes, factores que, a su vez, motivan un escaso o nulo sentido de pertenencia al centro educativo.

R1. Son necesarias diversas investigaciones interdisciplinarias y sistemáticas, que alcancen los siguientes objetivos:

- contemplar los contextos específicos de poblaciones y territorios, y teniendo en cuenta la singularidad de cada centro educativo,
- lograr un mapeo descentralizado de las causas que fomentan el abandono educativo, así como de las condiciones y factores asociados que propician la permanencia en el sistema,
- y determinar la existencia de relación directa entre las acciones PROEDUCA y la reducción de los índices de abandono escolar en la población objetivo.

C2: La sostenibilidad del Proyecto dependerá del grado de apoyo que el MEP pueda otorgar a las estrategias y experiencias implementadas por PROEDUCA. En la medida en que el sistema educativo se apropie de aquellas estrategias y metodologías que se han revelado exitosas; en la medida en que Centros y Docentes se empoderen de las mismas; y en la medida en que el MEP facilite y fomente consolidar los avances en la mejora de los procesos educativos, en esa medida la sostenibilidad de las acciones del Proyecto contribuirá, en consecuencia, a la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

En PROEDUCA se ha visualizado la incidencia de aquellas prácticas que promueven la orientación, la tutoría, el acompañamiento y el seguimiento, en un fortalecimiento de las condiciones para la permanencia y el sentido de pertenencia en los centros escolares. Del mismo modo, en el interior de los centros, se logró trabajar a nivel interdisciplinario e interinstitucional (entre diferentes centros), a través de la estrategia de Redes. Estos equipos de trabajo han puesto en evidencia que pueden emprenderse acciones de detección y prevención en los estudiantes, mediante materiales que las Redes construyen (protocolos) y que facilitan a los docentes de otras Redes.

Sin embargo, estas prácticas requieren de los centros y de los docentes tiempo, disponibilidad y algunos recursos que sólo la Administración educativa puede apoyar. Las sostenibilidades de estas buenas prácticas, por tanto, van a depender del grado de apoyo y de empoderamiento que el sistema educativo propicie para su institucionalización.

R2: El sistema requiere el fortalecimiento de las figuras de Orientador y Profesor-guía en los centros de secundaria, institucionalizar protocolos de historial educativo, seguimiento, planes de acogida y rutas de seguimiento tanto para primaria como secundaria.

C3: Las Direcciones Regionales son actores necesarios para las mejoras institucionales descentralizadas y el rol de los Asesores como apoyo y enlace es determinante. Los Centros educativos son capaces, con el apoyo del MEP, de lograr mejoras significativas en los procesos y contextos educativos.

Otro de los ejes de intervención de PROEDUCA era el marco de Descentralización. Las acciones se focalizaron en los propios centros educativos, y era necesario el concurso de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) para el éxito del Proyecto en cuanto suponían la herramienta pertinente para la articulación de la intervención. Esta estrategia implicaba avanzar en las relaciones entre docentes y administradores, en todos los niveles del sistema, sustituyendo la función normativa y de control de las DRE y administradores y gestores del sistema por una función preminente de apoyo.

Una vez finalizado el Proyecto, el equipo evaluador considera que el sistema tiene capacidad para avanzar en el grado de descentralización necesaria para que los centros educativos se empoderen de las mejoras iniciadas con PROEDUCA y continuar con las mismas. Dentro de las DRE, la figura de aquellos asesores que se han implicado en el Proyecto ha resultado clave.

Los cambios educativos se producen en los centros, porque es ahí donde tienen lugar los procesos. La reducción de los índices del abandono escolar será evidente en la medida en que los centros promueven mejoras que motiven a los estudiantes en la permanencia. Estas mejoras promovidas por PROEDUCA, probablemente aún en grados muy incipientes, reflejan que los docentes y administradores, cuando se les crean las condiciones adecuadas para un trabajo cooperativo, son capaces de llegar mucho más lejos que donde les situaban sus expectativas iniciales.

R3: Promover avances en la línea de descentralización del sistema educativo, articulando niveles territoriales y locales. Fortalecer a las DRE en el desempeño de su liderazgo en la promoción de mejoras institucionales. Reorientar y fortalecer el rol de los asesores como apoyo del cambio educativo en los procesos de mejora de los centros.

C4: Las Redes educativas del proyecto PROEDUCA se han revelado como una estrategia exitosa en la mejora institucional. Las Redes se diseñaron como estrategia de articulación entre los centros

educativos para promover mejoras institucionales; la funcionalidad de estas Redes ha promovido el potencial de los docentes y administradores de los centros escolares y ha logrado visualizar los alcances de su capacidad cuando se les permite trabajar en equipo, compartiendo experiencias, en ámbitos interdisciplinarios, aprendiendo entre iguales. Las aportaciones de PROEDUCA con recursos de las TIC han permitido a las propias Redes desarrollar más aún su propia creatividad.

La estrategia de intervención mediante Redes ha fomentado que los equipos que las conformaban diseñaran y aplicaran estrategias dirigidas a prevenir o evitar el abandono escolar. Sin embargo, restringir el ámbito de las Redes como producción de materiales de trabajo para lograr reducir los índices de abandono supone acotar y limitar sus posibilidades. Se trata de que las redes incidan en la mejora profesional de docentes, en la mejora de la gestión institucional y en la mejora de las condiciones de aprendizaje de los estudiantes. Con estos resultados se garantiza la permanencia y se evita el abandono educativo.

R4: Fortalecer la estrategia de trabajo de las REDES, ofreciendo cobertura y apoyo institucional a nivel regional (DRE), para promover mejoras en docentes, administradores y estudiantes.

C5. En cuanto al área administrativa-financiera, los fondos asignados al Proyecto por la Comisión Europea se han utilizado en todos los aspectos materiales y de conformidad con las condiciones contractuales aplicables. Cabe señalar la indicación de que el sistema informático SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) fuese utilizado en proyectos financiados por la Unión Europea, incluida la generación de reportes siguiendo los formatos requeridos por la UE. Sin embargo, el sistema no generó los reportes de ejecución presupuestaria adecuadamente, hallazgo detectado por los auditores.

R5: Se recomienda que para futuros programas y/o proyectos se evalúe inicialmente el sistema informático SARA y se compruebe su funcionamiento, a efectos de no generar inconvenientes en los reportes de ejecución presupuestaria, que deberán ser precisos y en tiempo.

C6: El Proyecto ha producido documentación y experiencias innovadoras que necesitan una mayor visibilidad y difusión a nivel nacional y hacia otros cooperantes locales que trabajan en temas similares, para promover con mucho más énfasis toda la documentación referente a los temas relevantes del PROEDUCA, como gestión *institucional*, trabajo en redes educativas, formación docente, sistematización de experiencias, protocolos, andragogía, etc.

En cuanto a las redes, experiencia exitosa dentro del programa y una de las acciones implementadas de mayor impacto en PROEDUCA, se necesita una documentación técnica mayormente sistematizada. Se tienen las experiencias, pero sería necesario documentarlas, para que al final pueda quedar como un aporte muy valioso para el MEP, a nivel central y desconcentrado.

La misión de evaluación final ha podido constatar aspectos como el desempeño del docente, participación de padres y madres de familia, estrategias pedagógicas en el aprendizaje y participación activa de las DRE.

R6. Se recomienda a la DUE en Nicaragua elaborar un documento de sistematización de las lecciones aprendidas del PROEDUCA, que pueda ser entregado al MEP al cierre final del Proyecto, para que este documento pueda servir de base a los tomadores de decisiones de la actual administración, y que les permita evaluar las bondades del Proyecto, así como establecer

mecanismos de sostenibilidad de las acciones hacia otros territorios del país, en perspectiva de futuros programas y/o proyectos con la cooperación internacional.

C7 La misión de evaluación final pudo constatar en las visitas realizadas a las DRE la falta de mayor apropiación en términos de planificación y monitoreo, por no contar con una línea base de información actualizada en relación al abandono escolar en las redes PROEDUCA.

R7: Se recomienda que el MEP pueda implementar las cadenas de impacto (Es una medida precisa de los resultados causados por el proyecto) del Proyecto en las Redes PROEDUCA, de esta forma se podrá obtener información precisa sobre la continuidad de las acciones en las Redes y las estrategias que se están implementando para contrarrestar el abandono escolar. Las cadenas de Impacto pueden llegar a establecer las bases para identificar las lecciones aprendidas en relación a los objetivos logrados por el proyecto.

