

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS PROGRAMAS
PRESUPUESTALES. IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE
PROBLEMAS EN LA GESTIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS
DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN LOGROS DE
APRENDIZAJES PARA EL DISTRITO DE SAN NICOLÁS EN EL
PERIODO 2014 – 2016**

**Tesis para obtener el título profesional de Licenciado de Gestión, con mención
en Gestión Pública presentada por:**

CALDERÓN LA MADRID, Luis Ricardo

20083019

Lima, 03 de octubre de 2016

La tesis

**LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES.
IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS EN LA GESTIÓN DE
MATERIALES EDUCATIVOS DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN LOGROS DE
APRENDIZAJES PARA EL DISTRITO DE SAN NICOLÁS EN EL PERIODO 2014 –
2016**

Ha sido aprobada.

[Presidente del Jurado]

[Asesor de la Tesis]

[Tercer Jurado]



A Dios por ser mi guía y soporte. A mis abuelos y padres por darme el ejemplo de cómo debe ser una persona íntegra abocada al servicio de los demás. A mi hermano Salvador por ser mi compañero y colega en esta hermosa aventura que es la Gestión Pública y porque sin su ayuda esta investigación no hubiese sido posible y a todas aquellas personas que contribuyeron a que cada día sea un mejor profesional y una mejor persona.

Luis Calderón



Agradezco a todos los compañeros y colegas que participaron de esta investigación. A las profesoras Guiselle Romero, Cinthya Arguedas y Martha Pacheco por brindarme su asesoría oportuna, a la señorita María Antonieta Alva, a la señora Mardeli Lozano, al señor Michel Feijóo y al profesor Segundo Vargas por ser los nexos en sus respectivas instituciones y enfocar la tesis en un rumbo más objetivo y, finalmente, a mi asesor, compañero y amigo Fabricio Franco, quien estuvo atento, comprensivo y presto a ayudar en cada momento de mis avances y dudas durante esta investigación.



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN PROGRAMAS PRESUPUESTALES.....	3
1. Conceptos básicos sobre los Programas Presupuestales	3
1.1. La Nueva Gestión Pública: el sistema privado en lo público	3
1.2. La Gestión por Resultados: el inicio del enfoque en resultados	8
1.3. El Presupuesto por Resultados: el presupuesto en la Gestión por Resultados	10
1.4. El Presupuesto por Programas: el presupuesto en los Programas Públicos	12
2. La Gestión de la Calidad en los Programas Presupuestales	14
2.1. La Gestión de la Calidad en el sector público	15
2.2. El Control de la Calidad en la Gestión de la Calidad Total.....	18
3. La priorización de problemas en el Control de la Calidad	22
CAPITULO II: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	24
1. Definición de la investigación	24
2. Selección de las unidades de observación	25
3. Operacionalización de la investigación	28
3.1. Variables para la investigación	29
3.2. Instrumentos y técnicas para el recojo de información	30
3.3. Técnicas para la sistematización de la información	31
3.4. Técnicas para el análisis de la información.....	32
CAPITULO III: LA GESTIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS EN EL DISTRITO DE SAN NICOLAS	36
1. El Programa Presupuestal 0090: Programa de Educación Logros de Aprendizaje	36
1.1. Antecedentes del PP PELA 2014 - 2016	36
1.2. El PP PELA entre los años 2014 – 2016.....	37
2. La gestión de materiales educativos del nivel Primaria en el PP PELA.....	39
2.1. Antecedentes del Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016.....	39

2.2.	El Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016: la gestión de materiales educativos	41
3.	La gestión de materiales educativos en el nivel Primaria del distrito de San Nicolás en el Periodo 2014 - 2016	48
3.1.	Las entidades de la gestión de materiales educativos de San Nicolás	50
3.2.	Los actores de la gestión de materiales educativos de San Nicolás	55
CAPITULO IV: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS DEL NIVEL PRIMARIA EN EL DISTRITO DE SAN NICOLÁS		61
1.	Hallazgos en la gestión de materiales educativos del distrito de San Nicolás	61
1.1.	Estado del material educativo	61
1.2.	Tiempo de llegada del material educativo	63
1.3.	Cantidad de material educativo.....	65
1.4.	Uso del material educativo	67
2.	Identificación de Problemas de la gestión de la materiales educativos	70
3.	Priorización de Problemas de la gestión de materiales educativos	80
3.1.	Definición de problemas.....	80
3.2.	Desarrollo de la Matriz de Vester	82
3.3.	Tabulación de Problemas.....	84
3.4.	Estrategia de atención de problemas.....	85
3.5.	Visión sistémica de los problemas en la gestión de materiales educativos	87
CONCLUSIONES		92
RECOMENDACIONES		96
REFERENCIAS.....		98
ANEXO A: Matriz de Consistencia		104
ANEXO B: Unidades seleccionadas para el enfoque cualitativo.....		106
ANEXO D: Consentimiento informado presentado a los actores entrevistados		108
ANEXO E: Modelo de entrevista a funcionarios públicos		109
ANEXO F: Cartillas complementarias para la entrevista		112

ANEXO G: Modelo de encuesta a los docentes	116
ANEXO H: Fases de la investigación	121
ANEXO I: Variables de evaluaciones anteriores.....	122
ANEXO J: Presupuesto por Actividades del Producto 3 del PELA	123
ANEXO K: Mapas de las Instituciones Educativas del distrito de San Nicolás	124
ANEXO L: Fortalezas de la gestión de materiales educativos del PELA percibidas por los actores involucrados.....	127
ANEXO M: Actores percibidos con mayor poder por los actores entrevistados	128
ANEXO N: Sistemas de comunicación de los actores involucrados en la gestión de materiales educativos del PELA del distrito de San Nicolás	130
ANEXO O: Organigrama del MINEDU con áreas resaltadas que intervienen en la gestión de materiales educativos del PELA.....	132
ANEXO P: Diagrama de Flujo del Producto 3 del PELA 2014 - 2016	135
ANEXO Q: Dossier Fotográfico	136
ANEXO R: Consentimientos Informados firmados	143
ANEXO S: Grabaciones de entrevistas	144
ANEXO T: Sistematización de encuestas y entrevistas.....	145
ANEXO U: Resultados de la sistematización de entrevistas	146
ANEXO V: Matriz de Vester	147
ANEXO W: Dígrafo de Interrelaciones	148

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Modelos de relación principal - agente.....	6
Tabla 2: Componentes del modelo de la Calidad Total	15
Tabla 3: Entradas del Control de la Calidad	19
Tabla 4: Salidas del Control de la Calidad	21
Tabla 5: Unidades seleccionadas para el enfoque cualitativo	26
Tabla 6: Unidades seleccionadas para el enfoque cuantitativo	27
Tabla 7: Variables de la fórmula del límite central.....	28
Tabla 8: Variables expuestas por Benavides et al., y la CGR	29
Tabla 9: Frecuencia de uso del material educativo	29
Tabla 10: Impacto del problema.....	30
Tabla 11: Criterios para los resultados del PP PELA	32
Tabla 12: Criterios de medición del uso del material educativo	33
Tabla 13: Asignación de puntajes.....	33
Tabla 14: Estrategias de resolución por cuadrante en el Plano Cartesiano	35
Tabla 15: Competencias por entidad en el PP PELA 2014 - 2016.....	38
Tabla 16: Cuantificación de la población objetivo en el 2013	38
Tabla 17: Problemas y productos del PP PELA 2014 - 2016	39
Tabla 18: Materiales repartido en 2009 - 2010.....	40
Tabla 19: Materiales educativos repartidos por el PP PELA 2014 - 2016.....	41
Tabla 20: Actores del Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016	43
Tabla 21: Instituciones educativas del distrito de San Nicolás	54
Tabla 22: Actores de la gestión de materiales educativos del distrito de San Nicolás	55
Tabla 23: Problemas identificados en el caso de estudio	80
Tabla 24: Matriz de Vester	83
Tabla 25: Agrupación de problemas por categoría	84
Tabla 26: Características de los grupos	86

Tabla 27: Agrupación de problemas por proceso y actor responsable89



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Concepciones sobre la NGP.....	4
Figura 2: Elementos del PpR.....	11
Figura 3: Ciclo del PpP.....	14
Figura 4: Modelo de excelencia de la EFQM.....	16
Figura 5: Ciclo individual de funciones del Control de la Calidad.....	18
Figura 6: Herramientas del Control de la Calidad.....	20
Figura 7: Fórmula del límite central.....	28
Figura 8: Diagrama de Flujo del Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016.....	46
Figura 9: Estructura organizacional de la UGEL Rodríguez de Mendoza.....	51
Figura 10: Estructura organizacional práctica de la UGEL Rodríguez de Mendoza.....	52
Figura 11: Diagrama de Flujo de la gestión de materiales educativos en San Nicolás.....	59
Figura 12: Resultados sobre el estado del material educativo: Funcionarios Públicos.....	62
Figura 13: Resultados sobre el estado del material educativo: Docentes.....	63
Figura 14: Resultados del tiempo de llegada del material educativo: Funcionarios Públicos.....	63
Figura 15: Resultados sobre el tiempo de llegada del material educativo: Docentes.....	64
Figura 16: Resultados de la cantidad del material educativo: Funcionarios Públicos.....	65
Figura 17: Resultados de la cantidad del material educativo: Docentes.....	66
Figura 18: Materiales educativos usados por los docentes.....	67
Figura 19: Frecuencia de uso del material educativo utilizado por los docentes.....	68
Figura 20: Criticidad del material educativo según los docentes.....	69
Figura 21: Problemas sobre el estado del material educativo.....	71
Figura 22: Problemas sobre el tiempo de llegada del material educativo.....	72
Figura 23: Problemas sobre la cantidad del material educativo.....	75
Figura 24: Otros problemas percibidos en la gestión de materiales educativos.....	77
Figura 25: Gráfico de caracterización de problemas.....	86
Figura 26: Dígrafo de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria de San Nicolás.....	88

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

BM	Banco Mundial
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo
CGR	Contraloría General de la República
CNE	Consejo Nacional de Educación
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DIGEBR	Dirección General de Educación Básica Regular
DIGETE	Dirección General de Tecnologías Educativas
DRE	Dirección Regional de Educación
DREA	Dirección Regional de Educación Amazonas
EBR	Educación Básica Regular
EFQM	European Foundation for Quality Management
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
FCDIE	Formación Continua Docente e Investigación Educativa
GRE	Gerencia Regional de Educación
GpR	Gestión por Resultados
GpRD	Gestión por Resultados de Desarrollo
GR	Gobierno Regional
IIEE	Institución Educativa
ISO	International Standardization Organization
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGA	Oficina de Gestión Administrativa

OGECOP	Oficina General de Comunicación Social y Participación Ciudadana
PECOSA	Pedidos de Comprobante de Salida
PELA	Programa de Educación Logros de Aprendizaje
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PMI	Project Management Institute
PP	Programa Presupuestal
PpP	Presupuesto por Programas
PpR	Presupuesto por Resultados
RM	Rodríguez de Mendoza
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SLC	Sociedad Latinoamericana para la Calidad
TCT	Teoría de los Costos de Transacción
UEE	Unidad de Estadística Educativa
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNOME	Unidad de Organización y Métodos
UPP	Unidad de Planeamiento y Presupuesto

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación plantea la necesidad de identificar, priorizar y graficar la relación de los problemas más influyentes e influenciables para una estrategia de mejora de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del Programa Presupuestal (PP) Programa de Educación Logros de Aprendizaje (PELA) en el distrito de San Nicolás.

La aproximación de la investigación se realiza mediante la estrategia de estudio de caso y el enfoque utilizado es el mixto ya que recoge información a través de entrevistas y encuestas a diversos actores que participan en su gestión. Asimismo, parte de esta información es analizada mediante la comparación con informes y estudios de gestión del programa, así como la utilización de la Matriz de Vester y el Dígrafo de Interrelaciones, ambas herramientas pertenecientes al proceso de Control de la Calidad en el modelo de la Calidad Total.

Finalmente, los principales resultados encontrados en esta investigación son tres: en primer lugar, la totalidad de las IIEE del nivel Primaria del distrito de San Nicolás utiliza materiales educativos en buen estado, sin embargo estos no llegan a tiempo, ni en cantidades suficientes. En segundo lugar, de los problemas identificados y validados por los entrevistados, uno es muy influyente e influenciable, siete son muy influyentes y poco influenciables, seis son poco influyentes y muy influenciables, y doce son poco influyentes e influenciables en relación a los otros problemas. Y en tercer lugar, de los problemas identificados y clasificados, tres deben ser abordados primordialmente: personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel subnacional, no se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado, y los costos de los procesos son altos ya que la resolución de estos permitiría estar un paso adelante en la resolución de los demás problemas.

INTRODUCCIÓN

La investigación se enfoca en el proceso de implementación del Producto 3 del Programa Presupuestal (PP) “Programa de Educación Logros de Aprendizaje” (PELA) del MINEDU, “Estudiantes de EDB cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje”, dentro del caso específico del distrito de San Nicolás en la región Amazonas entre los años 2014 – 2016.

En ese sentido, la investigación busca identificar, priorizar y graficar los problemas que no permiten la adecuada implementación de este Producto en las organizaciones públicas relacionadas al programa desde el Ministerio de Educación (MINEDU) hasta las instituciones educativas del distrito de San Nicolás - Amazonas (MINEDU, DRE, UGEL, IIEE). Asimismo, esta generará un recurso que, a futuro, podría favorecer en la toma de decisiones para la mejora de la gestión de los materiales educativos en el caso de estudio.

Para presentar la teoría relacionada al caso, en el primer capítulo, se muestra el marco teórico de la investigación, el cual explica los conceptos generales relacionados a los Programas Presupuestales y la Gestión de la Calidad en el sector público. Este capítulo, se divide en tres secciones: en la primera, se presentan los conceptos y teorías relacionadas a los programas presupuestales; en la segunda se presenta a la Gestión de la Calidad, enfocándose en su proceso de control; por último, se expone la priorización de problemas como concepto de calidad y las teorías relacionadas al Dígrafo de Interrelaciones y la Matriz de Vester, las cuales serán las herramientas usadas para el análisis de la investigación.