C8: La estrategia implementada en redes educativas ha dado buenos resultados, permitiendo a los participantes poner en práctica las competencias adquiridas.

R8. El MEP debería potenciar las redes educativas de PROEDUCA hacia otros territorios del país y aprovechar de esta forma las lecciones aprendidas. Se recomienda la adopción de esta estrategia de gestión (Redes Educativas) de alternancia en todos los programas de formación y capacitación profesional hacia otros centros educativos del país. Se tratará de una formación aplicada, orientada a la adquisición de capacidades y en lo posible personalizada.

C9: En proyectos como PROEDUCA es vital construir alianzas en función de los resultados esperados. En efecto el logro de resultados en términos de política de CALIDAD EDUCATIVA, fortalecimiento institucional, formación y capacitación docente, gestión escolar y promoción de experiencias innovadoras a la vez, no puede derivarse solamente de las acciones de un único actor, debe considerarse como el resultado de una coordinación con diferentes actores, cuyas acciones se suman a los esfuerzos del Proyecto.

R9 En el campo de construcción de alianzas, éstas deben considerarse como uno de los requisitos para lograr un proceso de mejora efectivo y sostenible. Es recomendable por ello “redefinir las relaciones entre los actores en términos de socios, en el sentido de que la mayor o menor capacidad de incidencia en un determinado contexto sólo puede ser producto de un esfuerzo colectivo y articulado”.

C10: PROEDUCA no ha contado con un sistema de monitoreo y seguimiento, capaz de hacer frente a los problemas que se han encontrado a lo largo de su ejecución, redefiniendo sus prioridades y reorientando sus acciones en función de la viabilidad.

R10: Es necesario que programas como PROEDUCA cuenten desde sus inicios con un sistema de monitoreo y evaluación capaz de detectar los factores de atraso, reorientar acciones y sobretodo ofrecer información relevante y oportuna para la toma de decisiones que aseguren la buena marcha del Proyecto y el logro de sus resultados. En este proceso, el aporte del personal local fue fundamental: en términos de procesar la información teniendo en cuenta criterios cuantitativos, “relacionada al grado de avance hacia la concreción del resultado (y no solamente con respecto al proceso de implementación)” y cualitativo “con relación a las decisiones estratégicas que operativizan los insumos y el análisis contextual que justifica dichas decisiones”.

4 RESPUESTA DETALLADA A LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

1. ¿Qué lecciones podrían extraerse en materia del diseño del PROEDUCA, incluyendo su marco lógico? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas que dejan los diferentes addendas al Convenio de Financiación?

La formulación de PROEDUCA fue concebida como una estrategia integral de intervención para paliar una problemática concreta, la del abandono escolar, revestida de una complejidad que atiende a múltiples factores, entre los cuales el sistema educativo sólo puede incidir en parte. Las políticas educativas deben converger con políticas sociales y económicas en la resolución del problema. Y tanto su diagnóstico como sus procesos de abordaje requieren enfoques intersectoriales e interinstitucionales.

El diseño del Proyecto responde a una concepción de la problemática del abandono escolar como un largo proceso personal que se va gestando progresivamente, y simultáneamente como un síntoma social que abarca a diferentes tipologías de centros educativos, territorios, contextos sociales y edades, aunque los promedios estadísticos apuntan a grupos de población determinados.

Este equipo evaluador considera que el diseño del proyecto resulta pertinente a la problemática del abandono escolar, ya que propone como ejes principales aquellas mejoras en el ámbito de los centros educativos que pueden incidir en un mayor grado de satisfacción del estudiante respecto de su propio proceso formativo, así como un aumento de su pertenencia en el contexto de su comunidad educativa.

El diseño de PROEDUCA trata de responder a las necesidades de sus beneficiarios directos e indirectos a varios niveles:

- Manifiesta un alto nivel de convergencia y cooperación con el marco conceptual de la UE en cómo abordar el tema de la cohesión social y del abandono estudiantil.
- Integra las Orientaciones y Políticas educativas del país beneficiario diseminadas en los documentos que fundamentan la formulación del Proyecto, y en sintonía con otras acciones del MEP anteriores y posteriores al inicio de PROEDUCA. Esta consonancia también se manifiesta en los estudios realizados por organismos (Unicef, Unesco, PNUD, AECID, etc.) que sirven de base a diferentes acciones que se llevan a cabo en el país.
- Plantea una estrategia educativa integral y participativa de toda la comunidad educativa; una estrategia de crecimiento de los actores en interacción e intercambios; una estrategia de intervención contextualizada, tomando el Centro educativo como foco del Proyecto y una estrategia descentralizada apoyada en conformación de Redes.

Respecto al desarrollo del diseño:

- El Marco Lógico (**ML**) trató de sintetizar la globalidad de un enfoque integral de mejora institucional. Los Componentes se visualizaron a través de las actividades. Y no se aportaron indicadores para verificar sus resultados. El hecho de que el ML no incluya indicadores claros y concretos es reseñado ya en la Misión de Medio Término del Proyecto. El Sistema de Seguimiento y Monitoreo de PROEDUCA logró aportar algunos indicadores, pero ya en la segunda parte del Proyecto. En nuestra opinión, una vez aprobado el Convenio, este trabajo

se debería haber llevado a cabo en el arranque del Proyecto como la Base de su Plan de Trabajo. Las Actividades se concretarían en Acciones y se aplicarían los indicadores adecuados. Al respecto, el Convenio expresa: “Con objeto de facilitar la referencia, se adjunta un marco lógico inicial. Puede actualizarse o adaptarse al Plan de Trabajo general, al cual se adjuntará sin que afecte a la modificación del CdF.

- Uno de los aspectos que cabría considerar es la fundamentación conceptual que marca el diseño del Proyecto, expresada en el DTA, así como en el CdF. Este marco conceptual, que supone un cambio profundo en el enfoque educativo como estrategia de intervención del Proyecto, queda, a nuestro entender, un tanto diluido en la suma de actividades de los cuatro componentes. Se requería una clarificación de los elementos claves con mayor énfasis, y que la presentación de las actividades hubiese discriminado entre aquellas que correspondían a ejes vertebradores y otras que podrían considerarse de apoyo. Esta concreción habría apoyado los esfuerzos del Equipo Técnico de la U/G en la elaboración de los diferentes PP y también en la planificación e implementación de las actividades pertinentes encaminadas al apoyo y fortalecimiento de los Planes de Mejora de los CE.
- De manera general, el Proyecto PROEDUCA ha cumplido con el programa establecido sobre las acciones que venían contempladas en el Contrato de Financiación o el DTA. Sin embargo, creemos que con un mayor esfuerzo en la organización desde el arranque del Proyecto se habría alcanzado una planificación más ajustada (contemplando hipótesis y riesgos) y hubiera podido reducir algunos de los contratiempos que más tarde incidieron en la implementación simultánea de numerosas acciones contempladas.
- Se han producido retrasos en la ejecución de algunas acciones que requerían su ejecución ya desde los inicios del Proyecto. Entre ellas, podemos incluir: **a)** Una Investigación-Diagnóstico de los Centros involucrados en el Proyecto que permitiera conocer el punto de partida desde un perfil contextualizado. PROEDUCA elabora un Diagnóstico Institucional, documento presentado a mediados del 2013; **b)** La elaboración de la Línea de Base derivada del proceso investigador-diagnóstico previo, sobre la cual sustentar la intervención del Proyecto en sus diferentes componentes. Esta acción finalizó en diciembre del 2012, estando disponible en consulta ya a inicios del 2013; y **c)** El Sistema de Información, Monitoreo y Seguimiento, que, por diferentes motivos y al margen de los criterios sobre su concepto y funcionalidad, resultó implementado también en tiempos posteriores a los que habría sido necesario en cuanto herramienta básica del Proyecto, tanto para su nivel de gestión técnica como para los propios centros educativos.

Las tres acciones se constituyen en herramientas básicas para la planificación y la gestión del Proyecto. Al mismo tiempo, habrían generado en los inicios del Proyecto un mayor impacto, otorgando una línea de coherencia al Proyecto, un marco de referencia para acciones posteriores y también un proceso de monitoreo y seguimiento como base para la sistematización del Proyecto.

Respecto de las Addenda al CdF:

En el transcurso de la ejecución del Proyecto se realizaron cuatro adendas al CdF.

Addendum 1, entre otros aspectos, trata de redefinir la organización básica de la gestión del proyecto, composición de sus diferentes órganos de gestión, funciones y responsabilidades, incluyendo respectivos organigramas. Incluye también en el ámbito de pagos

descentralizados un aumento en los importes máximos relativos a suministros y servicios (<300.000€) quedando intacto el máximo para obras y subvenciones.

- **Addendum 2:** Firmado por la contraparte el 01 de Julio del 2015. Modifica los tiempos de ejecución del Proyecto, pasando la fase operativa de 48 meses a 54 y la fase de cierre pasa de 18 a 12 meses. La mayor modificación se produce en la reasignación presupuestaria de algunos rubros, la mayoría corresponden a la parte de la UE; por la contraparte, las modificaciones no representan incidencias significativas.
- **Addendum 3:** Firmado el 01 de mayo del 2016. Se vuelven a modificar los tiempos de ejecución. La fase de aplicación aumenta de 54 a 60 meses. La fase de cierre reduce de 12 meses a 6.
- **Addendum 4:** Firmado el 05 de diciembre del 2016. De nuevo afecta a los tiempos de ejecución del programa. La fase de aplicación pasa a ser de 63 meses (en lugar de 60) manteniendo la fase de cierre en 6 meses. También hay modificación de algunos rubros en la asignación presupuestaria, principalmente en gastos de asistencia técnica, gastos de funcionamiento y el rubro asignado a subvenciones.

De las adendas comentadas, podemos deducir

- Según el CdF el aporte MEP al Proyecto debía representar un 52,85% del total. Con las modificaciones, se evidencia que el aporte del MEP vendría a ser del 67.72%.
- Los ajustes producidos en el primer addendum sugiere que en el DTA se perfiló la organización básica de la gestión del Proyecto, sin tener en cuenta que las nuevas Administraciones de Gobierno modificarían la estructura de gestión, excesivamente definida en el DAT.
- Al mismo tiempo, con las modificaciones introducidas en este primer addendum se visualiza el interés centralizador de la gestión del Proyecto, reduciendo el intento descentralizador incipiente que intentó articular el DTA con la incorporación de las Direcciones Regionales en los órganos del Proyecto.
- Las sucesivas modificaciones de tiempos (los dos últimos en el año 2016) sugieren dificultades para la convergencia entre tiempos y acciones, planteando como hipótesis si la presencia del JATI desde el arranque hubiera facilitado un mayor ajuste en la planificación.

2. ¿Cómo se puede evaluar el impacto de los diferentes cambios de administración del Proyecto y de la cooperación con la UE?

El inicio de PROEDUCA estaba previsto que coincidiera con una nueva Administración, ya que el Proyecto se identificó y formuló con una Administración cuyo mandato expiraba en pocos meses. Y, aunque cambió la Presidencia del país, el Ministro de Educación, firmante del Convenio, resultó confirmado en su puesto. Este hecho, obviamente, resultó positivo en los momentos más necesarios de convergencia entre el MEP y la UE.

Durante la fase de identificación del Proyecto ¹⁸ se presentó una oportunidad de canalizar fondos del MEP para el mejoramiento de los Centros Educativos del Proyecto PROEDUCA. De hecho, en el proceso de selección de los 80 Centros al Proyecto PROEDUCA, uno de los criterios se refería a un número de Centros que ya tenían planificadas obras de infraestructuras o de mejora, al margen de sus porcentajes de abandono escolar.

¹⁸ Confirmación a raíz de entrevistas con el ex ministro de educación de la administración Chinchilla, el actual director del DIEE y el primer y segundo director administrativo de PROEDUCA y personal de la Dirección de Asuntos Internacionales y Cooperación del MEP.

Fue posteriormente, hacia la mitad del tiempo de ejecución de PROEDUCA, cuando se llevó a cabo un cambio total de Administración. Este cambio afectó tanto a los tiempos de ejecución, como a personas con puestos claves en el organigrama; incluso afectó a la sostenibilidad del propio Proyecto. El nuevo Gobierno introduce un nuevo programa (Yo Me Apunto) que claramente venía a cubrir el objetivo de PROEDUCA, apropiándose también algunas de las estrategias innovadoras de PROEDUCA. Una de las fortalezas del diseño de PROEDUCA consistió en el apoyo recibido por parte del MEP, a nivel central, pero también a nivel territorial por parte de las DRE y a nivel local por los Centros educativos que generaron expectativas por los beneficios esperados, especialmente en recursos.

Pero esta fortaleza era al mismo tiempo un punto crítico que podía volverse en debilidad en el momento en que el MEP retirase su apoyo. Situación que no se dio en la administración de inicio del Proyecto, pero que puede darse con la actual administración y afectar la sostenibilidad de las acciones estratégicas seguidas por el Proyecto. Los políticos quieren poner su propio sello y sustituyen con facilidad los programas o proyectos con nuevas iniciativas. Si el MEP focaliza sus esfuerzos en otro proyecto, a nivel territorial y a nivel local, la sostenibilidad de las acciones de PROEDUCA puede verse seriamente comprometida.

Hay que añadir, a su vez, que, durante la fase inicial de ejecución del proyecto, también se produjeron cambios por parte de la Delegación de la UE, tanto a nivel de territorio como de personas. Y por parte del MEP la resolución tardía de una situación interna generó un vacío administrativo que dejó sin firma, sin fondos y por tanto sin actividad al Proyecto durante cuatro meses. Esto derivó en retrasos de planificación que afectaron obviamente a todos los procesos posteriores.

Fuerte incidencia tuvo los cambios de personal dentro del propio Equipo de PROEDUCA, que se revelaron más determinantes con el cambio de personal de la nueva Administración que implicó a toda la estructura local de PROEDUCA. (Entre mayo-agosto, 4 meses del 2014 el proyecto estuvo sin poder firmar cheques con motivo de la instalación de la nueva administración y consecuentes reemplazos del administrador y gerente administrativo. Hay que añadir un periodo de adecuación a los cambios en las prioridades educativas y de sensibilización hacia la nueva administración).

Estos retrasos, unidos a un tiempo de huelga de docentes y a períodos extralimitados en procesos de licitación, TdR, y otras causas, generaron, desde el punto de vista de los evaluadores, el mayor impacto en el Proyecto: prácticamente todas las actividades de capacitación tuvieron que realizarse en el último año de ejecución de PROEDUCA, simultáneamente. Este hecho, probablemente, ha perjudicado a los objetivos del proyecto: con escaso tiempo, se optó por cumplir con las actividades planificadas, y se perdió el valor de oportunidad y significado de las actividades (superposición de fechas y, por ello, cambios constantes en su ejecución, desaprovechamiento de recursos, desmotivación y cansancio de los participantes, percepción de saturación de actividades, repetidas ausencias del profesorado en las aulas y consecuentes quejas de algunas familias)¹⁹. Obviamente, la intención fue positiva pero los logros muy probablemente devinieron en interrogantes.

3. ¿Cómo se puede explicar los problemas específicos de las licitaciones desiertas y de los problemas de ofertas sobredimensionadas tanto en obras como en suministro?

El proyecto ha podido cumplir con la preparación de todas las licitaciones previstos antes de la fecha N+3 (en cuanto a infraestructuras, entregables de materiales deportivos, musicales, contratos con firmas consultoras para entregables en cuanto a capacitaciones, servicios, etc.). Sin embargo,

¹⁹ Auditoría interna. Informe 08-06-MEP

durante el proceso, se registraron diversas incidencias que afectaron a la planificación programada, tanto en su ejecución como en la entrega de los productos contratados.

Probablemente la urgencia por el cumplimiento de los presupuestos en períodos en los que no cabían ya márgenes de espera, por lo ajustado de los tiempos de ejecución por retrasos previos, quizá pudo influir en la ausencia de otro tipo de alternativas ante la situación creada.

Más bien podría preguntarse hasta qué punto este tipo de situaciones obedecen a una situación específica del contexto de país, la época de crisis global que se había instalado ya en la conciencia de la población, y, en definitiva, a la cultura de aprovechamiento máximo de los recursos públicos en beneficio particular.