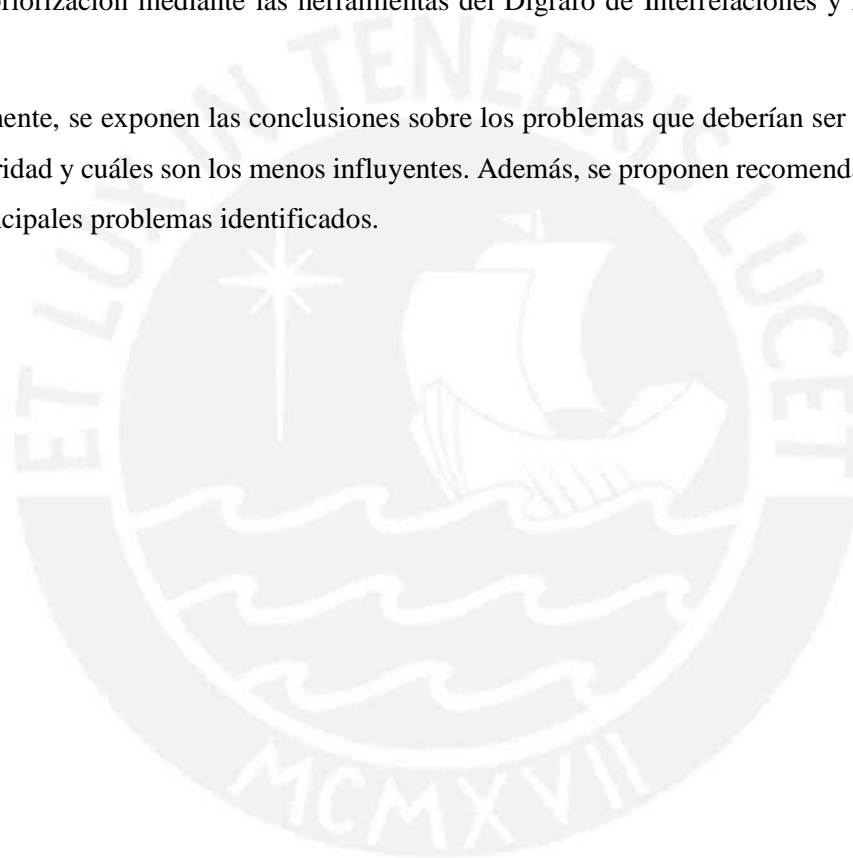
Posteriormente, en el segundo capítulo se detalla el sustento metodológico empleado en la investigación, presentando los parámetros para el diseño de la investigación, las unidades para el desarrollo de la investigación y las herramientas para la recolección, sistematización y análisis de información. De esta forma, el estudio es exploratorio, explicativo, transversal y no experimental; y realiza inicialmente un diagnóstico del proceso de implementación del Producto 3 en el caso de estudio, para luego identificar y priorizar los problemas del mismo en base a su capacidad de influir y ser influenciados.

Asimismo, para conocer el objeto de la investigación, en el tercer capítulo, se describen a detalle las bases técnicas, los procesos y actores involucrados de la gestión de materiales educativos (Producto 3) del PP PELA en el distrito de San Nicolás en el periodo 2014 – 2016. Estos actores son, a nivel del MINEDU, el gerente general del PP PELA 2014 – 2016 y los jefes y/o los especialistas de planeamiento, presupuesto, y control del Producto 3 del PP PELA; a nivel de la Dirección Regional de Educación de Amazonas (DREA), el gestor regional del PP PELA y

los responsables del área de abastecimiento, planeamiento y presupuesto; a nivel de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Rodríguez de Mendoza, el gestor local del PP PELA y los responsables del área de abastecimiento, planeamiento y gestión pedagógica; y, a nivel de las seis instituciones educativas (IIEE) del nivel Primaria del distrito, los directores, los responsables de la repartición y cuidado de materiales educativos y los docentes.

En el cuarto capítulo, se analiza la información recopilada de los actores involucrados sobre la gestión de materiales educativos. Para ello, el capítulo se divide en tres secciones. En la inicial, se exponen los hallazgos encontrados en el trabajo de campo. A continuación, en base de los hallazgos previos, se realiza el proceso de identificación de los problemas y, en la tercera, se realiza su priorización mediante las herramientas del Dígrafo de Interrelaciones y la Matriz de Vester.

Finalmente, se exponen las conclusiones sobre los problemas que deberían ser tratados con mayor prioridad y cuáles son los menos influyentes. Además, se proponen recomendaciones para los tres principales problemas identificados.



CAPITULO I: LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN PROGRAMAS PRESUPUESTALES

El capítulo tiene como objetivo exponer las bases teóricas relacionadas al objeto de estudio y el enfoque de gestión bajo las cuáles se desarrolla la investigación. Para esto, se exponen y analizan teorías sobre la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gestión por Resultados (GpR), el Presupuesto por Resultados (PpR) y el Presupuesto por Programa (PpP); así como la Gestión de la Calidad, sus elementos y la priorización de problemas.

De esta manera, la estructura del capítulo se divide en tres secciones: la primera, desarrolla los conceptos básicos sobre los Programas Presupuestales (PP): la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gestión por Resultados (GpR) y el Presupuesto por Resultados (PpR); mientras la segunda y tercera, ahondan en el Control de la Calidad y en la Priorización de problemas, respectivamente.

1. Conceptos básicos sobre los Programas Presupuestales

En esta sección se presentan las bases teóricas relacionadas a los Programas Presupuestales (PP) desde su concepción más general, plasmada en la NGP, hasta la más específica referida en el Presupuesto por Programa (PpP).

1.1. La Nueva Gestión Pública: el sistema privado en lo público

La Nueva Gestión Pública (NGP) parte de la necesidad gubernamental y ciudadana de contar con un sistema público que actúe aplicando principios administrativos privados para mejorar la eficacia, eficiencia y transparencia de sus acciones. (García, 2007; López, 2003).

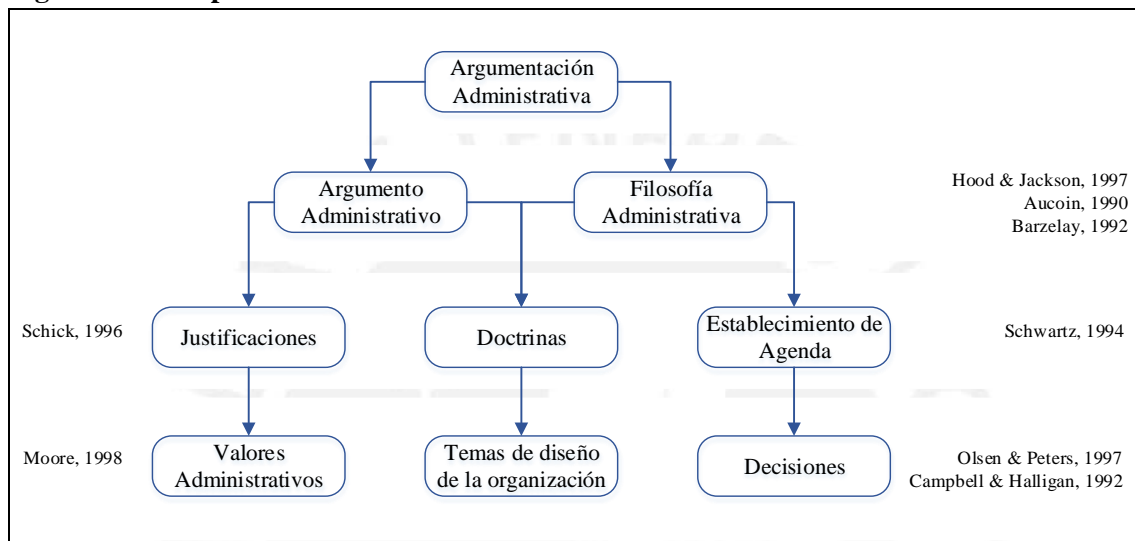
En ese sentido, puede ser entendida mediante tres concepciones académicas:

La primera concepción (Hood & Jackson, 1997; Aucoin, 1990; y Barzelay, 1992) y la más completa, pues engloba a las otras dos, la entiende como la complementariedad entre la teoría y la práctica administrativa, dándole a cada una de estas áreas una atención particular, pero no profundizando en las mismas; la segunda, la entiende como una filosofía administrativa (teoría), enfocando sus esfuerzos en definir el estilo de la organización de los servicios públicos (Hood, 1994), el cambio en el gobierno (Schwartz, 1994) y la fase pre decisoria del proceso de elaboración de las políticas (Olsen & Peters, 1996; Campbell & Halligan, 1992); y, la tercera concepción, la entiende como una práctica administrativa (práctica), analizando y explicando las

opciones de política y cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno a través del diseño organizacional del servicio civil de carrera (Aucoin, 1995), el rol de los gerentes públicos (Moore, 1998) y las reglas y rutinas para dirigir, motivar y controlar las organizaciones públicas (Schick, 1996).

A continuación se presentan las tres concepciones sobre la NGP con sus respectivos autores.

Figura 1: Concepciones sobre la NGP



Adaptado de Barzelay (2001)

Cabe resaltar que, hasta el momento, no existe una concepción predominante dentro de la NGP, por lo que al tratarse de una investigación de Gestión Pública, se usará la concepción práctica administrativa. Esta concepción, como se explicó anteriormente, prioriza el ejercicio administrativo en la realidad práctica, buscando soluciones para los problemas cotidianos que afronta un funcionario público.

Por otro lado, la NGP se sustenta en un conjunto de principios doctrinarios (Hood, 1991), cuyos argumentos dirigen las principales reformas públicas y presentan una explicación sobre los principales problemas del sector público para luego proponer sus medios de solución.

En ese aspecto, los medios de solución propuestos por estos principios mantienen una relación de tensión entre otorgar una mayor libertad al funcionario público y establecer mayores controles acorde con la corriente intelectual a la que pertenecen. Es así que se encuentran dos corrientes principales en la NGP: el Nuevo Institucionalismo Económico y el Gerencialismo, las cuales se exponen a continuación.

Para el Nuevo Institucionalismo Económico el funcionario público está motivado por intereses individuales como incrementar el presupuesto de su organización o mejorar las capacidades de su equipo, los cuales se incrementan ante un sistema público con bajos incentivos y controles (Buchanan & Tullock, 1962). Asimismo, la poca eficacia, definida como “el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos” (Mokate, 2001, p. 2), y eficiencia, definida como “el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible” (Mokate, 2001, p. 5), del Estado tienen su justificación en la burocracia administrativa y el monopolio estatal, por lo que la NGP debe velar por mejorar los mecanismos de control sobre sus funcionarios y procesos para asegurar el logro de los objetivos propuestos en una política, programa o proyecto público (Niskanen, 1971).

Algunas de las teorías que dan justificación al enfoque de esta corriente son la teoría de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y principal-agente, así como las teorías de la burocracia racional.

La teoría de la elección pública busca conocer los factores que determinan la elección de una política, programa o proyecto por parte del Estado en base a la eficacia y la eficiencia. En ese sentido, algunos de sus autores, Downs (1967), Buchanan (1954) y Niskanen (1971), proponen como medidas de solución a la introducción de mecanismos de mercado, como el incremento de competencias en el desarrollo de los servicios públicos, privatizaciones para reducir gastos, información de la viabilidad de servicios públicos, ofertas en bases competitivas y controles más estrictos sobre la burocracia (Niskanen, 1971), independientemente de si la producción es de titularidad pública o privada.

Por su parte, la teoría de los costos de transacción (TCT), está basada en el criterio de eficiencia. Según García (2007), los costes de transacción pueden explicar las ventajas comparativas de desarrollar procesos de producción y distribución dentro o fuera del ámbito público ya que, dependiendo de qué tanto cueste económicamente, se puede optar por tercerizar el proceso o realizarlo internamente. Es así que la TCT busca identificar los factores que hacen una transacción problemática o sumamente costosa para brindar alternativas que permitan realizar la transacción adecuadamente con el menor gasto posible (Salgado, 2003).

Continuando, el neo-taylorismo se basa en los criterios de eficacia y eficiencia, definidos anteriormente, ya que busca reducir la complejidad burocrática y los niveles jerárquicos de las organizaciones públicas para generar un sistema de gestión que cumpla sus objetivos de manera óptima (Araya & Cerpa, 2008; García, 2007). Para el neo-taylorismo, la inadecuada gestión administrativa y al perfil tradicional del gestor público son las principales dificultades para poder

lograr los objetivos de la gestión, debido a que generan información incompleta sobre los costes y logros conseguidos por la misma (Martin, 1983; Peters & Waterman, 1982).

Por lo tanto, propone una reinención del gobierno, cambiando el sistema público desde sus propósito e incentivos hasta su estructura de poder y cultura (Osborne & Plastric, 1998). Algunas propuestas de esta teoría son la separación entre la gestión y política, reducción de normas, mayores controles y exigencias a los directivos en temas económicos y financieros e ingreso de incentivos positivos y negativos (García, 2007)

Finalmente, la teoría de agencia diferencia dos funciones dentro de la gestión: el principal, quien planifica, establece las normas y contrata personal, y el agente, quien es contratado por el principal para desempeñar una función específica. Asimismo, identifica como problemas a la asimetría de información generada por la información preferente que recibe el agente, la cual impide un adecuado control del logro de los objetivos (García, 2007).

No obstante, si bien en la teoría los papeles del principal y el agente son claros respecto a sus funciones y necesidades, en la práctica la identificación del principal y el agente es compleja debido a la presencia de múltiples figuras (García, 2007). Por ese motivo, varios autores (Albi, González-Páramo & López, 1997; Pina & Torres, 1996; Arenilla, 1991; Banco Mundial, 2004) proponen modelos de relación principal – agente; de los cuales, para motivos de la investigación se considerarán los modelos vinculados a la provisión de bienes y servicios públicos, así como al contacto del funcionario público con el ciudadano. A continuación se presentan estos modelos de relación.

Tabla 1: Modelos de relación principal - agente

Modelo	Definición
La relación ciudadanos – políticos	<p>Es bidireccional, rescatando la relación de ciudadanos a políticos de García (2007) y la relación de político a ciudadano del Banco Mundial (BM) (2004).</p> <p>En la primera relación los ciudadanos o grupos organizados aportan su capital de forma coercitiva y exigen al político la satisfacción de sus necesidades e intereses, mientras que en la segunda relación los políticos y encargados de la gestión informan a los ciudadanos sobre los avances y dificultades de las iniciativas públicas.</p>
La relación políticos – gestores	<p>El ejemplo más común de esta relación se da entre los diseñadores de políticas y programas, y los ejecutores de los mismos.</p> <p>En este modelo existen varios factores que desvían lo hecho por los gestores de lo planificado por los políticos, algunos de ellos podrían ser el interés personal, la necesidad de poder, la realidad compleja, la inexistencia o el inadecuado control del principal y la separación entre la provisión y la producción de bienes y servicios.</p>

Modelo	Definición
La relación ínter – administraciones	La relación se da comúnmente para la entrega de un producto, la interferencia en esta relación surge por el conflicto de poder entre las distintas administraciones, lo que genera que las administraciones actúen buscando el beneficio personal antes que el social.
La relación Estado – proveedor	Esta relación se denomina pacto, la función del Estado es brindar información y definir funciones específicas para el proveedor, mientras que el proveedor en contraparte entrega el bien o servicio solicitado por el Estado. La interferencia en esta relación se da cuando el Estado y el proveedor no logran un acuerdo satisfactorio, generando una relación forzosa que desmotiva al proveedor para seguir con el pacto.
La relación proveedor – ciudadano	Esta relación, en varias ocasiones, involucra a profesionales de primera línea quienes brindan el bien o servicio. El proveedor entrega lo pactado con el Estado a la población directamente o a través de un profesional de primera línea, mientras el ciudadano expresa sus demandas sobre el bien o servicio recibido. La relación de agencia aparece por varios motivos siendo algunos de ellos la desmotivación del proveedor luego de un pacto forzado con el Estado y la priorización del interés personal antes que el comunitario en los profesionales de primera línea o en un sector de la población beneficiada. La recomendación principal de esta teoría es el establecimiento de un sistema de control que certifique la transparencia de las decisiones y acciones del sector público, así como la difusión de información que permita una participación ciudadana.

Adaptado de Pina & Torres (1996) y Banco Mundial (2004)

Por otra parte, el Gerencialismo (Drucker, 1954; Martin, 1983; Wren, 1994) enfatiza la labor del funcionario público y su profesionalización como elementos esenciales para el logro de los objetivos y funciones del Estado, por lo que la NGP debe enfocarse en mejorar las habilidades de los funcionarios, dándoles mayor libertad de maniobra y orientando sus acciones a resultados antes que procesos específicos.

De esta forma, el Gerencialismo menciona cinco componentes, teniendo como base a la NGP: los sistemas de presupuestación y contabilidad, la gestión del desempeño y la medición de los resultados, atención a los usuarios, tercerización de funciones por especialidad e incentivos según lo logros alcanzados (Kettl, 2000).

Los sistemas de presupuestación y contabilidad son medios utilizados para las tomas de decisiones a través de la gestión; la gestión del desempeño y la medición de resultados permiten orientar el sistema de funcionamiento del sector público; la atención a los usuarios demuestra que la priorización de la función pública está en la satisfacción del ciudadano; la tercerización de funciones por especialidad permite librar al Estado de funciones en las que no es especialista, delegándolas al sector privado; y los incentivos según los logros alcanzados permiten que los funcionarios busquen el logro de los resultados propuestos por el Estado.

Sin embargo, si bien las reformas propuestas por el Gerencialismo orientan a una mejora en la gestión en el sector público, a la vez podrían provocar problemas como una pérdida de control del Estado sobre sus procesos ya que este sería, en parte, dependiente del sector privado (Rhodes, 1994; Pan, 2007).

Luego de haber conocido los objetivos y enfoques que dan base a la NGP, es necesario reconocer que solo la NGP como tal no puede lograr los objetivos que se plantea, sino que requiere de estrategias que especifiquen sus acciones en diversas áreas de la gestión.

Una de estas estrategias es la Gestión por Resultados (GpR), la cual será abarcada a continuación.

1.2. La Gestión por Resultados: el inicio del enfoque en resultados

La GpR, Gestión por Objetivos o Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD) es “una estrategia práctica y operativa de aplicación de varios de los principios fundamentales de la NGP” (Ugarte, 2010, p.7), aparece como respuesta a la creciente demanda de los países desarrollados y en vía de desarrollo para establecer una estrategia de rendición de cuentas públicas (Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011) y tiene como objetivo enfocar la gestión pública en la búsqueda de resultados antes que en el análisis individual de un proceso (Robinson, 2013).

Algunas de sus características principales son la direccionalidad, el alineamiento entre plan, el presupuesto y los procesos organizacionales, la descentralización y la delegación, la cultura gerencial y la transparencia. Cada uno de ellas se describe a continuación:

La direccionalidad consiste en reunir los diversos elementos de la gestión (procesos, planes, objetivos individuales) para guiarlos hacia el logro de un objetivo común o resultado (Oficina Nacional de Innovación de Gestión, s.f.). Para la GpR, el resultado es aquel cambio en el estado o condición que deriva de una relación de causa y efecto. Este debe ser dinámico y transformativo para que conduzca a una mejora y cambio continuos (Grupo de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011); además, se debería percibir más allá de la gestión (sistemas, tarjetas de puntuación, métricas, informes). Por último, para que se realice adecuadamente requiere de una planificación estratégica para su instrumentalización.

El alineamiento entre plan – presupuesto y organización es la relación transversal que tienen los resultados con los tres niveles analíticos: el macro, que relaciona al resultado con las políticas públicas y planes nacionales; el meso, que relaciona al resultado con el desempeño de las organizaciones y programas públicos y el micro, que vincula los resultados con el desempeño individual de los trabajadores. (Ugarte, 2010). Para cumplir con esta característica, requiere de

una planificación estratégica, presupuesto plurianual, técnicas presupuestarias e indicadores de desempeño para su instrumentalización.

La descentralización y delegación se vinculan al empoderamiento que se les brindan a ciertos trabajadores para poder decidir independientemente. Estas son posibles por la priorización que se le brinda a los resultados sobre las estructuras formales, no obstante, esta flexibilidad en la gestión se complementa con una mayor responsabilidad a la persona o cargo empoderado (Weihrich, Koontz & Cannice, 2012). Para su desarrollo es necesaria una planificación estratégica, técnicas presupuestarias y auditorías por desempeño para su instrumentalización.

El cambio de cultura gerencial supone una transformación en la cultura organizacional a través de prácticas laborales más flexibles y descentralizadas orientadas al logro de los resultados de la GpR, por lo que son necesarios los incentivos personales y organizacionales, así como el compromiso de liderar el proceso de cambio por parte de máxima autoridad del organismo (Makón, 2000).

Por último, la información precisa y oportuna es necesaria para la toma de decisiones, por ese motivo, la GpR viene acompañada de sistemas de información que permitan tener un mejor control de los procesos y el logro de resultados (Makón, 1997), no obstante, se requieren indicadores de desempeño, auditorías por desempeño y una administración financiera integrada para su instrumentalización.

De la misma forma, es importante considerar que cada característica y requerimiento de la GpR, supone reformas en el sector público para poder realizar mejor la prestación de servicios, optimizar la coordinación entre actores y fortalecer el sistema de rendición de cuentas relacionadas al desempeño (Robinson, 2013).

Es por eso que se realizaron tres reformas: la primera, la reforma del modelo de incentivos, abarcó “cambios en la gestión de personal para mejorar su motivación e incentivos” (Robinson, 2013, p. 37), los cuales se basan en los resultados y pueden ser recompensas o sanciones a los funcionarios públicos; la segunda, la reforma de las estructuras organizacionales, consistió en los cambios en la gestión de personal, la creación de organismos vinculados al mejor control de los procesos y resultados, así como la disminución de secretarías y organismos que no aportan de manera adecuada al cumplimiento de los objetivos de gestión; por último, la reforma de los términos de desempeño motivó a que los funcionarios cambien a una mentalidad orientada a resultados y diseñen estrategias de información integrales, es decir, que incluyan a todas las áreas gubernamentales (Robinson, 2013).

Hasta el momento, se ha podido conocer los diversos objetivos, y características de la GpR, identificando un nivel jerárquico que parte desde la NGP como lineamiento y continúa con la GpR como estrategia. No obstante, para poder entender el objeto de estudio de la investigación, aún se deben analizar rangos jerárquicos más específicos, por lo que en el próximo apartado se explicará el Presupuesto por Resultados (PpR).

1.3. El Presupuesto por Resultados: el presupuesto en la Gestión por Resultados

Para poder entender al PpR, se debe partir desde la definición de la presupuestación gubernamental, así como la explicación de algunos puntos críticos que esta abarca.

La presupuestación gubernamental forma parte de un plan financiero que involucra a las entidades públicas receptoras de fondos extraordinarios e impuestos y asigna recursos para brindar servicios y transferencias sin someterse a las reglas del mercado (Robinson, 2013).

Ugarte (2010) identifica tres tipos de presupuestación: la presupuestación por línea, la cual muestra un enfoque rígido al utilizar las categorías de insumos para determinar los gastos, impidiendo el traspaso de fondos a las agencias; la presupuestación por programa, en donde predomina una visión aislada por entidad para el bien o servicio que ofrecen; y la presupuestación por resultados, mejor llamada Presupuesto por Resultados (PpR).

Profundizando en el PpR, diversos autores (Robinson & Last, 2009; Robinson, 2013, Acuña, Huaita & Mesinas, 2012; Ministerio de Economía y Finanzas, 2011) lo definen como una herramienta de la GpR que “basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados esperados y los productos requeridos para el logro de los mismos.” (Ugarte, 2010, p. 9).

Asimismo, identifican como sus objetivos el generar visibilidad presupuestal de las prioridades políticas; responder a problemas particulares hallados en la población, su entorno o las instituciones que la afectan; y revertir los factores que causan un determinado problema en una población identificada a través de un gasto público más eficiente y eficaz (Robinson & Last, 2009; Acuña et al., 2012; MEF, 2011).

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008) define tres tipos de PpR: los PpR Prestacionales, los cuales cumplen un rol referencial por lo que no son considerados para las toma de decisiones, pero se usan como medio de rendición de cuentas a los ciudadanos y funcionarios; los PpR Informativos, considerados indirectamente para la toma decisiones debido a que no tiene rango de exclusividad y se complementan con otros documentos para determinar las asignaciones presupuestales; y los PpR Directos, los cuales poseen información prioritaria y son determinantes en la asignación de recursos.

Respecto a este último punto, y considerando los tipos de PpR antes mencionados, se define que el objeto de la investigación pertenece al tipo de PpR Directo, dando mayores detalles del mismo en el capítulo contextual de este documento.

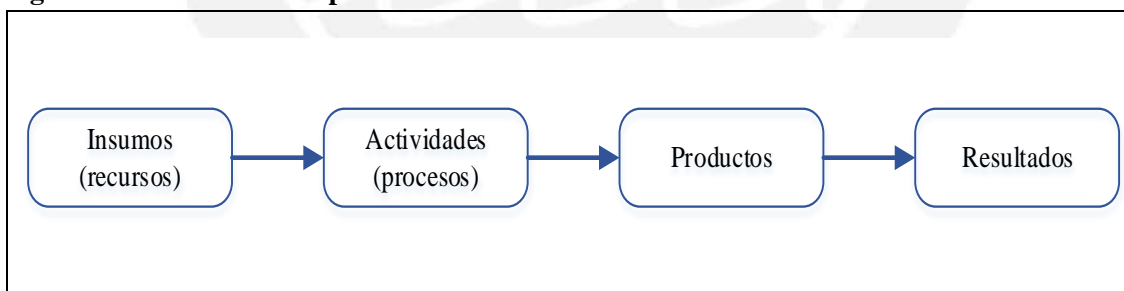
Luego de haber presentado el concepto de presupuestación, definición del PpR, objetivos y tipos del mismo, se puede ahondar en el ciclo presupuestal y los elementos del PpR.

El ciclo del PpR, a grandes rasgos, es parecido al de la GpR, abarcando las fases de planificación, implementación, seguimiento, y evaluación, no obstante, en el PpR se pueden encontrar un mayor detalle a nivel de procesos debido a su especialización. Es así como; Acuña et al. (2012) identifica como procesos más específicos a la programación y formulación en la fase de planificación, la aprobación y ejecución en la fase de la implementación; y el seguimiento y evaluación cada uno en sus respectivas fases.

También, vale recalcar que tanto las fases como los procesos de este ciclo tienen una gran similitud con el ciclo del Presupuesto por Programas (PpP) por lo que serán abordados en la siguiente sección.

En relación a los elementos del PpR, para Robinson (2013), todo modelo presupuestario relacionado al PpR es como una cadena de resultados conformada por cuatro elementos, los cuales presentan una naturaleza causal, es decir que el primero causa el segundo y así sucesivamente hasta llegar al último. Estos elementos se presentan a continuación.

Figura 2: Elementos del PpR



Adaptado de Robinson & Last (2009)

Como se puede apreciar en la figura anterior, el primer elemento de la cadena son los insumo o recurso, los cuales pueden ser activos concretos (papel, capital, entre otros) o abstractos (motivación del personal, conocimiento, entre otros) y son usados para el desarrollo de una actividad. El segundo elemento son las actividades, estas son acciones que se realizan gracias a los insumos y dan como resultado uno o varios productos; algunas de ellas pueden ser capacitaciones, conferencias o un proceso simple dentro de una organización. El tercer elemento

son los productos, estos pueden ser bienes o servicios proporcionados por una entidad para su público objetivo.

Por último, los resultados son los cambios producidos por los productos en una población objetivo; adicionalmente, los resultados presentan categorías como los resultados intermedios y resultados finales, los cuales son consecuencia de los resultados iniciales (resultados intermedios) o los resultados intermedios (resultados finales).

Hasta el momento, se ha presentado la teoría relacionada al PpR, desde su definición y clasificación de presupuestos hasta su ciclo y elementos, sin embargo, como se mencionó anteriormente, el sistema del PpR es parte de una jerarquía, de la cual, hasta el momento, se conocen a la NGP, la GpR y el PpR; sin embargo, para el logro de resultados se requieren, aún, herramientas más específicas.

Es por eso que el siguiente apartado ahondará en el Presupuesto por Programas (PpR), el cual es una herramienta que gestiona específicamente los programas relacionados al enfoque de la NGP y diseña los estándares bajo los cuales se desarrollan los Programas Presupuestales (PP) en el Perú (Robinson & Last, 2009).

1.4. El Presupuesto por Programas: el presupuesto en los Programas Públicos

El Presupuesto por Programas (PpP) presenta dos formas de concepción, la primera, donde se le define como una presupuestación aislada de entidades, al enfocarse más en sus productos que en los resultados (Ugarte, 2010), y la segunda, donde le se define como un instrumento que, en base a evidencia empírica, determina los resultados que inciden en la población y los productos que inciden en el resultado de una gestión presupuestal. (Ugarte, 2010; Robinson & Last, 2009; Acuña et al., 2012).

En ese sentido, considerando el objeto de estudio, para esta investigación se optará por la segunda forma de concepción, la cual se complementa con la definición del MEF (2011), quien considera que el PpP integra y articula los productos pertenecientes al PP, influyendo en el logro de objetivos específicos y, a su vez, en los resultados finales de un programa.

Asimismo, como se especificó anteriormente, el objetivo del PpR es orientar y mejorar la priorización del gasto a través de una adecuada planificación, implementación y evaluación de productos (Robinson, 2013), por lo que para alinearse a estos objetivos, el PpP presenta requerimientos y un ciclo metodológico.