¿Cómo analizar los graves problemas de implementación de algunos de estos contratos?

En el caso de licitaciones desiertas, se haría mención especial a los sobreprecios de los oferentes para algunos contratos. Así ocurrió, como ejemplo, con la licitación local abierta para la realización de 10 obras de infraestructura en otros tantos centros educativos. Se trataba de obras para mejorar la calidad de los espacios lúdicos en los centros escolares como la construcción de Kioscos, canchas multiusos y pistas de patinaje. Construcciones que no entran en el marco de actuación del Departamento de Infraestructura y Equipamiento del MEP, cuyo presupuesto lo destina a construir aulas, comedores y servicios higiénicos. En esta licitación, las 10 ofertas mostraban sobreprecios evidentes. Se declaró desierta la licitación y se inició un procedimiento negociado. De este modo, se lograron ejecutar las obras, si bien fue necesario que una cuarta parte de las mismas se pagaran con fondos de la contraparte nacional.

La licitación internacional de suministros No. EUROPEAID/IH/SUP/CR “Adquisición de laboratorios móviles y set tecnológicos para el Proyecto PROEDUCA”, estuvo compuesta por 4 lotes.

El procedimiento de licitación internacional comienza con la programación y presupuestación de la actividad 2.0.3.3.1 Adquisición de equipos y materiales didácticos, por el monto de € 2.352.000,00 Euros, dentro del Presupuesto Programa del Proyecto PROEDUCA. En seguida se procedió a la publicación del Anuncio de licitación para la adquisición de los equipos de laboratorios móviles y sets tecnológicos del Proyecto PROEDUCA – Contrato: DCI-ALA/2014/352-777:

Lote 1 fue: para proyectores interactivos y proyectores multimedia

Lote 2 fue: computadoras portátiles y carros de almacenaje

En este caso fue adjudicado a la empresa Consorcio DAMTRA Consulting S.r.l. – Olidata spa Mediante contrato N° DCI-ALA/2014/352-777, por un valor de € 1.174.815,34. luego de realizar las gestiones ante la Delegación U.E., se entrega el importe del 40% del valor del contrato como rubro de prefinanciación, luego de aportar también una garantía de prefinanciación por el Consorcio Fidioconlazio, Italia, por el monto de: € 469.926,14 Euros.

Cabe señalar que el valor total del contrato suscrito es por: € 1.174.815,34 Euros, divididos, para el lote 1: € 300.093,10 Euros; y para el lote 2: € 874.800,09 Euros.

Por falta de entrega de los equipos al día 01-03-2016 y dada la no respuesta por parte de la empresa Consorcio DAMTRA Consulting S.r.l. – Olidata spa y posterior al análisis técnico respectivo por parte de PROEDUCA, así como atendiendo las recomendaciones por parte del señor Xavier Pinsolle (EEAS-MANAGUA) representante de la DUE y siguiendo el proceso de contratación que establece la Unión Europea en el punto 36.2. Condiciones Generales, el Órgano de Contratación podrá resolver el Contrato, tras notificarlo al Contratista con siete días de antelación, en los casos en que:

a)“el Contratista esté en situación de falta grave de ejecución del Contrato por incumplimiento de sus obligaciones contractuales”; (se determina que lo indicado es rescindir del contrato adjudicado a dicho Consorcio.) Texto no pertenece al original.

Se solicita la remisión del contrato para realizar los trámites de resolución y ejecución de garantías correspondientes, el cual es remitido al Señor Andrea Albanese, Representante legal del Consorcio DAMTRA Consulting S.r.l. – Olidata spa.

Posterior a la anulación del contrato se solicita autorización para el uso de los recursos remanentes mediante proceso negociado el cual fue autorizado según oficio No. Ares (2016)2576388-03-06-2016 por lo que se procedió invitar a las empresas CR Conectividad S.A, y Q&T S.p.A presentar una oferta técnica y financiera de conformidad con las especificaciones técnicas requeridas.

En seguida, se ha negociado con la empresa Q&T S.p.A para poder maximizar el uso de los recursos y lograr obtener un número mayor de equipos, por lo que se adjudica a dicha empresa por un monto de €704889.20, la compra de 638 computadoras portátiles, 32 carros de carga y almacenaje y 199 proyectores multimedia, equipo marca Dell.

En este caso se debe de analizar todo el contenido si se quiere profundizar en el hecho de la pérdida del 40% de la prefinanciación y de que manera fuimos perjudicados, para establecer un precedente.

Lote 3 fue: carros portátiles para ciencias (laboratorios móviles de ciencias):

En este caso fue adjudicado a la empresa Q&T mediante contrato DCI-ALA/2014/352-778, por un valor de €736317.00. Se presentó un Recurso de apelación ante la Contraloría General de la Republica de Costa Rica, interpuesto por el Consorcio IBERDIDACTIC-TESA, en contra del acto de adjudicación para el lote no. 3, según resolución R-DCA-239-2015, de fecha veinticuatro de marzo de dos mil quince. La contraloría resuelve de conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los artículos 182, 183 y 184 de la Constitución Política, artículo 2, de la Ley de Contratación Administrativa, 179 inciso a) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, SE RESUELVE: 1) Rechazar de plano, el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio IBERDIDACTIC-TESA., por lo que se dio continuidad a lo contratado.

Lote 4 fue: pizarras interactivas

En este caso fue adjudicado en primera instancia a la empresa Tecnología Educativa (T.E.S.A.) mediante contrato DCI-ALA/2014/352-779, por un valor de €67013.15. Pero se rescinde el contrato según No. OPT3/XP/ip Ares (2015) apegado al artículo 3.3.1. de las condiciones generales del contrato “todos los suministros con arreglo al presente contrato deberán ser originarios de uno o varios de estos países. No obstante, pueden proceder de cualquier país cuando el importe de los suministros que se vayan a adquirir inferiores a €100000.00.” En este sentido mediante comunicación de fecha 9-9-2015 la DUE autoriza al órgano de contratación PROEDUCA a reabrir el proceso de evaluación a efectos de que se analice la oferta de CR Conectividad.

Posterior al análisis según el informe de ampliación al informe de evaluación del lote 4 de fecha 13-3-2015, se adjudica a la empresa CR Conectividad. Por un monto de €48875.00, aprobado mediante oficio Ares (2015)1857290, 30-abril 2015.

La licitación MEP-PROEDUCA-2013-016 denominado: “Adquisición de instrumentos deportivos e instrumentos musicales para los centros educativos beneficiarios del Proyecto PROEDUCA” compuesta por los lotes 1 y 2.

De la licitación anterior, el lote 1 fue adjudicado mediante contrato No. MEP-PROEDUCA-2013-016 – LOTE 1 a la empresa CICADEX S.A. por un monto de €67450.00, estos artículos fueron entregados en las bodegas del MEP, en tiempo y forma y PROEDUCA los repartió a los centros educativos.

Y el lote 2 fue adjudicado mediante contrato No. MEP-PROEDUCA-2013-016 – LOTE 2 Instrumentos Musicales la Voz, por un monto de €220742.49.

Para este contrato los instrumentos tenían que ser entregados en las oficinas de PROEDUCA, sin embargo, por el volumen de artículos, se solicitó a la empresa que por favor los mismos fueran entregados en cada centro educativo, lo que hizo que se retrasara la entrega de los mismos y la administración lo aceptó.

Una segunda licitación para instrumentos musicales denominada “Adquisición de instrumentos musicales tradicionales para centros educativos beneficiarios del Proyecto PROEDUCA” No. PROEDUCA-2014-040, adjudicado mediante contrato No. PROEDUCA-201-040 a Instrumentos Musicales la Voz, por un monto de €198000.00.

Para este caso los instrumentos tenían que ser entregados en las Bodegas del MEP, pero la administración solicitó a la empresa que fueran entregados en los centros educativos. Esto promovió a que la empresa solicitara una ampliación de plazo de entrega, la cual fue aceptada, justificándose el hecho de que a la hora de importar los suministros existieron problemas en algunos contenedores, lo que atrasó la entrega en los colegios a beneficiar.

Si se analiza la información y se cruzan algunos elementos, esto puede justificar el porque en algunos casos los centros educativos dicen que PROEDUCA atrasó la entrega de suministros; sin embargo, todas se dieron fuera de control de la UG.