En relación a los requerimientos, Robinson y Last (2009) identifican tres necesarios para el adecuado funcionamiento de todo PpP: el primero es la información sobre resultados y costos del programa como el objetivo del programa, las estrategias para lograr los objetivos y metas del programa, los indicadores clave de desempeño, los resultados de evaluaciones realizadas al programa y los costos del programa; el segundo son los procesos de elaboración del presupuesto basado en programas, el cual consiste en que los planificadores sustenten su presupuesto en base a programas con información sobre sus costos y resultados; y el tercero son los cuidadosos diseño y coordinación, los cuales solicitan que los programas estén vinculados lo más directamente posible a resultados y productos, que abarquen la totalidad del gasto del gobierno y efectúen mejoras, conforme a las normas particulares establecidas, en el sistema contable para registrar el gasto.

Del mismo modo, el PpP genera resultados para la población a través de un ciclo metodológico similar al de la GpR y el PpR. Es así que este presenta tres grandes fases: la planificación, la implementación y la evaluación. A continuación, se explican, con mayor detalle, las fases antes mencionadas, teniendo en consideración lo expuesto por los autores Ugarte (2010), Martner (1978), Robinson (2013) y el MEF (2008).

En la primera fase del ciclo del PpP, se realiza la planificación, la cual desarrolla el diagnóstico situacional donde se analizan las condiciones de interés, se identifican los problemas sobre los cuales se debe incidir y se profundiza en las causas de los mismos a través de la utilización de tres herramientas.

La primera es el Modelo Conceptual, el cual relaciona conceptos a través de un esquema estructurado; la segunda, es el Modelo Explicativo, el cual contextualiza los conceptos del Modelo Conceptual en la realidad para identificar causas; y por último, el Modelo Prescriptivo, el cual identifica los factores causales que pueden ser intervenidos por la intervención que se piensa realizar y el diseño de la intervención, donde se construye un Modelo Lógico, basado en el diagnóstico situacional, que presenta la relación entre los productos y los resultados a realizar, así como los indicadores respectivos para su evaluación.

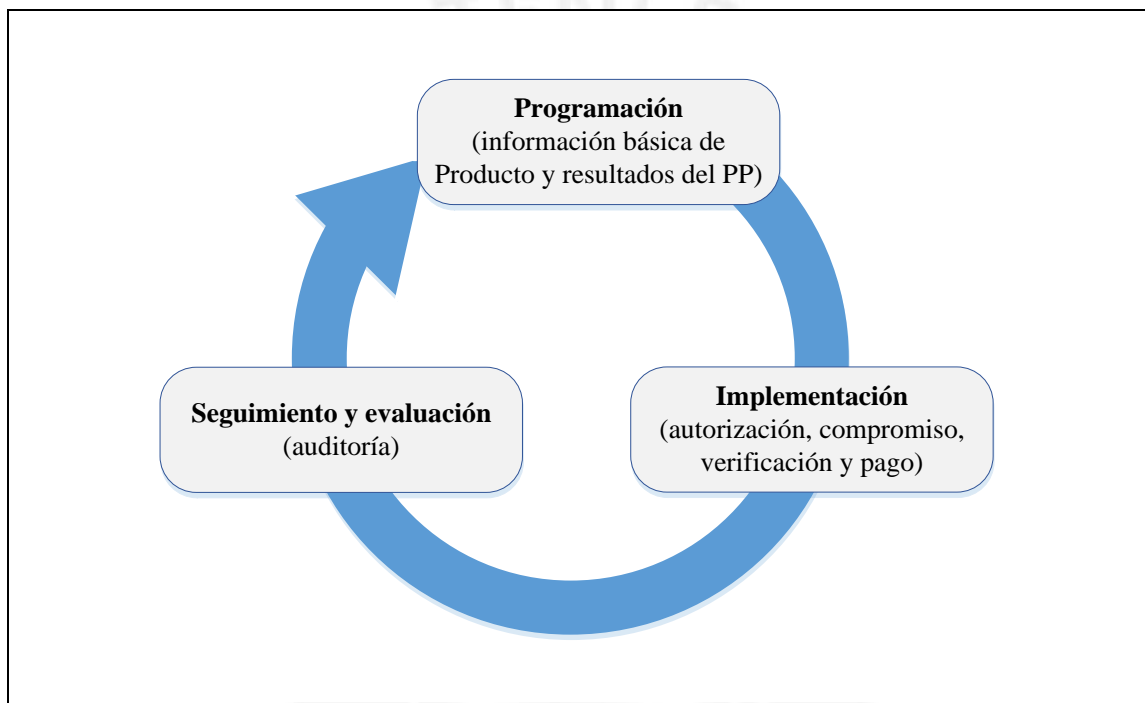
En la segunda fase del ciclo del PpP, se realiza la implementación, la cual está conformada por la ejecución y el seguimiento de la intervención. En el caso de la ejecución, se presenta cuatro etapas: etapa de autorización, etapa de compromiso, etapa de verificación, etapa de autorización del pago y etapa de pago; estas etapas son consecutivas y parten del debate en el Congreso (autorización), continúan con el compromiso y garantía de un pago futuro (compromiso y verificación) y finalizan con la autorización y pago al proveedor de la intervención.

Además, paralelamente al proceso del presupuesto, se desarrollan las funciones y actividades planificadas en el contexto real de la intervención. Por otro lado, el seguimiento se presenta durante la etapa de la ejecución, mediante la identificación de procesos problemáticos y la proposición de soluciones inmediatas, y se materializa en los registros de contabilidad y auditorías intermedias.

En la última fase, se realiza la evaluación, la cual está conformada por auditorías finales para la búsqueda de resultados relacionados a la ejecución de la intervención. En esta etapa se genera insumos para la reestructuración o eliminación de la intervención en la próxima planificación,

A continuación se presenta gráficamente el ciclo del PpP.

Figura 3: Ciclo del PpP



Adaptado de Acuña et al. (2012)

2. La Gestión de la Calidad en los Programas Presupuestales

Esta sección tiene como objetivo mostrar las bases teóricas relacionadas al enfoque de gestión bajo las cuales se desarrollará la metodología de la investigación. Por eso, comprende la Gestión de la Calidad en el sector público, enfatizando su proceso de control y herramientas de priorización y relación de problemas.

2.1. La Gestión de la Calidad en el sector público

En este apartado se presenta la Gestión de la Calidad en el sector público, la cual es la rama teórica más amplia de la gestión sobre la cual se realiza la investigación.

La introducción de la NGP en las organizaciones públicas ocasiona que, en la actualidad, la Gestión de la Calidad se traslade al ámbito público, dejando de ser un concepto relacionado al sector privado en exclusividad (Díaz, 2008).

De esta manera, la calidad en el sector público encuentra su definición actual en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), siendo esta “una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, p.7). Crozier (1992), por su parte, complementa esta definición de calidad especificando que el cambio que esta conlleva no solo engloba los procesos, sino también las relaciones humanas, la mentalidad y la escala de valores de una organización.

Con el concepto de calidad en el sector público determinado, la definición de su Gestión de la Calidad se facilita. Es así que la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) define a la Gestión de la Calidad del sector público como un instrumento del buen gobierno democrático para lograr calidad y resultados en los bienes y servicios que entrega, utilizando algunos principios de la GpR como el enfoque al ciudadano y el control de las responsabilidades y acciones de la gestión (Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo, 2008).

Teniendo las definiciones de la calidad y la Gestión de la Calidad en el sector público, Malvicino (2001) identifica tres modelos aplicativos de esta gestión dentro del sector público a nivel nacional e internacional.

El primero es el modelo de la Calidad Total, presentado por la European Foundation for Quality Management (EFQM). Este modelo, como especifica su nombre, propone atender las demandas del cliente abarcando la totalidad de sus componentes. A continuación se presentan los componentes del modelo de la Calidad Total.

Tabla 2: Componentes del modelo de la Calidad Total

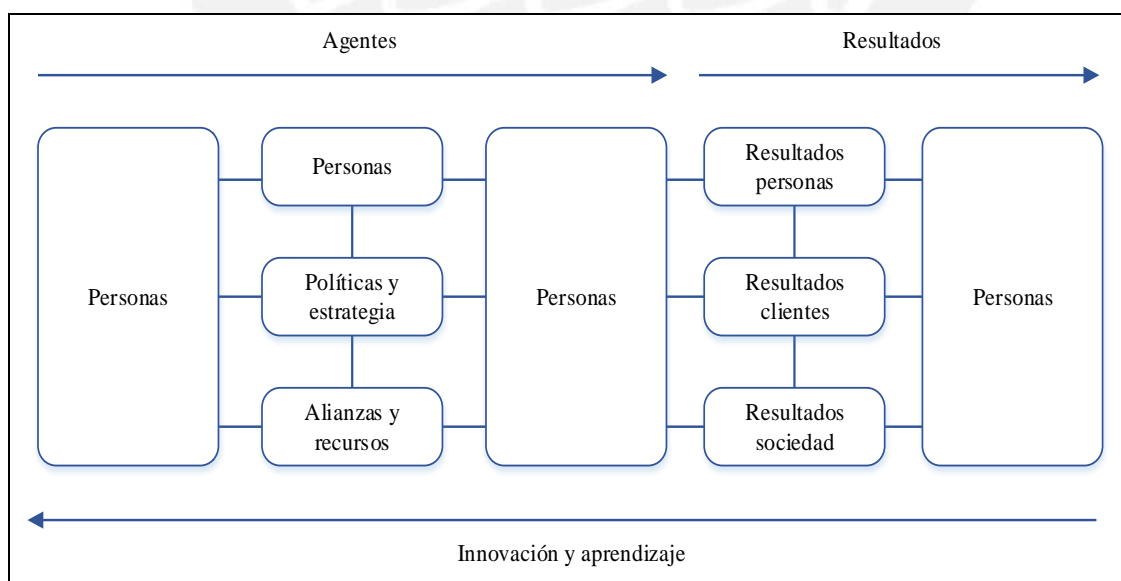
Componentes	Explicación
La orientación hacia los resultados	Es la búsqueda de que toda acción pública interna o externa esté dirigida a un objetivo o meta. La NGP detalla más este componente.

Componentes	Explicación
La orientación al ciudadano/cliente	Es la búsqueda de que toda acción pública interna o externa busque satisfacer las necesidades e intereses del ciudadano. La NGP detalla más este componente.
El liderazgo y la coherencia	Es un componente relacionado la administración y la cultura organizacional, está dirigido a los funcionarios públicos para el desempeño de sus funciones y la toma de decisiones.
La gestión por procesos y hechos	Es un componente relacionado al factor operativo que está dirigido a los funcionarios públicos y trabajadores para el desempeño de sus funciones y la toma de decisiones.
El desarrollo e implicación de las personas	Es un componente relacionado al capital humano, está dirigido a los funcionarios públicos y consiste en la búsqueda de la fidelización e involucramiento de los trabajadores en el las decisiones y actividades que generan valor público.
El proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora	Es un componente asociado a la Gestión del Cambio, busca la mejora continua de las relaciones humanas, operaciones y, en general, de todos los aspectos vinculados a la generación de valor público.
El desarrollo de alianzas	Se entiende como un componente vinculado a las relaciones humanas para la creación de valor público.
La responsabilidad social de la organización	Es el componente relacionado a la sensibilidad de la organización y su compromiso con la realización óptima de acciones que generen valor público.

Adaptado de Malvicino (2001)

De la misma manera, la figura siguiente resume el modelo de excelencia de la EFQM y muestra la interrelación causal entre los elementos facilitadores de la organización con los elementos de resultados, siendo los primeros causantes de los segundos.

Figura 4: Modelo de excelencia de la EFQM



Adaptado de Díaz (2008)

Como se puede ver en la tabla y figura anteriores, los componentes del modelo de la Calidad Total se asemejan y alinean a los objetivos y reformas de la NGP y la GpR, por lo que muchos de los premios nacionales e internacionales a la calidad han adoptado este modelo para reconocer organizaciones públicas. Algunos de estos premios son el Canada Award for Excellence, el Deming Award (Japón), el Malcolm Baldrige National Quality Award (USA), el Federal Quality Improvement Award (USA sector público) y el Presidential Award for Quality (Malvicino, 2001).

El segundo modelo es el de la norma International Standardization Organization (ISO) 9001, el cual se enfoca en procesos que recientemente se han estado implementando en el sector público debido a las reformas de la NGP (Contreras, 2014). Ese modelo, busca asegurar políticas y procedimientos adecuados en la organización para la satisfacción de las demandas y expectativas de sus clientes y tiene como componentes al sistema de Gestión de la Calidad, la responsabilidad de la dirección, la gestión de los recursos, la realización del producto, y la medición, análisis y mejora.

Finalmente, el tercer modelo es el de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Este modelo ha tenido su auge en los últimos años y busca que la organización reconozca que el ciudadano debe recibir respuestas a sus necesidades e intereses de manera organizada y constante, por ese motivo, se sustenta en elementos como el establecimiento de estándares de calidad, el sistema de quejas y mecanismos de reparación y apelación, las formas de participación ciudadana y métodos de consulta, y el monitoreo y evaluación de las actividades y resultados del programa.

Por otro lado, de acuerdo al Project Management Institute (PMI) (2013), la Gestión de la Calidad presenta tres procesos para el desarrollo de sus funciones, estos son la Planificación, en el que se identifican los requisitos y/o estándares de las actividades de la intervención y se afina la documentación que corrobora el cumplimiento de los mismos; el Aseguramiento de la Calidad donde se auditan los requisitos y resultados de la calidad provenientes de las mediciones de control para brindar insumos que permitan la mejora de la calidad, y el Control de la Calidad, donde se monitorean y registran los resultados para evaluar el desempeño de las funciones y recomendar cambios necesarios.

Luego de haber presentado un panorama informativo general sobre la Gestión de la Calidad en el sector público, es momento de ahondar en el objeto de la investigación por lo que se ha seleccionado un proceso y un modelo de la Gestión de la Calidad, los cuales serán profundizados en el siguiente apartado.

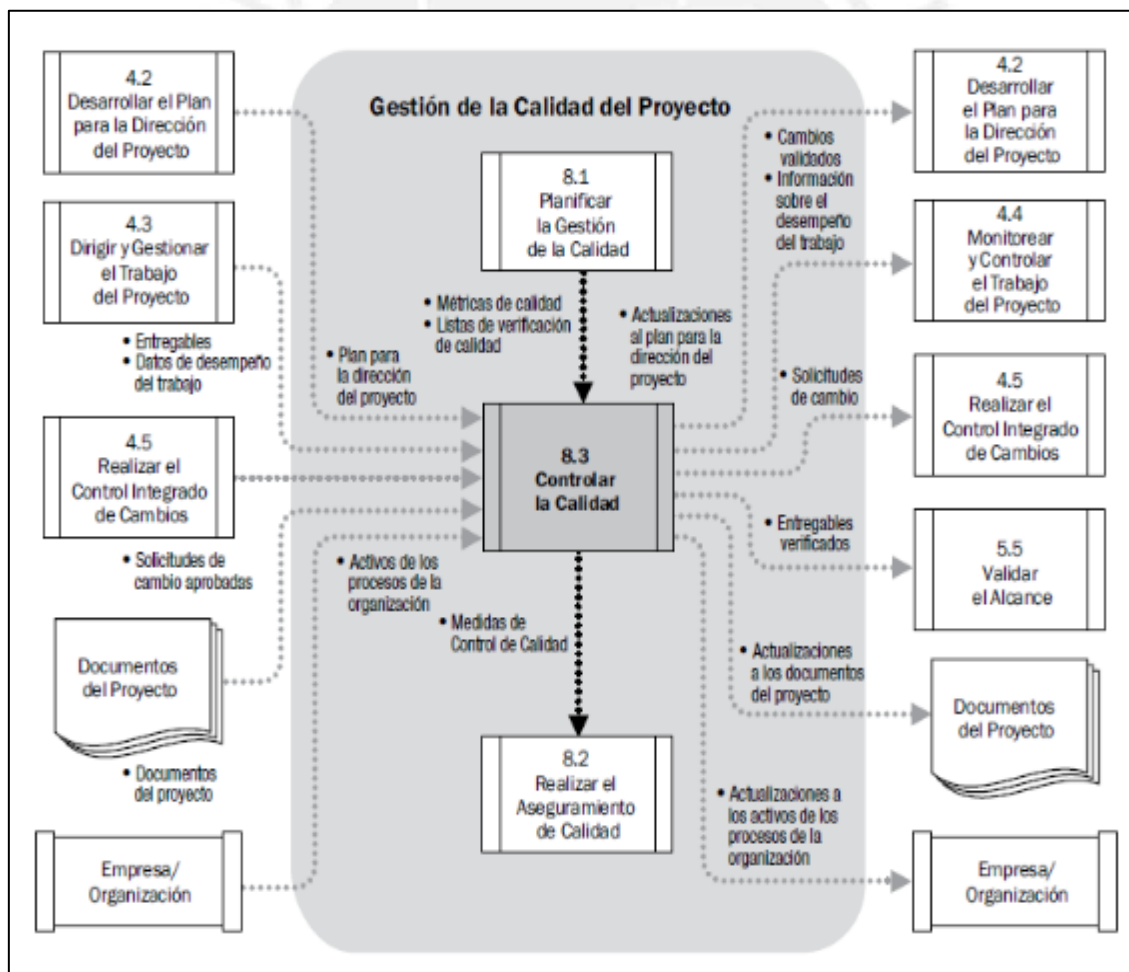
2.2. El Control de la Calidad en la Gestión de la Calidad Total

En este apartado se expone la base teórica del proceso de Control de la Calidad en el modelo de la Calidad Total, conceptos bajo los cuales se desarrollarán las actividades y herramientas metodológicas de la investigación.

El Control de la Calidad es el tercer proceso de la Gestión de la Calidad y tiene como finalidad evaluar el desempeño de una intervención, identificando las causas de una baja calidad a través del monitoreo y registro de resultados, y recomendar medidas para solucionar las causas identificadas en la evaluación de desempeño. Asimismo, para dar legitimidad a los resultados de este proceso, se recomienda que este se realice al cierre de la intervención (PMI, 2013).

A continuación se muestra parte del ciclo individual de funciones del Control de la Calidad.

Figura 5: Ciclo individual de funciones del Control de la Calidad



Fuente: PMI (2013)

Por otro lado, el Control de la Calidad requiere de entradas, herramientas y salidas para el desempeño de su función. Estas se describen a continuación.

2.2.1. Entradas del Control de la Calidad

Las entradas son los insumos que necesita la fase de Control de la Calidad para desempeñar sus funciones. Algunas de estas entradas reconocidas por el PMI (2013) se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 3: Entradas del Control de la Calidad

Entrada	Definición
Plan para la Dirección de la Intervención	Contiene el plan de gestión y control de la calidad. Este insumo permite conocer la forma en que se debe realizar el control de la calidad.
Métricas de calidad	Describen los atributos de productos e intervenciones, así como la forma de medición.
Listas de Verificación de Calidad	Son listas usadas para la comprobación del cumplimiento de requisitos por parte de la intervención y sus entregables.
Evaluaciones de Desempeño	Comparan los datos planificados en relación a los reales, engloban el desempeño técnico, el cronograma y los costos.
Solicitudes de Cambio Aprobadas	Incluyen modificaciones provenientes del Aseguramiento de la Calidad, pueden ser desde revisiones básicas de diseño hasta cambios generales de una acción. Se debe verificar la implementación oportuna de los cambios aprobados.
Entregables	Son resultados o productos verificables y únicos sobre un aspecto de la intervención
Documentos de la Intervención	Están conformados por acuerdos, informes de auditorías, planes de formación, evaluaciones y documentación de procesos.
Activos de los Procesos de la Organización	Están conformados por estándares y políticas de calidad, guías de trabajo, procedimientos de generación de informes de problemas y defectos, y políticas de comunicación.

Adaptado de PIM (2013)

2.2.2. Herramientas del Control de la Calidad

Las herramientas del Control de la Calidad son instrumentos utilizados para el procesamiento de entradas y la generación de salidas en el ciclo individual de funciones del Control de la Calidad, por lo que su utilización es esencial en este proceso, sin embargo no es necesario utilizarlas todas o en un orden determinado. El PMI (2013) identifica siete herramientas dentro de este proceso.

La primera herramienta son los Diagramas de Afinidad, los cuales son similares a los mapas mentales y enlazan ideas para generar patrones organizados sobre pensamientos acerca de problemas.

La segunda herramienta son los Gráficas de Programación de Decisiones de Proceso (PDPC), estos vinculan a la meta del proyecto con los pasos necesarios para alcanzarla, de esta manera se pueden elaborar planes de contingencia en caso el proceso y equipo se desvíen de esta.

La tercera herramienta son los Dígrafos de Interrelaciones, estos se adaptan del diagrama de relaciones y clarifican vínculos lógicos entre elementos para abarcar de manera más asertiva su solución. Utilizan información de otras herramientas como el diagrama de árbol, diagrama de afinidad o diagrama de espina de pescado.

La cuarta herramienta son los Diagramas de Árbol o Diagramas Sistemáticos, los cuales identifican, desglosan y jerarquizan los problemas de una intervención, estableciendo relaciones de causalidad. Son herramientas efectivas para un número limitado de problemas.

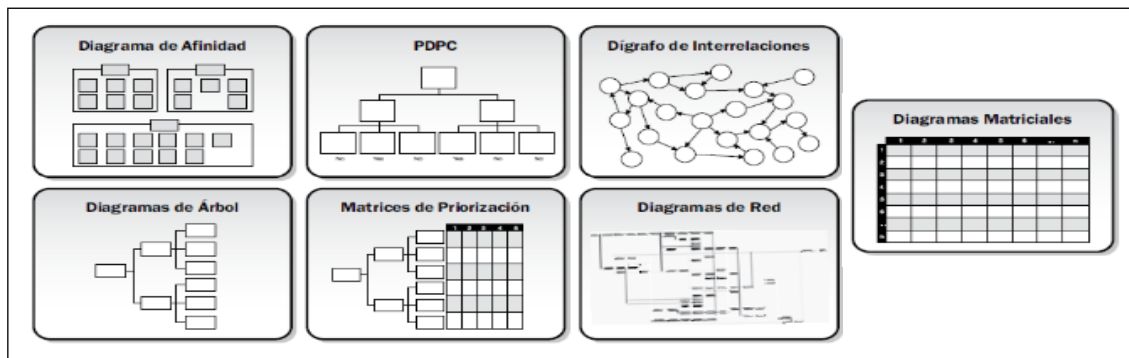
La quinta herramienta son las Matrices de Priorización, estas identifican y priorizan problemas o sus alternativas de solución, definiendo criterios y se otorgando un peso a cada uno. De esta manera se categorizan matemáticamente tanto problemas como soluciones.

La sexta herramienta son los Diagramas de Red de la Actividad, estos usan insumos de otras herramientas metodológicas como la evaluación y revisión del programa (PERT), el método de la ruta crítica (CPM) y el método de diagramación por precedencia (PDM).

Finalmente, la séptima herramienta son los Diagramas Matriciales, los cuales analizan los datos dentro de la estructura organizacional creada para la búsqueda de fortalezas entre las relaciones causales de una intervención.

La Figura 6 ilustra las herramientas del Control de la Calidad descritas anteriormente.

Figura 6: Herramientas del Control de la Calidad



Fuente: PMI (2013)

2.2.3. Salidas del Control de la Calidad

Las salidas del Control de la Calidad son productos del procesamiento de las entradas mediante las herramientas y técnicas usadas en el Control de la Calidad y sirven tanto para la Planificación como para el Aseguramiento de la Calidad. Estas se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 4: Salidas del Control de la Calidad

Salida	Definición
Mediciones de Control de Calidad	Son insumos que se enviarán a la fase de Planificación de la Calidad, presenta los resultados de la evaluación de control.
Cambios Validados	Son informes de cambios hechos en la intervención, deberán ser certificados en la fase de Aseguramiento de la Calidad.
Entregables Verificados	Es el informe de conformidad de los entregables, deberán ser validados en la fase de Aseguramiento de la Calidad para su aceptación formal.
Información de Desempeño del Trabajo	Son informes sobre el rendimiento del trabajo realizado y es el resultado de un análisis general de la intervención, involucrando procesos y relaciones entre áreas.
Solicitudes de Cambio	Se realizan en caso de encontrarse una acción o proceso problemático complejo, la validación de esta solicitud dependerá de las áreas pertenecientes a las fases de Aseguramiento de la Calidad y Planificación de la Calidad.
Actualizaciones al Plan para la Dirección de la Intervención	Son actualizaciones realizadas específicamente al Plan de gestión de la calidad y al Plan de mejora de procesos.
Actualizaciones a los Documentos de la Intervención	Son actualizaciones realizadas a los Estándares de calidad, Acuerdos, Informes de auditoría de calidad, Registros de cambios, Planes de formación y la información obtenida de las siete herramientas básicas de calidad o de las herramientas de gestión y control de calidad.
Actualizaciones a los Activos de los Procesos de la Organización	Son actualizaciones realizadas a las Listas de verificación completadas y los Documentación sobre lecciones aprendidas.

Adaptado de PIM (2013)

Hasta el momento, se ha abarcado a la Gestión de la Calidad, desde un ámbito general, mencionando su definición, modelos y procesos, para luego pasar a un segundo nivel, donde se profundizó en un modelo y una fase específicos. Sin embargo, aún falta mencionar la base teórica que sustenta la utilización de las herramientas metodológicas de la investigación. Por este motivo, la siguiente sección ahondará en la teoría relacionada a la actividad y las herramientas usadas para la investigación.

3. La priorización de problemas en el Control de la Calidad

Esta sección tiene como objetivo mostrar las bases teóricas de la actividad seleccionada para la investigación: la priorización de problemas, así como dos de las herramientas que esta involucra: el Dígrafo de Interrelaciones y la Matriz de Vester.

La priorización de problemas, entendiéndose al problema como un desfase entre la realidad y la situación ideal deseable (Bermúdez & Rodríguez, 2013), es una actividad realizada durante la fase de Control de la Calidad que identifica el problema principal de una intervención, así como sus principales causas para la búsqueda de alternativas adecuadas de solución (Vester, 2012).

De acuerdo a la Gómez (2009), la Priorización de Problemas comprende dos acciones para su mejor funcionamiento: la primera es la identificación de problemas en base de la revisión de registros, estudios previos, estudios propios, opinión de expertos y experiencias locales, dependiendo de la disponibilidad y calidad de la información, así como de los valores y la solidez de criterios de los analistas; y la segunda es la priorización del problema, en donde se ordenan jerárquicamente los problemas, producto de la revisión de información e importancia o influencia determinada por el criterio del analista.

Finalmente, la priorización de problemas podría llegar a ser una actividad más relevante en lugares donde escasean recursos informativos, técnicos y económicos para el entendimiento de problemas y su atención ya que aclara el contexto complejo de los mismos y permite desarrollar alternativas de solución enfocadas.

Luego de haber explicado la Priorización de Problemas, a continuación se detallan las herramientas seleccionadas para la investigación.

La primera es el Dígrafo o Diagrama de Interrelaciones, el cual permite el pensamiento multidireccional (Sociedad Latinoamericana para la Calidad, 2000) y muestra gráficamente hasta un total de cincuenta relaciones entre factores y problemas (Renjifo & LLanos, 2015), identificando problemas principales y presentando las relaciones entre los mismos (SLC, 2000).

La siguiente es la Matriz de Vester, también llamada Matriz para el Análisis Sistémico de Sensibilidad, Computadora de Papel o Matriz de Impacto Cruzado, es un instrumento sistémico que explica y comprende las interrelaciones de las variables que determinan un problema para poder encontrar alternativas de solución efectivas (Medellín, 2004; Velásquez, Rojas & Pineda, 2011, Gómez, 2009).

En ese sentido, esta matriz, se presenta en un cuadro de doble entrada, el cual contiene las mismas variables en sus filas y columnas. Estas variables se someten a proceso de evaluación

de interrelación de influencia, donde se busca hallar una variable influyente y otra influenciada (Medellín, 2004) para, finalmente, clasificarlas en Críticas o urgentes, Activas o estratégicas, Indiferentes o inertes y Pasivas o de reactivas (Vester, 2012).

Asimismo, de acuerdo con Vester (2012), las variables críticas y activas serían las que podrían tener mayor influencia, mientras que las variables indiferentes y pasivas, a pesar de ser importantes, no significarían una ruta para la mejora de otras variables. Por lo tanto, orientándose en las variables más influyentes, el autor recomienda un monitoreo y trabajo permanente en las variables activas o estratégicas, mientras que para las variables críticas recomienda su inclusión cuidadosa en la planificación de la intervención.