- Con la licitación de instrumentos musicales tradicionales se presentó otra problemática: el primer concurso fue declarado nulo, debido a cambios por parte de la Unión Europea sobre la elegibilidad del país de origen de los bienes o suministros: China ya no era elegible a pesar que tenía la oferta más económica en cuanto a este tipo de instrumentos musicales. Así que el primer concurso fue declarado nulo para seguir con un Procedimiento Negociado y no sobrepasar el N+3. Bajo las mismas condiciones (entrega al centro educativo más misma cantidad para el presupuesto disponible), se logró concluir esa licitación sin contratiempos.
- Un caso más de suspensión de obra en Cahuita (con fondos UE): En el sitio planificado para la pista de patinaje se presentó un problema de agua en el subsuelo a 40 cm. Aunado a un problema de protección del medio ambiente, debido a la existencia de árboles de fruta protegidos en la cercanía del lugar preferido. La DICE aprobó inicialmente el lugar previa inspección, pero no era exactamente donde se tenía previsto el Skate Park. Una vez que se hubo iniciado la obra se suspendió a finales de marzo 2015. Vía procedimiento negociado se cambió el carácter de la obra en un kiosco Multiuso, iniciando su construcción en febrero de 2016. Al final resultó siendo una obra más adaptada y útil al Centro educativo. A la DUE se le solicitó una ampliación del plazo de

entrega y el acceso a fondos del rubro “Imprevistos”. Después de su reinicio en febrero 2016, la obra se terminó a construir el 16 de junio de 2016 aprovechando una reubicación del presupuesto de 15.500 € para realizar la estabilización del terreno para construir - vía un Apéndice I al contrato original- un rancho Multiuso en Cahuita que se inauguró en febrero del 2017 con el presidente de la República.

¿Cuál fue la interacción con los proyectos de subvención y el beneficio para el proyecto y el MEP?

PROEDUCA ha realizado cuatro acciones, en la modalidad de proyectos de subvención:

1- Universidad Autónoma de Barcelona-Instituto Tecnológico de Costa Rica

Se trata de una acción destinada a mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje a nivel de los 11 Colegios Nocturnos y secciones Técnicas Nocturnas de PROEDUCA, que trabajan con población adulta.

Conviene tener presente que es en este sector que se encuentran los mayores porcentajes de abandono escolar de todas las modalidades educativas. Debido a tal razón esta acción fue de importancia estratégica para el MEP.

Esta acción se coordinó favorablemente con el Departamento de Educación de Jóvenes y Adultos, la UAB, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la U/G.

2- La Fundación Lucha contra la Deserción Estudiantil (FUNDESER)

Esta Fundación actuó en los propios contextos escolares a través de una acción que ha contado con mucho interés: los microproyectos de innovación educativa. Se trata de una intervención sistemática y planificada en el proceso de enseñanza y aprendizaje que se desarrolla en el aula, orientada a la promoción del trabajo colaborativo y enfatizando en el concepto de enseñanza activa. Se logró la implementación de 27 microproyectos de innovación educativa en otros tantos colegios y escuelas técnicas beneficiarias. Los ámbitos de incidencia fueron:

- a) Robótica en el aula destinado a incorporar la tecnología para generar interés en el área y procesos pedagógicos motivadores;
- b) Acercamiento a las artes con el objetivo de la promoción de este importante lenguaje entre los jóvenes;
- c) Círculos de estudio y juego donde los estudiantes encuentran un lugar para recrearse y profundizar en áreas de interés.

La Fundación siguió la metodología implementada por PROEDUCA en el desarrollo de esta acción. De hecho, el Proyecto valora positivamente el trabajo realizado por esta Fundación.

3- La Fundación Intras-Maxclamar

Esta Fundación implementó un contrato de subvención en colegios de la zona de Limón y Talamanca. El objetivo fue documentar el entorno sociocultural del centro educativo. Para ello, se formó a un grupo de estudiantes y profesores en la elaboración de documentales.

El aporte de este proyecto tuvo que ver más con el contexto en el que se llevó a cabo la acción, tratándose de entornos socioculturales complejos y difíciles. El acercamiento y conocimiento del propio entorno es una herramienta pertinente para lograr una mejor contextualización de las actividades educativas.

4- Fundación Acción Joven

Esta subvención estuvo destinada a promover el espíritu emprendedor en colegios técnicos y académicos. La actividad fue coordinada con el área de educación técnica del MEP y los proyectos fueron expuestos en la Feria Nacional de Emprendedurismo que realiza el MEP.

Existieron ciertos problemas de falta de colaboración en los centros educativos. Los monitores de la Fundación tuvieron diferencias con los responsables de algunos colegios. En opinión del equipo técnico de PROEDUCA, la Fundación Acción Joven no logró empatizar con algunos centros educativos, no obstante, cumplió con lo previsto. Esta acción fue calificada por el equipo técnico como una experiencia difícil de abordar y gestionar.

4. ¿Cómo entender el fenómeno del abandono escolar en el país y en las redes del proyecto?

El abandono escolar es un proceso complejo en el que influyen múltiples factores de manera simultánea: factores culturales, sociales, demográficos, territoriales, de contexto, y también, como factores recurrentes, el contexto socioeconómico familiar y el contexto escolar.

Al mismo tiempo, en muchos contextos se manifiestan las dificultades que encuentran las Administraciones gubernamentales para afrontar la problemática de este fenómeno, principalmente para la identificación de los actores y evaluar las causas, el alcance y la complejidad de los procesos de abandono escolar. Esto pone de relieve la necesidad de un mayor conocimiento que permita fundamentar las políticas y la planificación adecuadas a este objetivo.

Lo que aparece como una tendencia generalizada en los diferentes estudios realizados, tanto en el país como a nivel global, es el señalamiento de dos factores con un grado de incidencia muy alto en los procesos del abandono del sistema educativo: **la familia y la gestión educativa institucional**. Sin embargo, quienes abandonan la escuela no lo hacen exclusivamente por una decisión individual, y tampoco sólo por decisión familiar. Se trata de un fenómeno estructural en el cual las decisiones personales responden a realidades complejas familiares, comunitarias, institucionales y nacionales.

De aquí la necesidad de articulación de las políticas educativas con otras políticas interinstitucionales, como las económicas, sociales, culturales, territoriales, comunitarias, etc. que puedan responder a esta problemática desde una perspectiva integral. El sistema educativo no puede erigirse en el solucionador del problema, pero tampoco obviar la necesidad de intervenir desde su propio ámbito en la resolución del mismo. Una muestra de ello es el Proyecto PROEDUCA y otras tantas acciones encaminadas a reducir en lo posible este problema.

En la educación secundaria, en concreto, los diversos estudios demuestran que las mayores tasas de abandono se encuentran en las modalidades nocturnas, tanto académicas como técnicas. Sin embargo, en las modalidades diurnas (tanto académicas como técnicas) resulta evidente que el abandono es un proceso que empieza desde temprana edad, pero que se incrementa particularmente en el tramo del paso de segundo a tercer ciclo, y que el flujo de abandono es una constante entre el séptimo y noveno año.

¿Cómo asegurar un seguimiento y una trazabilidad a los estudiantes que abandonan el centro educativo?