En conclusión, en este capítulo, se ha podido conocer la base teórica sobre la que se sustentan los PP: el PpP, herramienta del Presupuesto por Resultados (PpR), el cual se alinea a la Gestión por Resultados (GpR), y la Nueva Gestión Pública (NGP). Del mismo modo, se ha descrito el ciclo (planificación, implementación y evaluación) y los elementos (insumos, actividades, productos, resultados específicos, resultados intermedios y resultados finales) de un PP, tomando como referencia los ciclos y elementos del PpP y el PpR.

Por otro lado, respecto al enfoque de gestión, se ha podido conocer el proceso del Control de la Calidad, el cual cuenta con una actividad de Priorización de Problemas donde se identifican, priorizan y relacionan los problemas de una intervención a través de matrices de priorización como la Matriz de Vester y el Dígrafo de Interrelaciones.

CAPITULO II: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El capítulo tiene como objetivo presentar la metodología bajo la cual se desarrolla la investigación. Para el logro de este objetivo, se exponen y analizan, a modo de secuencia, los pasos planificados en la investigación para su clasificación, selección de herramientas y análisis de información obtenida.

De esta forma, la estructura del capítulo se divide en tres secciones: la primera comprende la definición de la investigación, mostrando su alcance, enfoque, horizonte temporal y estrategia; la segunda, aborda el diseño de la investigación, enfocando sus fases, fuentes y herramientas de recolección y sistematización de información, y, finalmente, la tercera ahonda en el análisis de la información y las herramientas metodológicas utilizadas.

1. Definición de la investigación

Antes de definir las herramientas, una investigación debe definirse a sí misma, por lo que en una primera etapa (ver Anexo H), se determinaron el alcance, enfoque, horizonte temporal y estrategia de la investigación, teniendo como base su objetivo, el cual es identificar, priorizar y graficar los problemas que limitan la adecuada implementación de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás.

De esta forma, la investigación combina dos tipos de alcance: el primero es el exploratorio ya que examina un “tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes (Hernández, Fernández & Baptista, 2010, p.59) para aumentar el grado de conocimiento sobre el mismo y el segundo es el causal o explicativo debido a que la investigación no solo se detiene a mencionar los hallazgos encontrados en el tema o problema de investigación poco estudiado, sino que pretende examinar los motivos o causas que los provocan, a través de una priorización (Hernández et al., 2010).

Con los alcances de la investigación determinados, se definió el enfoque de la investigación, optándose por un enfoque mixto ya que la investigación aborda al objeto y la problemática de estudio mediante herramientas cualitativas, entrevistas, y cuantitativas, encuestas. (Hernández et al., 2010).

Adicionalmente se pudo categorizar a la investigación como de tipo no experimental, pues en este caso los actores involucrados no fueron manipulados y la selección de actores se dio en relación al objeto de estudio, lo cual es ajeno a la metodología empleada por la investigación experimental ya que esta identifica grupos de muestra con características similares, dentro de

estos selecciona aleatoriamente al grupo que será beneficiado por una variable o intervención o experimental y al grupo no beneficiado o de control, y manipula diversos aspectos entre estos dos grupos para determinar, de manera más objetiva, el nivel de impacto de una variable o intervención (Kerlinger, 1979).

Finalmente, de acuerdo al horizonte temporal de la investigación, esta se clasificó como transeccional o transversal, debido a que los datos fueron analizados en un momento específico (Hernández et al., 2010), en esta investigación, el periodo 2014 – 2016.

Teniendo en consideración el alcance exploratorio y explicativo de la investigación, así como el enfoque mixto y horizonte transversal se optó como estrategia más adecuada al Estudio de Caso.

Un estudio de caso es una investigación profunda sobre una o varias instancias vinculadas a un individuo, organización, grupo, sociedad o comunidad, desarrolladas y condicionadas por un contexto determinado (Mertens, 2005; Gillham, 2000; Yin, 2003). Por ende, el aporte de esta estrategia a la investigación, según Gillham (2000) y Yin (2003), parte de la particularidad y profundidad de su análisis debido a que comúnmente alberga enfoques mixtos para profundizar, desde todos los aspectos posibles, el caso de investigación.

Además, vale resaltar que si bien un estudio de caso individual por su particularidad no podría representar una realidad más general, el conjunto de casos individuales sí podría dar validez a una situación problemática, siempre y cuando se descubran patrones comunes en sus hallazgos (Yin, 2003).

En ese sentido, se eligió a la gestión de materiales educativos en el distrito de San Nicolás como el caso de investigación y se clasificó al mismo como individual (Yin, 2003; Gillham, 2000) porque solo se aborda un caso; instrumental (Stake, 1998) debido a que busca generar un insumo que permita entender mejor un fenómeno; e incrustado (Yin, 2003) ya que se seleccionó una unidad de análisis dentro de un grupo de múltiples unidades.

2. Selección de las unidades de observación

Debido a que el enfoque de la investigación es mixto, se buscó seleccionar actores tanto para el ámbito cualitativo y cuantitativo.

Con respecto al ámbito cualitativo, en un inicio de la investigación la selección de actores se realizó en base a la separación de funciones y responsables de la gestión de materiales educativos del Anexo 2 del Programa Presupuestal PELA, complementándose con información

específica de las páginas web de entidades involucradas como el Ministerio de Educación (MINEDU), el Gobierno Regional (GR) de Amazonas y la Dirección Regional de Educación de Amazonas (DREA) (ver Anexo B). Sin embargo, en la mitad del proceso, antes del trabajo de campo se optó por excluir actores mencionados en el documento de planificación e incluir nuevos actores. Este cambio obedeció, en líneas generales, a tres aspectos: el contraste de la planificación con la realidad práctica donde algunos de los actores seleccionados inicialmente no se encontraban involucrados y otros no mencionados sí lo estaban; la actualización del Sistema de Gestión de Materiales en el MINEDU (ver Anexo O), GR y DREA; y la indagación administrativa en la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Rodríguez de Mendoza, la cual es una unidad operativa que no tiene página web ni documentos públicos sobre su organización.

Es así que en la siguiente tabla se presenta la lista final de actores identificados para la investigación:

Tabla 5: Unidades seleccionadas para el enfoque cualitativo

Entidad	Dirección/oficina/unidad/área	Cargo	Nombre
Ministerio de Educación (MINEDU)	Vice Ministerio de Gestión Pedagógica	Gerente General del PELA 2014 - 2016	Carlos Meza Dextre
	Unidad de Planeamiento y Presupuesto	Jefa	María Antonieta Alva Luperdi
	Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP)	Especialista	Carmen Dávila Cajahuanca
	Unidad de Organización y Métodos (UNOME)	Especialista	María Urraca V.
Gobierno Regional (GR)	Oficina de Gestión Administrativa (OGA)	Subgerente de FCDIE	José Alex López Castro
Dirección Regional de Educación Amazonas (DREA)	Equipo PELA	Gestor Regional del PELA	Robin Torrejón López
	Oficina de Gestión Pedagógica	Especialista de Ed. Primaria	Valer Zamora Chávez
	Oficina de Abastecimiento	Encargado	Kelvin A. Mendoza Santillán
	Oficina de Presupuesto	Encargado	Edison Correa Duire
Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Rodríguez de Mendoza	Oficina de Abastecimiento	Especialista	Michel Ricardo Feijóo Aguilar
	Oficina de Gestión Pedagógica	Jefe	Alexander Araujo Rodríguez
	Oficina de Gestión Local	Gestor Local del PELA	Felipe Ramos Linares
	Oficina de Gestión Pedagógica	Acompañante Pedagógico PELA	Gustavo Túnjar Meléndez
	Oficina de Gestión Pedagógica	Acompañante Pedagógico PELA	Oscar Tafur Grández
Institución Educativa (IIEE)	IIEEE Toribio Rodríguez de Mendoza	Director	Marino Chuquisengo Valera

Entidad	Dirección/oficina/unidad/área	Cargo	Nombre
Institución Educativa (IEEE)	IEEEE Toribio Rodríguez de Mendoza	Sub-Director	Edwin Arbildo Vargas
	IEEE 18207 San Nicolás	Director	Saúl Lizardo Grández
	IEEE 18210 Nueva Esperanza	Director	Nixon Antonio Epiquién Chanchahuana
	IEEE 18213 Mito	Directora	Carlita Natividad López Collazos
	IEEE 18450 Rumiaco	Director	Fermín Tafur Grández
	IEEE 18472 Orilla del Perlamayo	Director	María Amparo Castro López
	IEEEE Toribio Rodríguez de Mendoza	Coordinadora Administrativa	Nataly Meléndez Hoyos
	IEEE 18207 San Nicolás	Técnica bibliotecaria	Jared Jannina Montano Mori

Por otro lado, en el ámbito cuantitativo, la selección de unidades se realizó bajo la consideración de su nivel de participación en la gestión de materiales educativos, así como de acceso y disponibilidad para ser entrevistados. En ese sentido, al igual que el enfoque cualitativo, en un primer momento se tomó como referencia los datos del año 2015 del Estadística de la Calidad Educativa (ver Anexo C), pero luego se optó por reducir el número de actores ya que algunos habían sido considerados para el enfoque cualitativo y otros habían dejado el cargo.

De esta forma, la siguiente tabla presenta la lista final de actores seleccionados para la investigación:

Tabla 6: Unidades seleccionadas para el enfoque cuantitativo

Actor	Institución Educativa (IEE) donde labora	Tipo de Institución Educativa (IEE)
18 docentes	Toribio Rodríguez de Mendoza	Polidocente completo
18 docentes	18207 San Nicolás	Polidocente completo
1 docente	18210	Polidocente multigrado

Con la cantidad de actores definida, se buscó que la muestra sea probabilística, eligiéndose la fórmula estadística del teorema del límite central (Ross, 2007). Los motivos de la elección de esta fórmula responden a su credibilidad y encaje con la investigación ya que el universo mínimo necesario para su uso es de treinta personas (Canal, 2006) y en el caso de estudio, el universo poblacional está conformado por treinta y siete docentes.

A continuación se presenta y explica la fórmula para el cálculo de la muestra:

Figura 7: Fórmula del límite central

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

Fuente: Ross (2007)

Tabla 7: Variables de la fórmula del límite central

Variable	Explicación
n	Tamaño de la muestra a calcular
N	Tamaño del universo
Z	Nivel de confianza. Los valores más frecuentes son 1,645 (90%), 1,96 (95%), 2,575 (99%)
d	Margen de error máximo, comúnmente es 5%
p	Proporción que esperamos encontrar, si no se sabe se distribuye en partes iguales (50%.)
q	Proporción de fracaso. Se puede expresar numéricamente como (1-p)

Adaptado de Canal (2006)

Entonces, para el caso de estudio, se utilizó un nivel de confianza del 95%, un margen de error del 5% y no se contó con información exacta sobre la probabilidad de éxito. Es así que reemplazando los valores en la fórmula seleccionada se obtuvo como tamaño de muestra la cantidad de treinta y cuatro docentes.

En este punto, vale recalcar que debido a la corta diferencia de cantidad entre la muestra y el universo (tres docentes), en el trabajo de campo, se buscó hacer la encuesta a la totalidad de docentes del nivel Primaria del distrito de San Nicolás, sin embargo por motivos de viajes de emergencia o enfermedad, no se pudo hallar a todos los docentes en las IIEE de modalidad Polidocente Completo durante los días de estudio. Por lo que se solamente se llegó a cubrir la muestra representativa.

3. Operacionalización de la investigación

Luego de haber determinado las unidades de recolección de información, en este apartado se identifican las variables, bajo las cuales se explaya la investigación, así como las herramientas para la recolección de información en el trabajo de campo.

3.1. Variables para la investigación

Acorde con los objetivos y alcance de la investigación, se rescataron dos tipos de variables: las variables identificadas en documentos de información y evaluación de la gestión de materiales educativos y las variables vinculadas a los objetivos de la investigación.

Para definir las primeras variables, se pensó originalmente en utilizar en conjunto las variables e indicadores expuestos en documentos de evaluación de Benavides, Díaz y Villarán (2009) y la Contraloría General de la República (2015). No obstante, buscando complementar los indicadores propuestos por las evaluaciones y auditorías anteriores, se planteó niveles de medición que permitirían calcular con mayor precisión el estado, tiempo y cantidad de materiales educativos. Estos se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 8: Variables expuestas por Benavides et al., y la CGR

Variable	Indicador
Estado del material educativo	Porcentaje de materiales educativos en excelente estado
	Porcentaje de materiales educativos en buen estado (empolvado leve, pequeñas fallas de forma: colores, portada)
	Porcentaje de materiales educativos en estado medio malo (empolvado, fallas de forma, impresión)
	Porcentaje de materiales educativos en mal estado (Sucio, roto, sin hojas, fallas teóricas y ortográficas)
Tiempo de llegada del material educativo	Porcentaje de materiales educativos que llegaron en el tiempo oportuno
	Porcentaje de materiales educativos que llegaron tarde (1 a 3 meses)
	Porcentaje de materiales educativos que llegaron muy tarde (3 a más meses)
Cantidad de material educativo	Porcentaje de materiales educativos cuya cantidad fue suficiente (todos tienen material)
	Porcentaje de materiales educativos cuya cantidad fue adecuada (la gran mayoría tiene material)
	Porcentaje de materiales educativos cuya cantidad fue insuficiente (la gran mayoría no tiene material)

Adaptado de Benavides et al. (2009) y CGR (2015)

Asimismo, otra variable elegida para esa investigación fue la Frecuencia de uso del material educativo presentada por el Anexo 2 del PP PELA 2014 - 2016, en ese caso la variable se dividió en los siguientes indicadores.

Tabla 9: Frecuencia de uso del material educativo

Variable	Indicador
Frecuencia de uso del material educativo	Porcentaje de materiales educativos usados en todas las clases del docente durante el año escolar

Variable	Indicador
Frecuencia de uso del material educativo	Porcentaje de materiales educativos usados en más de la mitad (la mayoría) de las clases del docente durante el año escolar
	Porcentaje de materiales educativos usados en menos de la mitad (algunas) de las clases del docente durante el año escolar
	Porcentaje de materiales educativos usados en una clase del docente durante el año escolar
	Porcentaje de materiales educativos usados en ninguna de las clases del docente durante el año escolar

Finalmente, se eligió la variable Impacto, entendiéndose a esta como la capacidad de influir (Vester, 2012; PMI, 2013), debido a que uno de los objetivos de la investigación es clasificar qué problema influye más en otros, así como qué problema es más influenciado.

A continuación se presenta esta variable con sus respectivos indicadores.

Tabla 10: Impacto del problema

Variable	Indicador
Impacto	Influye mucho en la causa del problema (Impacto Alto)
	Influye en el agravamiento del problema (Impacto medio)
	Influye indirectamente en el problema (Impacto bajo)
	No influye en el problema (Impacto nulo)

Adaptado de Vester (2012)

3.2. Instrumentos y técnicas para el recojo de información

Debido a que la investigación parte de un enfoque mixto, empleó herramientas cualitativas y cuantitativas para la recolección de la información.