- En primer lugar, resulta prioritario que el centro educativo conozca la decisión del estudiante y sus causas o motivaciones para abandonar su proceso de formación. Dependiendo de la naturaleza de esas causas, vendrán las opciones de apoyo. Para ello, los técnicos Orientadores en los propios centros juegan un rol principal. Obviamente, los sistemas de información deben funcionar también como herramientas de conocimiento de las individualidades, y por tanto, resulta eficaz en cuanto mecanismo de prevención del abandono. Es decir, consiste en intervenir a tiempo, no cuando la decisión está tomada.
- Los Orientadores se erigen en estos casos como acompañantes del estudiante en su proceso de toma de nuevas decisiones, que dependerán igualmente de las oportunidades que ofrezca el propio sistema educativo, el sistema laboral o el sistema de protección social.
- Por otra parte, el sistema de información y seguimiento (herramienta funcional desde la matriculación en el centro educativo, el seguimiento del proceso de formación del estudiante, los posibles traslados de centro o territorios, hasta la inserción en cualquier otro ámbito) se perfila como un instrumento necesario para ofrecer al estudiante que abandona el sistema otros tipos de opciones formativas, técnicas, profesionales o de inserción social.
- Las Alertas Tempranas es un mecanismo que desde el 2014 implementa PROEDUCA, cuya función es dar aviso sobre el ausentismo y otros aspectos de los estudiantes con riesgo de abandono de sus estudios. Este sistema da paso a la construcción de Protocolos que favorezcan la permanencia estudiantil. En el 2015, mediante consultas con las redes, gestores, docentes, orientadores, padres de familia y estudiantes con el soporte de expertos, se construyen tres herramientas educativas: a) Protocolos para la inclusión estudiantil, b) Protocolos para la reinserción estudiantil y c) Protocolos para el apoyo de estudiantes que requieren beneficios estudiantiles.
- A criterio del equipo evaluador, la dificultad de continuidad de los protocolos sobre reinserción está en no percibirlos simplemente como algo concreto y aislado. Si bien los centros educativos asumen la primera parte de dicho protocolo (la detección), el tema es lo suficientemente complejo y requiere ser abordado de forma integral a través de un ente interinstitucional e interdisciplinar que lo asuma.
- En este sentido, se exponía anteriormente la necesidad de abordar este problema desde una visión integral que requiere de una acción interinstitucional: las diferentes direcciones de la administración deben converger con acciones que permitan la integración o inserción en programas o proyectos sociales de aquellos estudiantes que abandonan el sistema educativo.

¿Qué posibles soluciones, según la ubicación de cada centro educativo por región o redes podrían ser desarrolladas?

El diseño del Proyecto PROEDUCA contempla acciones y herramientas que pueden suponer un tratamiento contextualizado de los casos de abandono y avanzar en la reducción de este fenómeno. La conformación de Redes descentralizadas es un aporte del Proyecto que favorece la contextualización del problema y la cooperación e intercambio de experiencias entre centros educativos. La estrategia de intervención diseñada aporta, entre otros, los siguientes elementos en esta dirección:

- Avanzar en una concepción de la evaluación formativa y no sancionadora, que trata de comprender las fortalezas y las debilidades de cada estudiante.
- Una integración en la gestión institucional de una cultura de autoevaluación que se aplica progresivamente a todos los actores del centro educativo; esta cultura implica aplicar el Ciclo de la evaluación: diagnóstico-planificación-ejecución-evaluación-Plan de Mejora- y vuelta al inicio del proceso.
- Favorecer los procesos de orientación, monitoreo y acompañamiento, especialmente en los momentos de transiciones de ciclos y de toma de decisiones para el desarrollo personal.
- Sistema de información y seguimiento. Este sistema que integra varias funciones, es un elemento clave de conocimiento de la particularidad de cada estudiante; abarca desde su momento de matriculación en el centro escolar hasta el seguimiento de su proceso educativo. Se perfila como una herramienta de prevención para el abandono escolar. Igualmente, el sistema, a nivel nacional, permitiría el seguimiento de estudiantes desplazados a otros centros o territorios
- Aplicación de Protocolos, que ya se han implementado en todos los CE de PROEDUCA, que permiten un seguimiento de los estudiantes para la detección temprana y actuar en medidas preventivas.
- Organización informatizada, derivada de las propuestas anteriores, de un adecuado seguimiento a los expedientes y adecuaciones de los estudiantes. Trasladar los documentos cuando los estudiantes cambian de centro, etapa o localidad. En el paso de la escuela al colegio o de la primaria a la secundaria, ese traslado de expedientes supone contar con una valiosa información, sin tener que partir de cero, respecto a las necesidades educativas o situaciones familiares que pueden facilitar la integración y aprendizaje del estudiante. Una situación similar ocurre con el cambio de residencia de estudiantes cuando sus familias migran. Se requiere la coordinación entre los centros educativos, a propósito del traslado de expedientes y el seguimiento a estudiantes; de este modo, se cuenta con información sobre si han abandonado el sistema educativo o se han incorporado a otra escuela o centro.
- Fortalecer el concepto de los profesores-guía, que son quienes en esta función pueden informar de los primeros síntomas o de las situaciones que se encaminan progresivamente hacia el abandono. Estos tutores-guía deben trabajar estrechamente con los servicios de orientación del centro educativo. Se trata, por tanto, de que el centro educativo ofrezca un seguimiento individualizado como elemento de prevención.
- Impulsar acciones lideradas por los propios estudiantes al interior de los Centros. PROEDUCA ha promovido algunas acciones en esta dirección. La finalidad es lograr una mayor integración y sentido de pertenencia que actúe como factor motivador para la permanencia en el centro.

5. ¿Qué territorios están teniendo mejor desempeño en permanencia escolar?

Respondiendo a la pregunta, se toman como base los datos estadísticos de matrícula y deserción para el período comprendido entre el 2011 y 2016, proporcionados al proyecto a través del MEP (Ver Anexo 8c). Además

El MEP ha desarrollado diversos programas institucionales orientados a promover el sentido de pertenencia, y el valor de la educación. Estos programas buscan enfrentar, de una manera creativa y alternativa, problemas de rendimiento académico y exclusión educativa. Sin embargo, las políticas y programas dirigidos a combatir la exclusión educativa requieren un marco de cooperación institucional, un enfoque integral, intersectorial e interinstitucional y, especialmente, una intervención descentralizada hasta los ámbitos locales y contextualizada a los estudiantes. Solo así se puede enfrentar un problema nacional que no es sólo educativo, sino también social, económico y cultural. En esta dirección, también se debe buscar un diálogo con el sector privado y con organizaciones sociales nacionales e internacionales que operan en el país. Ello podría permitir articular esfuerzos, definir metas conjuntas y establecer resultados esperados. Cabe añadir que las políticas pertinentes necesitan fundamentarse en investigaciones que sirvan de base para el diseño de estas políticas.

Debido a la naturaleza de los factores que influyen en la exclusión, las estrategias deben ser ágiles y adecuadas a las condiciones locales y a las situaciones familiares y personales de la población estudiantil. Todo esto implica una gestión local con capacidad y recursos para la toma de decisiones. Junto a ello se requiere un personal administrativo y docente con una actitud proactiva que les permita atender adecuadamente situaciones novedosas.

Sentar las bases para la conformación de una política educativa que este mas orientada a la formación de estudiantes en línea, para aquellos alumnos que por diversas razones no pueden asistir a los Centros Educativos.

¿Cuál fue el impacto del trabajo en redes y podría ser replicado y provechoso en el futuro?

El impacto de trabajo de las redes puede analizarse desde dos niveles:

- 1- El impacto obtenido a nivel de los estudiantes, docentes, padres de familia y comunidad en general.
- 2- El impacto obtenido a nivel del MEP

En relación al **primer nivel** el impacto de PROEDUCA en los estudiantes es altamente significativo, cuando manifiestan en entrevistas realizadas, que fue el Proyecto quien les brindo la oportunidad de intercambiar con otros estudiantes de las diferentes redes, participar en actividades artísticas culturales en donde el entusiasmo de los estudiantes fue trasladado hasta a sus propios padres de familia. Los materiales didácticos proporcionados por el Proyecto fueron de mucha utilidad y aprovechamiento por los estudiantes de todos los centros educativos a nivel de las 20 Redes beneficiarias.

En relación al impacto obtenido a **nivel del MEP**, el Proyecto logró incentivar las prácticas educativas innovadoras como fue el de la estrategia implementada de la conformación de Redes educativas, con la participación de 80 centros educativos aglutinados en 20 redes. Esta estrategia podría ser replicada en los otros territorios del país que no fueron objeto de intervención por parte de PROEDUCA, y en consecuencia ser aprovechada en futuras acciones de intervención de programas y /o proyectos de Cooperación Internacional.

Los factores asociados a la exclusión no operan de igual forma para toda la población afectada, sino que varían conforme al territorio, la comunidad, el contexto. De igual manera ocurre con los perfiles de los estudiantes en riesgo de abandono escolar o ya excluido del sistema.

Desde esta perspectiva las Redes tan solo han abordado y hecho algunos aportes a una parte del problema, en concreto, en definir estrategias que, dentro de la normativa educativa vigente, puedan aplicarse en el centro y desde el centro educativo.