De esta forma, las herramientas cualitativas utilizadas para la recolección de información, fueron las guías de entrevistas semiestructuradas (ver Anexo E) debido a la flexibilidad que brindan, tanto el entrevistador como el entrevistado, para poder profundizar en temas de interés para la investigación sin interrupciones. Asimismo, esta herramienta concuerda con el alcance exploratorio de la investigación ya que permite reforzar y/o cuestionar la información existente, así como recopilar nueva información sobre el objeto de estudio (Corbetta, 2012).

Es así que las entrevistas se dividieron en nueve temas, el primero fue información general (datos básicos sobre sus funciones y ambiente de trabajo); el segundo abarcó el conocimiento y valoración de los materiales educativos; el tercero buscó profundizar en la experiencia del entrevistado con el tiempo de llegada, calidad y cantidad de los materiales educativos; el cuarto fue sobre los medios y niveles de comunicación usados por el entrevistado con sus autoridades;

el quinto se centró en el uso los materiales educativos en su área; y por último, los cuatro temas siguientes ahondaron en la identificación de fortalezas, problemas, actores y procesos más importantes para el entrevistado en la gestión de materiales educativos del PP PELA.

Finalmente, se hizo firmar consentimientos informados a los actores para asegurar la legitimidad de la entrevista y el cumplimiento de los principios éticos para la investigación (ver Anexo D) (ver Anexo R en el CD adjunto). Además, las entrevistas fueron registradas en una grabación de voz con el consentimiento respectivo del entrevistado (ver Anexo S en el CD adjunto).

Por otro lado, las herramientas cuantitativas usadas para la recolección de información, fueron las encuestas, las cuales buscaron conocer los problemas percibidos y la frecuencia de uso de los materiales educativos por parte de los docentes ya que fueron el grupo de actores más numeroso, pero a la vez el menos accesible desde el momento de la planificación del trabajo de campo (ver Anexo G).

La estructura de las encuestas fue parecida a la de las entrevistas semiestructuradas, sin embargo ahondó con mayor fuerza en el uso de los materiales educativos ya que son los docentes los que usan el material junto con los alumnos; y abordó la identificación de problemas de manera más ligera debido a que los docentes tienen un conocimiento y visión limitados por su baja participación en la gestión de materiales educativos del PP PELA.

3.3. Técnicas para la sistematización de la información

Con las herramientas de recolección de información establecidas, se procedió a la elaboración de las herramientas y técnicas para la sistematización de información que se recolectaría en el trabajo de campo.

En ese sentido, para el caso de las entrevistas semiestructuradas a funcionarios administrativos y las encuestas a docentes se dibujaron tablas en dos archivos de Microsoft Excel (ver Anexo T en el CD adjunto), las cuales dividieron las entrevistas y encuestas por preguntas, no obstante, en el caso de la tabla de encuestas se agregaron celdas con las alternativas de respuesta para su posterior relleno. Además, en otras pestañas del archivo de entrevistas, se realizaron matrices correspondientes a las cartillas presentadas a los entrevistados (ver Anexo F).

Adicionalmente, se crearon otros dos archivos de Microsoft Excel donde se filtraron los datos de los dos archivos anteriores por cantidad y porcentaje (ver Anexo U en el CD adjunto), esto con el motivo de generar gráficos para presentar los hallazgos y resultados de la investigación de manera más visual.

3.4. Técnicas para el análisis de la información

Finalmente, para el análisis de datos se utilizó fundamentos teóricos de la Gestión de la Calidad en el sector público, específicamente del proceso del Control de la Calidad, el cual busca evaluar el desempeño de la intervención para proporcionar alternativas de mejora. En ese sentido, las herramientas seleccionadas para esta investigación fueron la Matriz de Vester y el Dígrafo de Interrelaciones.

3.4.1. Metodología de la Matriz de Vester

Para esta metodología, se tomó como referencia las bases teóricas propuestas por Vester (2012), Chaparro (1995), Medellín (2004); Velásquez et al., (2011) y Gómez (2009).

De esta forma, en una fase inicial se identificaron los problemas relacionados a los resultados deseados por la gestión de materiales educativos en el caso de la investigación, para esto se hicieron dos preguntas a los funcionarios públicos y a los docentes: la primera buscó su apreciación sobre el estado, tiempo de llegada y cantidad de material educativo que llegaba a las instituciones educativas, considerando los siguientes criterios de calificación.

Tabla 11: Criterios para los resultados del PP PELA

Resultado	Criterio	Explicación
Estado del material educativo	Excelente	El material educativo no tiene ningún tipo de falla.
	Bueno	El material educativo se encuentra empolvado levemente y tiene pequeñas fallas de forma: colores y portada.
	Medio malo	El material educativo está empolvado y cuenta con moderadas fallas de forma e impresión.
	Malo	El material educativo se encuentra sucio, roto, sin hojas, fallas teóricas y ortográficas.
Tiempo de llegada del material educativo	Oportuno	El material llegó en el momento informado.
	Tarde	El material llegó con uno a tres meses de retraso.
	Muy tarde	El material llegó con más de tres meses de retraso.
Cantidad de material educativo	Suficiente	El material alcanzó para todo los alumnos.
	Insuficiente	El material alcanzó para la mayoría de los alumnos.
	Muy insuficiente	El material alcanzó para menos de la mitad de los alumnos.

Asimismo, solo se preguntó sobre el uso de los materiales educativos a los docentes pues son ellos los que utilizan el material educativo repartido en las sesiones de clase. En este caso los criterios de medición fueron los siguientes:

Tabla 12: Criterios de medición del uso del material educativo

Resultado	Criterio	Explicación
Frecuencia de uso del material	Todas mis clases	El docente usa el material en todas sus clases.
	Casi todas mis clases	El docente usa el material en más de la mitad de sus clases.
	Algunas clases	El docente usa el material en máximo la mitad de sus clases.
	Una clase	El docente usa el material en solo una clase.
	Ninguna clase	El docente no usa el material.
Criticidad ¹	Muy crítico	El material es indispensable para el avance de las clases.
	Crítico	El material es muy importante, pero no fundamental para el desarrollo de las clases.
	Algo crítico	El material es un buen apoyo para las clases.
	Poco crítico	El material apoya poco en las clases.
	Nada crítico	El material no es necesario.

Por otro lado, la segunda pregunta buscó encontrar específicamente las causas que generaban una insuficiente cantidad de material educativo, una inoportuna llegada del material y un inadecuado estado del mismo. Esta pregunta se realizó solamente a los funcionarios administrativos debido a que ellos eran los actores más involucrados en la gestión de materiales educativos en el caso de estudio. De esta forma, la pregunta que se hizo fue ¿Por qué el material se encuentra en este estado/llegó en este tiempo/llegó en estas cantidades?

Con los problemas identificados, se pasó a la segunda fase, en la cual se filtraron los problemas relacionados al objeto y caso de la investigación, se designaron los puntajes con los de calificación y se desarrolló la Matriz de Vester. Es así que de un total de treinta problemas hallados, se validaron veintiséis debido a que uno se repetía y tres estaban vinculados a causas externas, y se establecieron los siguientes criterios de calificación.

Tabla 13: Asignación de puntajes

Criterio	Puntaje	Relación con el sistema de problemas
Ninguna Influencia	0	A no influye en B
Influencia de forma indirecta	1	A influye en B solamente a través de C
Influencia directa débil	2	A influye en B a través del agravamiento del problema
Influencia directa fuerte	3	A es causa fuerte de B

Adaptado de Chaparro (1995)

¹ Para esta investigación se entenderá criticidad como relevancia.

Posteriormente, se desarrolló la Matriz de Vester, la cual relacionó por nivel de impacto a los problemas identificados en el trabajo de campo para luego sumar sus calificaciones totales (pasiva y activas) (ver Anexo V en el CD adjunto). Vale resaltar que la asignación de puntajes para esta sección se realizó de acuerdo a las opiniones y valoraciones recopiladas por los especialistas y actores ejecutores entrevistados de las distintas entidades involucradas en la gestión de materiales educativos del caso.

Terminada la calificación de los problemas en la Matriz de Vester, en la siguiente fase se categorizaron los problemas definidos del caso de estudio, para esto, en primer lugar, se elaboró un Plano Cartesiano donde se calculó el valor de corte en los ejes vertical (Y) y horizontal (X), mediante la fórmula: $(\text{valor máximo del eje} - \text{valor mínimo del eje}) / 2 + \text{valor mínimo del eje}$; y, en segundo lugar, se desarrolló una tabla de tabulación de problemas, identificando los problemas críticos (altamente influenciables e influyentes), activos (muy influyentes y poco influenciables), pasivos (poco influyentes y muy influenciables) e indiferentes (poco influyentes e influenciables) de la investigación.

Con el Plano Cartesiano hecho y los problemas tabulados, en la cuarta fase se graficaron los problemas como puntos en el Plano Cartesiano y se les designaron un color a cada uno de ellos para facilitar la identificación de las categorías definidas en la fase anterior. De esta forma, se seleccionó al programa GeoGebra para la elaboración del Plano Cartesiano, donde, por un lado, se eligieron los colores teniendo en cuenta cinco categorías: rojo para los problemas críticos, azul para los problemas activos, verde para los problemas pasivos, plomo para los problemas indiferentes y ámbar para los problemas ubicados entre dos cuadrantes diferentes, y, por el otro, se diseñaron los puntos teniendo en cuenta siete figuras: flecha verde a la izquierda para problemas pasivos más influyentes, flecha roja a la derecha para problemas críticos, flecha ploma hacia abajo para problemas indiferentes menos influyentes, triángulo azul para problemas activos más influyentes, rombo azul para problemas activos menos influyentes, rombo bordeado sin relleno para problemas pasivos menos influyentes, círculo bordeado sin relleno para problemas indiferentes menos influyentes y cruz ámbar para problemas ubicados sobre las líneas de corte.

Finalmente, en esta misma fase, se analizaron las estrategias de resolución propuestas para cada grupo de problemas identificado, tomando como base teórica las estrategias de resolución por cuadrante del Plano Cartesiano. Estas se presentan a continuación.

Tabla 14: Estrategias de resolución por cuadrante en el Plano Cartesiano

Cuadrante	Estrategia
Crítico (arriba a la derecha)	A los problemas de este cuadrante se les debe prestar atención antes de iniciar acciones que las podrían afectar.
Pasivo (abajo a la derecha)	La mejor opción en el trato de estos problemas es la observación.
Indiferente (abajo a la izquierda)	Los problemas de este cuadrante podrían generar efectos a largo plazo por lo que se recomienda observarlos.
Activo (arriba a la izquierda)	Los problemas de este cuadrante pueden garantizar una mejora hacia la meta por lo que son los adecuados para iniciar modificaciones.

Adaptado de Vester (2012) y Chaparro (1995)

3.4.2. Metodología del Dígrafo de Interrelaciones

La metodología de esta herramienta parte de la identificación y priorización de problemas en relación a su nivel de impacto, por lo que en esta investigación complementó la metodología de la Matriz de Vester, brindando una perspectiva más visual del nivel e interrelación de problemas del caso de estudio.

En ese sentido, el Dígrafo de Interrelaciones fue construido en Microsoft Visio, tomando como referencia los resultados obtenidos de la metodología de Vester, asimismo, los colores escogidos para este dígrafo fueron, al igual que las categorías del Plano Cartesiano de Vester, rojo para los problemas críticos, azul para los problemas activos, verde para los problemas pasivos, plomo para los problemas indiferentes y ámbar para los problemas ubicados entre dos cuadrantes diferentes.

En conclusión, en este capítulo se determinó que la investigación presenta un alcance exploratorio y explicativo, un enfoque es mixto, un horizonte temporal transversal y una estrategia de estudio de caso, la cual es la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás.

Además, las unidades de información cualitativa elegidas fueron los funcionarios administrativos de las entidades involucradas en la gestión de materiales educativos del caso, y las unidades de información cuantitativa fueron los docentes del nivel Primaria de las IIEE del distrito de San Nicolás. La información referente a estas unidades se recolectó mediante entrevistas y encuestas enfocadas en las variables de la gestión de materiales educativos del PP PELA (tiempo de llegada, la cantidad, el estado y el uso de los materiales educativos), mientras que la variable seleccionada para la priorización de los problemas fue el impacto (capacidad de influir y ser influenciado). Así también, el análisis de los resultados del trabajo de campo se realizó a través de la Matriz de Vester y el Dígrafo de Interrelaciones.

CAPITULO III: LA GESTIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS EN EL DISTRITO DE SAN NICOLAS

El capítulo tiene como objetivos presentar las bases, procesos y actores involucrados de la gestión de materiales educativos (Producto 3) del Programa de Educación Logros de Aprendizaje (PELA) en el distrito de San Nicolás en el periodo 2014 – 2016. Para el logro de estos objetivos, se exponen y analizan informes de planificación y evaluación relacionados a la gestión de materiales educativos del PP PELA, así como fuentes primarias recolectadas del trabajo de campo realizado en el distrito perteneciente al caso de investigación.

En consecuencia, la estructura del capítulo se divide en tres secciones. En la primera se analizan el PP PELA sus objetivos, desarrollo y principales productos, mientras en la segunda y tercera, se focalizan el Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016 y su implementación en el distrito de San Nicolás, respectivamente.

1. El Programa Presupuestal 0090: Programa de Educación Logros de Aprendizaje

Como se mencionó en el capítulo teórico, un Programa Presupuestal Estratégico (PP) es la denominación peruana con la que se identifica a los programas nacionales diseñados bajo los estándares del PpP (MEF, 2008).

En ese aspecto, el objeto de la investigación pertenece al PP PELA 2014 – 2016, por lo que en esta primera sección se presentan sus antecedentes, objetivos, componentes y logros.

1.1. Antecedentes del PP PELA 2014 - 2016

Los antecedentes del PP PELA presentan dos hechos concretos: el Proyecto Educativo Nacional (PEN) del año 2006 (Del Mastro, 2008), el cual fue el marco para la toma de decisiones y evaluaciones de la acción educativa del Estado y de la sociedad, y la creación de los programas presupuestales como instrumentos de la reforma presupuestal del PpR, implementada en el Perú a inicios del año 2007 (MEF, s.f. a).

En ese sentido, el PELA perteneció a los cinco primeros PP pilotos emitidos en el Perú por la Directiva N° 010-2007-EF/76.01, la cual fue aprobada mediante Resolución Directoral N° 027-2007-EF/76.01 en el año 2007 (MEF, 2011) y presentó dos momentos marcados en su evolución hasta el PP PELA 2014 – 2016, el cual contiene el objeto de esta investigación.