- En este sentido, las redes llevaron a cabo algunas estrategias como:
 - El Programa de “Alerta temprana”
 - La incorporación en el centro de un espacio de “cultura joven”
 - La incorporación de las TIC como herramienta de motivación y mejora del proceso de enseñanza aprendizaje.
- Las capacitaciones a los diferentes integrantes de la red han sido el resultado de sondeos previos y de recursos a la medida de la función de los integrantes dentro de red. Así, la oferta de un conjunto de capacitaciones integradas se formuló sobre temas como la Práctica Docente, Rendimiento académico, Transición, Inclusión, Retención/Reinserción y otras según necesidad.
- Después de las capacitaciones, los integrantes tenían que convertir sus tareas futuras en Planes de Trabajo por Red y posicionar el tema de la innovación pedagógica en los procesos de enseñanza-aprendizaje como eje de articulación e intervención de las redes.
- Así, “Aprender haciendo”, la red ha contribuido a un mayor grado de conocimiento, intercambios, aumento de la inter-colegialidad y participación entre todos los docentes, directores, orientadores y asesores regionales de los centros educativos involucrados. Además, ha despertado el interés de algunos centros educativos que aún no participaron en red.
- A partir del inicio del año escolar 2013 hasta finales del año escolar 2015, la red fue sujeto de una avalancha de sondeos, capacitaciones, eventos e intercambios que ha generado y acelerado la esperanza de una mejor educación en el país.
- La dinámica de la gestión educativa en red ha enseñado a los involucrados a planificar, ordenar, seguir e intercambiar sus actividades.
- La figura introducida por PROEDUCA del **Promotor Regional** resultó en su mayoría ser un actor relevante en el funcionamiento de las redes. Operaron como orientadores educativos tanto a nivel de red como de centro educativo.

Como conclusiones sobre el impacto de las Redes y su replicación:

Se requiere el tiempo necesario para la consolidación de nuevas iniciativas de innovación, que contemplan desde la fase de sensibilización, capacitación, construcción, desarrollo y consolidación, junto con un soporte institucional bien definido. Este tiempo necesario se revela como un periodo de tiempo mucho más largo del que ha tenido PROEDUCA. Se trata de estrategias que son procesos de cambios culturales, que requieren sobre todo tiempo y apoyo, ambos elementos que PROEDUCA no está en condiciones de ofrecer al cerrar el Proyecto.

Así, la red PROEDUCA funcionó mientras estaba presente la atención y el acompañamiento por parte de la Unidad de Gestión del Proyecto, el apoyo institucional de la contraparte, y el aporte de la figura del promotor Red-PROEDUCA quien frecuentemente tenía una especie de posición de intermediación (con la DRE) encargándose de asuntos de sistematización y acompañamiento administrativo de las actividades PROEDUCA con la red.

Al finalizar el contrato de los promotores la U/G continuó dando acompañamiento a las Redes; no obstante, las Redes dejaron de tener una atención “privilegiada”. Como manifestó un director de un DRE: *“Tengo muchas escuelas primarias y tantos colegios bajo mi cargo al tiempo cumplir con lineamientos desde el MEP. No tengo tiempo para seguimiento y tratos preferenciales”*. El resultado queda reflejado en el cuestionario que se envió a los coordinadores de las 20 redes preguntando que hiciesen una valoración general de las mismas. Muchas de las redes, a partir del fin del año escolar 2016, ya no se han reunido a no ser para cumplir con lineamientos administrativos del mismo Proyecto PROEDUCA.

6. ¿Cuáles han sido las estrategias de intervención más exitosas del Proyecto a sus diferentes niveles?

El equipo evaluador destacaría que las intervenciones más exitosas han sido tres:

1) Implementación del modelo de Red

La composición de Red PROEDUCA ha sido formada por un equipo multidisciplinar y multiinstitucional, se la ha estimulado a que trabaje por procesos y no por objetivos predeterminados y bajo una dinámica basada en la interacción entre iguales, con el fin de resolver de forma autónoma temas comunes y específicos desde la práctica con una visión global e institucional.

2) La implementación de Capacitaciones y Participación de Estudiantes

La implementación de las capacitaciones fue esencial en la constante renovación pedagógica que los docentes necesitan en su desarrollo docente. En las diferentes entrevistas y cuestionarios realizados, los propios docentes manifestaron que las capacitaciones les han ayudado a ejercer su labor docente de forma más eficiente.

La participación de los estudiantes en las actividades artísticas y culturales, campamentos escolares, Play Jam, etc; permitió desarrollar un mayor entusiasmo, un intercambio de experiencias y fomento de los valores humanos. La participación de los padres de familia en la organización de las actividades promovidas por el Proyecto PROEDUCA en los centros permitió el establecimiento de relaciones entre padres, docentes, y director/as.

7. ¿Cuáles fueron las acciones específicas en colegios nocturnos y cómo se trataron los problemas adicionales de este tipo de centro?

Este tipo de modalidad educativa comprende, a nivel nacional, 54 colegios nocturnos que dan cobertura a unos 20.000 estudiantes, con edades dispares desde los 15 años hasta tercera edad. En concreto, PROEDUCA atendió, de los centros de esta modalidad, a 11 colegios nocturnos (académicos) y 2 secciones nocturnas de CTP.

Las razones de los estudiantes en esta modalidad son variadas: la necesidad de una titulación académica para acceder al mercado laboral; personas que ya están en el mercado laboral, pero aspiran a mejorar su posición en puestos donde exigen acreditación académica; estudiantes que abandonaron tempranamente el centro educativo y se acogen a esta vía que supone cursar menos materias; personas de cierta edad que no pudieron estudiar regularmente y deciden implicarse en procesos de formación; muchos de los asistentes a los centros nocturnos son beneficiarios de becas, ayudas asistenciales, y se les proporciona servicios de bus y/o comedor gratuito.

Algunos de estos centros nocturnos comparten instalaciones con los diurnos.

Los contenidos curriculares están altamente regularizados y los tiempos y dinámica educativa de este tipo de centros viene marcados por los tiempos de las pruebas de bachillerato; así resulta difícil contextualizar y adaptar los contenidos a las diferentes singularidades y tipologías de estudiantes que acuden a estos centros.

El equipo evaluador entrevistó a un grupo de docentes, sintetizándose su valoración en la siguiente: “La percepción del equipo docente es que la única preocupación del MEP se centra en que el alumnado no abandone el centro educativo y que éste obtenga el máximo de aprobados en las pruebas de Bachillerato”.

Los centros nocturnos son, estadísticamente, los centros que mayor porcentaje de abandono presentan. Entre los motivos de este alto porcentaje figuran: problemas de salud, repitencia, cambios en su situación económica, necesidad de cuidar de los hijos, embarazos, bajos recursos económicos y la desmotivación.

El Proyecto PROEDUCA actuó en estos centros mediante varias acciones:

- Incorporación de algunos de estos Centros a las Redes. Una experiencia que juzgan positiva. El hecho de compartir con otros centros, intercambiar experiencias, participar de las iniciativas de la propia red, etc. supuso un factor de motivación profesional que les resultó altamente positivo.
- La oferta de capacitaciones para los docentes en general. Pero también una acción específica en la que participaron 11 centros nocturnos y 2 secciones técnicas CTP. Se trata de uno de los proyectos de subvención de PROEDUCA. El Proyecto estuvo a cargo de la Universidad Autónoma de Barcelona en alianza con el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Se trató de un trabajo, basado en la metodología investigación-acción, que se realizó durante el año 2015. Los resultados fueron:
 - a) Diseño de un manual integral de orientación y tutoría centrado en la atención del alumnado de los centros nocturnos;
 - b) ejecución de acciones de desarrollo curricular, organizativo, profesional y comunitario, y
 - c) debate y difusión de resultados a través de comunidades de práctica profesional.
- La dotación de materiales y recursos didácticos, TIC y materiales deportivos y musicales

¿Cuáles fueron las buenas prácticas?

Todos los centros visitados coinciden en decir que las aportaciones de PROEDUCA en general fueron muy positivas y ayudaron a mejorar la oferta educativa y mejorar el clima escolar.

Las acciones específicas de PROEDUCA dirigidas a los centros nocturnos orientadas a reducir los índices de abandono escolar las podemos ubicar a tres niveles:

- 1) La incorporación de los centros educativos nocturnos a las redes ayudó a visualizarlos, a conocer su realidad, a compartir y comprender cuáles son sus realidades, sus retos y participar

en la búsqueda de soluciones encaminadas a rebajar los índices de abandono escolar. Participar en las redes hizo sentirse que formaban parte de un grupo de iguales que elaboraban proyectos y acciones para después aplicarlas en cada una de las modalidades y singularidades de cada centro.

2) La oferta de capacitaciones específicas para los docentes sobre Andragogía.

Las capacitaciones, que se llevaron a cabo para estos CE en horario nocturno, en función del centro educativo, fueron valoradas como muy positivas y útiles. El factor principal que destacan de las capacitaciones es que les ayudó a sistematizar y mejorar buena parte de las estrategias metodológicas que ya desarrollaban en clase.

Algunos de los avances comentados por los docentes

- Actualización de las estrategias de aprendizaje
- La tutorización entre iguales
- El trabajo en equipo
- El tratamiento de la diversidad en el aula
- Exposiciones y participación activa del alumnado en el aula
- Mayor sensibilidad y comprensión del docente hacia la realidad del alumnado
- Cambio de actitud en las relaciones interpersonales y un aumento del buen clima relacional e institucional. Sirva como ejemplo la conformación de un Grupo WhatsApp para recordar temas educativos y relaciones interpersonales con toda la comunidad educativa

Por parte del alumnado actual entrevistado, valoraban aspectos como que se sentían cómodos en el centro porque les permitía flexibilizar sus horarios para asistir al centro; otros comentaban que en el centro se sentían como si fuera su segunda casa; alguno lo tomaba como factor para quitarse el estrés, hubo varios que coincidían en que acudían al centro nocturno porque les ayudaba a sentirse bien consigo mismos, por el hecho de formarse y compartir con el grupo de compañeros/as; la sensación de sentirse arropada y que además en el centro encontrara café, comida y servicio de bus fue el comentario de algunas estudiantes.

3) La dotación de materiales y recursos didácticos, TIC y materiales musicales y deportivos.

- De las dotaciones lo que más se destaca son las dotaciones de materiales que han servido para aumentar la motivación del docente y del alumnado, así como el aumento del sentido de pertenencia en el centro
 - Dotaciones TIC: Desde el punto de enseñanza –aprendizaje las TIC, les han ayudado a acceder de una forma más comprensible, rápida y consolidada los contenidos curriculares; a mejorar las presentaciones; les ha generado la motivación hacia los estudios y les ha hecho entender el valor y utilidad de los conocimientos para la vida.
 - Dotaciones relacionadas con la música y el deporte. La incorporación de estos materiales ha ayudado a dos niveles: a) Cambio de percepción sobre la función del centro educativo al incorporar el “factor humano” y b) Poder practicar / jugar mejora una serie de competencias básicas a través del juego: control personal, coordinación, proyecto común, con recursos con los que muchos de ellos no tienen acceso. Incluso, comentaban, les supone un factor motivacional: “Si no mejoran sus notas no juegan”.

¿Y las lecciones aprendidas?

Probablemente la lección aprendida más importante es la necesidad de acabar con la estigmatización que asocia centros nocturnos, bajo nivel educativo y alumnado problemático y conflictivo.

Las sugerencias son:

- Que la adquisición de los conocimientos académicos se rija por el trabajo por proyectos interdisciplinarios con valor de uso social.
- Las evaluaciones y la consolidación de aprendizajes mediante la realización de proyectos de síntesis (Trabajo en equipo de diseño de un proyecto de mejora social aplicando todos los conocimientos adquiridos durante un periodo de tiempo).
- Que el acceso al título se obtenga de la suma de la certificación de competencias básicas de carácter académico, social, culturales, profesional y laboral.
- Los centros de adultos han de estar ubicados en el centro cívico municipales. Si no existen, que sean los centros de adultos quienes asuman esta función. Espacios donde se concentran varias actividades, lúdicas, culturales y entre ellas la formativa.
- El profesorado que da clases al alumnado del centro de adultos, puede contratarse en función del tipo de actividades que se realicen.
- Creación de un departamento de orientación, formado por un equipo multidisciplinar de carácter municipal, que pueda atenderle al alumnado a nivel personal, familiar, educativo, profesional y laboral.

8. ¿Cómo se puede comparar los procedimientos y los tiempos de aprobación por parte del equipo de proyecto, del MEP (especialmente el departamento legal) y de la Delegación de la Unión Europea?

Procedimientos y tiempos de aprobación entre DUE y MEP:

La fecha del N+3 en diciembre de 2014 era mandatoria y originó una presión de tiempo a la Unidad de Gestión y los ATI. El “aprender haciendo” fue el lema. La UdG se consolidó rápidamente como un buen equipo técnico, apto de impulsar un proyecto de la magnitud de PROEDUCA y, junto con apoyo de ATI y facilitación oportuna por parte de la DUE Managua, hubo progreso hasta cumplir con los términos dentro del tiempo establecido.

Los aspectos reseñables que servirían de base para una comparación de procedimientos serían:

- El CdF fue firmado a finales de 2011, el PP inicial se presentó el 8 de agosto 2012.
- Los primeros meses de arranque del PROEDUCA coincidieron con una reducción de la presencia de la DUE en Costa Rica y la reorientación administrativa pasó a llevarse desde la DUE en Managua.
- Fue a mediados de 2012 cuando el MEP asignó a las personas correspondientes al PROEDUCA, algunas de ellas con conocimientos sobre procedimientos de la UE debido a su participación en otros proyectos, lo que supuso un elemento de refuerzo positivo en el equipo.

- Al inicio no existía conocimientos sobre los procedimientos de la UE. Así, el primer tiempo como equipo de Unidad de Gestión se dedicó a entender la guía PRAG de la UE, la definición de acciones concreta del ML, a circunstancias alteradas desde la Misión de Identificación del PROEDUCA (Informe de dic.2009), asegurar la asignación de personal desde el MEP y la definición de la gestión del Proyecto con los partidos involucrados.
- El JATI, experto en educación y el ATI, experto en administración se involucraron en el equipo. Inicialmente el JATI vino por una MCD en sept.2012, sin embargo, a partir de enero de 2013 a enero 2015 estuvo a tiempo completo. El involucramiento del JATI fue a diferentes niveles muy efectivo, sin embargo, existe la opinión de que su nombramiento pudo haber sido antes y por mayor tiempo, lo que habría derivado en un mayor gasto en asistencia técnica. En efecto, el JATI dejó el Proyecto en plena implementación de diferentes acciones, licitaciones y capacitaciones, lo cual no fue de todo apreciado.
- Durante todo el periodo del PROEDUCA había refuerzos constantes mediante ATL. Fortalecieron la gestión de la unidad, por ejemplo, con la planificación de licitaciones a raíz de los diferentes PP, el asesoramiento técnico de contratos, acciones relativas al fortalecimiento enfocado de los Resultados 1, 2 y 3 o asesoramientos específicos para innovaciones educativas relacionadas, por ejemplo, en cuanto a las redes, el voluntariado, los promotores y capacitaciones con enfoques diferenciados

APRECIACIÓN-COMENTARIOS FINALES DEL EQUIPO EVALUADOR

El programa PROEDUCA constituyó una pieza sustancial para la generación de genuinos *círculos virtuosos* de **“FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DOCENTE, GESTIÓN ESCOLAR, IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE RETENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LOS CENTROS EDUCATIVOS, Y APLICACIÓN DE TÉCNICAS PARA CONTRARESTAR EL ABANDONO ESCOLAR EN 20 REDES EDUCATIVAS BENEFICIARIAS POR EL PROYECTO.”**

De manera específica, la Misión de evaluación considera que deberán retomarse por el MEP de Costa Rica, las mejores lecciones aprendidas para futuros programas y/o proyectos de cooperación internacional, sin perder de vista elementos esenciales especialmente en el ámbito de la transparencia y la auditoria social, descentralización y calidad de la educación, con mucho más énfasis en el *desarrollo de capacidades y gestión del conocimiento*.

Las lecciones aprendidas generadas por la intervención del Proyecto, las buenas prácticas y sus resultados obtenidos deberían ser insumos y referentes para la formulación de futuras políticas educativas.