El primer momento se manifestó entre los años 2008 - 2011, en aquel entonces, el PP PELA, conocido como “Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la EBR”, mostraba un limitado alcance como piloto de una reforma del PpR aún incipiente en el Perú. En este primer diseño, el PELA tuvo como objetivo aumentar en un 35% y 30% el desempeño de los alumnos egresados del segundo grado de Primaria en comprensión lectora y en matemáticas, respectivamente (Secretaría de Planificación Estratégica del MINEDU, 2011). Asimismo, el programa se llevó a cabo en algunas regiones del Perú, tales como Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco (Vargas, 2013).

Finalmente, el segundo momento comprende al PELA implementado entre los años 2012 – 2014. En estos años, un PP PELA con el nombre con el que es conocido hasta la actualidad, alcance a nivel nacional, enfoque descentralizado, sustentado en los informes de evaluaciones de la primera intervención, respaldado con un marco legal (R.D. N° 0064-2012-ED), con sistemas de medición implementados a nivel nacional (ENEDU – SIGMA) y con un presupuesto de 4, 014,668.00 de Nuevos Soles buscó incrementar los niveles de logro de aprendizaje de los niños de colegios públicos, acortando brechas entre las zonas rurales y urbanas (Vargas 2013).

Con los antecedentes presentados, es momento de ahondar en el PP PELA 2014 – 2016.

1.2. El PP PELA entre los años 2014 – 2016

En el 2014, como consecuencia de la valoración de las herramientas presupuestales, el alcance y número de PP se incrementó a un total de setenta y tres PP definidos en el marco del “Plan Bicentenario Perú al 2021” del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Estos PP contaron con una perspectiva al ciudadano, involucrando, algunos de ellos, a los gobiernos sub nacionales para su implementación. (MEF, s.f. b)

Dentro de este contexto de valoración de los PP, el PELA no fue la excepción, llegando a ser el PP más grande, en términos presupuestales, continuando con el mismo objetivo establecido en el periodo 2012 - 2014 y contando con la participación de múltiples oficinas del Ministerio de Educación (MINEDU), la Dirección Regional de Educación (DRE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y las instituciones educativas (IIEE) a nivel nacional. En la siguiente tabla se presentan la clasificación de funciones ejercidas por los actores en el PP de este año. (Ministerio de Educación, 2014).

Tabla 15: Competencias por entidad en el PP PELA 2014 - 2016

Competencias	Exclusivas / Compartidas	Si es compartida, indique si tiene la rectoría
El MINEDU es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte.		Rectoría
Definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad.	Compartida	Rectoría
Organizar programas especiales de apoyo al servicio educativo que sirvan para compensar las desigualdades y lograr equidad en el acceso, procesos y resultados educativos.	Compartida	
Dirigir el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente del magisterio en coordinación con las instancias regionales y locales.	Compartida	
Establecer un plan nacional de transparencia en la gestión que consolide una ética pública.	Compartida	
Promover una evaluación formativa que motive el desarrollo integral del estudiante, de acuerdo a los principios y fines de la educación.	Compartida	Rectoría
Liderar la gestión para conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa.	Compartida	Rectoría
Implementar un sistema de información para la toma de decisiones estratégicas.	Compartida	Rectoría

Fuente: Anexo 2 del PP 0090 PELA 2014 - 2016

Asimismo, la población objetivo y potencial abarcada por el PP PELA 2014 - 2016, fue la totalidad de niños y adolescentes estudiantes de instituciones educativas en los niveles de Inicial, Primaria y Secundaria, la cual llegó a ser casi 5.5 millones de alumnos. La siguiente tabla muestra a detalle las cantidades de estudiantes focalizados por nivel educativo para el 2014.

Tabla 16: Cuantificación de la población objetivo en el 2013

Valor	Unidad de Medida
936,412	Estudiantes matriculados en Instituciones Educativas Públicas o Programas del nivel inicial ciclo II de EBR.
2,646,542	Estudiantes matriculados en Instituciones Educativas Públicas (o Programas) del nivel primario de EBR.
1,818,362	Estudiantes matriculados en Instituciones Educativas Públicas (o Programas) del nivel secundario.
5,467,305	Total Población Objetivo: Estudiantes de Instituciones Educativas Públicas o Programas de II a VII ciclo de EBR.

Fuente: Anexo 2 del PP 0090 PELA 2014 - 2016

Finalmente, el PP PELA 2014 – 2016, identificó cuatro problemas específicos, para los cuales desarrolló alternativas de solución conformadas por productos y actividades orientadas al logro de resultados. A modo de resumen, en la siguiente tabla se presentan los problemas relacionados a sus respectivos productos, sin embargo para un mayor nivel de detalle en la información se puede ver el Anexo I.

Tabla 17: Problemas y productos del PP PELA 2014 - 2016

	Problema	Producto
1	Condiciones de operación de los servicios educativos no permiten el adecuado desarrollo de la enseñanza o el cumplimiento de horas lectivas	Instituciones educativas con condiciones para el cumplimiento de horas lectivas normadas
2	Baja calidad del currículo intencional, implementado por docentes y directores que privilegian actividades de repetición, memorización y baja demanda cognitiva	Docentes preparados implementan el currículo
3	Materiales educativos insuficientes, poco pertinentes, de baja calidad, que no se utilizan adecuadamente en el aula	Estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizajes
4	Servicio educativo no atiende las necesidades específicas de estudiantes en situaciones de mayor vulnerabilidad social o con condiciones educativas especiales para el logro de aprendizajes	Evaluación de los aprendizajes y de la calidad educativa

Adaptado del Anexo 2 del PP 0090 PELA 2014 - 2016

Habiendo presentado los problemas específicos y productos del PP PELA 2014 – 2016, en el próximo apartado se ahondará en la planificación e implementación de su Producto 3, el cual es el objeto de estudio de esta investigación.

2. La gestión de materiales educativos del nivel Primaria en el PP PELA

Esta sección tiene como objetivo presentar a profundidad al objeto de la investigación: el Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016, vinculado a la gestión de materiales educativos, específicamente en el nivel Primaria.

2.1. Antecedentes del Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016

Los inicios de la gestión de materiales educativos, expresada como la acción de diseño, elaboración, distribución y recepción de materiales educativos, datan del “Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la EBR”, primer diseño del piloto del PP PELA

realizado en el año 2007, donde se reconoció que la provisión de materiales educativos es uno de los factores que influyen en la calidad de la educación. (Ley General de Educación, 2004).

Es así que, desde el año 2008, se empezó con el diseño, elaboración y distribución de los materiales educativos. En este caso, como se está englobando al nivel Primaria, la tabla 18 muestra el tipo y cantidad de materiales educativos del nivel Primaria distribuidos cada año durante el primer momento del PP PELA.

Tabla 18: Materiales repartido en 2009 - 2010

Año	Beneficiario	Material	Cantidad
2009	Estudiantes/ aulas	Módulos de aula conformados principalmente por bibliotecas de aula	2,393
		Módulos de alumnos que consistieron principalmente en Cuadernos de Trabajo y Textos escolares	26,874
		Módulo de Instituciones Educativas conformados por material manipulable para el área de matemática, ciencias y arte	393
		Cuadernos de Trabajo de Comunicación y Matemática para estudiantes y docentes de 1° y 2° grado de Primaria	2,493,160
2010	IIEE	Módulos de material concreto	10,478
		Módulos de material complementario en matemática	59,008
		Módulos de material concreto para comunicación	12,722
		Módulos para complementar el material concreto de comunicación	12,120
		Módulos de máscaras para cuentos	12,722

Adaptado de Secretaría de Planificación Estratégica del MINEDU (2011)

De esta forma, los materiales para las aulas se componen por los libros didácticos de lectura pertenecientes a la biblioteca de aula; mientras que los materiales para los estudiantes están conformados por los textos escolares, los cuales contienen todos los temas teóricos vinculados a las áreas de matemática, lenguaje, personal social y ciencia tecnología y ambiente, y los cuadernos de trabajo, los cuales son el complemento práctico de los libro en las áreas pedagógicas que comprende.

Por otro lado, los materiales educativos para la IIEE están conformados por los materiales concretos para la IIEE como carpetas, sillas, escritorios, pizarras, entre otros; materiales concretos complementarios de matemática y comunicación como escuadras, juegos didácticos, cubos, gigantografías, entre otros; materiales concretos para la comunicación como sellos y folios; y máscaras para cuentos.

Luego de esta primera etapa, los avances de la gestión de materiales educativos se dieron con rapidez en el sector pedagógico, es así que en 2012 la gestión de materiales educativos abarcó

a todos los alumnos de la Educación Básica Regular a nivel nacional y luego, en los inicios del 2014, pasó a volverse un elemento importante en el lineamiento del currículo y la orientación de las clases docentes. Este acelerado progreso y la elevación del presupuesto del PELA, permitieron concretar el Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016, del cual se hablará en el próximo apartado.

2.2. El Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016: la gestión de materiales educativos

El nombre completo de este Producto es “Estudiantes de Educación Básica Regular cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizajes” y tiene como finalidad la dotación oportuna, suficiente y en buenas condiciones de materiales educativos y fungibles a los estudiantes, aulas e instituciones educativas a cargo de la gestión pública nacional.

En búsqueda del logro de estos objetivos, el Producto 3 implementa actividades de gestión de materiales educativos, principalmente en temas de monitoreo a la distribución de los materiales educativos a las instituciones educativas y la promoción de su uso pedagógico, gestión y distribución oportuna (MINEDU, 2014).

Los materiales educativos repartidos por las Direcciones de Educación Inicial, Primaria y Secundaria del MINEDU a través de este Producto son textos escolares, cuadernos de trabajo, guías de aprendizaje, fichas de trabajo y módulos² de material concreto, sin embargo, debido al enfoque en el nivel Primaria de la investigación, la siguiente tabla abarca solamente los materiales de este nivel, clasificándolos de la siguiente manera.

Tabla 19: Materiales educativos repartidos por el PP PELA 2014 - 2016

Usuario	Nivel	Material	Medio de Administración
Estudiante	Inicial/Primaria/Secundaria	Textos escolares	Banco del libro
	Inicial/Primaria/Secundaria	Cuadernos de trabajo	Directo
Aulas	Inicial/Primaria/Secundaria	Módulos de material concreto o manipulativo	Directo
IEE	Primaria/Secundaria	Biblioteca de institución educativa	Directo
	Primaria/Secundaria	Módulo de materiales concretos estructurados para IEE	Directo

Adaptado del Anexo 2 del PP 0090 PELA 2014 – 2016

² A partir del PELA 2014 – 2016 los materiales educativos se agruparon en módulos para su distribución justificados en la racionalización de la inversión pública y la priorización pedagógica.

Vale resaltar que los materiales repartidos por el Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016 mantienen las características de su primera repartición realizada en los años 2009 - 2010, expresadas párrafos anteriores, sin embargo cuentan con un contenido actualizado a los objetivos y la currícula del año de distribución.

Asimismo, la entrega de estos materiales se da directamente al docente y alumno beneficiario, a excepción de los textos escolares, los cuales son repartidos a los alumnos y docentes a través del Banco de Libros; y la distribución de los textos escolares y los cuadernos de trabajo de Secundaria es cada tres años, de los Cuadernos de trabajo de Inicial y Primaria es cada año; y del material de aula es entre cada tres o cinco años.

Por otro lado, tomando como referencia al Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016 (MINEDU, 2014), se pueden identificar seis procesos generales: el primero, en el cual se formulan los lineamientos iniciales y generales que se desarrollarán en la gestión de los materiales educativos; el segundo, en el cual se definen los requisitos y formas de las contrataciones, distribución y control relacionados al material educativo; el tercero, en el cual se prioriza el presupuesto y se programan las fechas y condiciones para su utilización; el cuarto, en el cual se eligen los temas y la manera en que serán abordados de acuerdo a los lineamientos del currículo pedagógico; el quinto, en el cual se realiza la gestión de las contrataciones, distribución, almacenamiento y entrega del materiales educativos; y finalmente, el sexto, donde se evalúa la implementación de la gestión de materiales educativos para encontrar fortalezas y puntos de mejora.

De esta manera, se pueden separar estos procesos en dos grandes campos según el contexto en el que se desenvuelven: los procesos de oficina conformados por los cuatro primeros procesos; y los procesos de campo conformados por los dos siguientes.

En relación a las responsabilidades de los actores, la ejecución general de este Producto es una responsabilidad compartida entre el nivel nacional, regional y local, siendo sus entidades representativas el MINEDU, las DRE, las UGEL y las IIEE respectivamente. El PP PELA 2014 – 2016 identifica más específicamente a cada uno de estos actores, así como el rol que desempeñan, no obstante para motivos de esta investigación se considerarán solamente a los actores vinculados a los procesos del nivel Primaria en la Educación Básica Regular (EBR), estos se resumen por nivel y entidad de pertenencia en la siguiente tabla:

Tabla 20: Actores del Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016

Nivel	Entidad	Unidad/dirección/oficina/área	Función
Nacional	MINEDU	Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR)	Define el módulo de material fungible para aula de Inicial y Primaria y facilita su costeo a través del registro en el SIGMA.
		Dirección General de Tecnología Educativa (DIGETE)	Asesora, produce material y administra la web en la estrategia virtual para promover el uso de los materiales educativos, capacita a los coordinadores regionales y promotores sobre cómo acceder a esta información.
		Unidad de Estadística Educativa (UEE)	Mantiene actualizada la base de datos estadística del ámbito educativo en base a la información brindada por las IIEE y UGEL para la planificación y distribución de materiales y recursos educativos a nivel nacional.
		Unidad de Presupuesto y Planeamiento (UPP)	Asiste técnicamente a los Gobiernos Regionales, DRE y UGEL en temas presupuestales o de programación financiera para la distribución de materiales y recursos educativos.
		Oficina General de Administración (OGA)	Entrega, recoge y en ocasiones particulares subsana documentos de control de la distribución de material educativo (PECOSAS, guías de remisión, etc.), brinda direcciones de almacenes y rutas a nivel nacional a transportistas. ³
		Oficina de Coordinación Regional	Articula al MINEDU y las entidades regionales para que realicen un seguimiento adecuado acompañado de propuestas de mejor al proceso de distribución de materiales y recursos educativos.
		Oficina General de Comunicación Social y Participación Ciudadana	Informa y concientiza a la comunidad sobre los materiales educativos y su la distribución, gestiona la comunicación del proceso de distribución de materiales educativos a nivel nacional (cuadros de distribución, directorio de almacenes o centros de recepción autorizados, entre otros).
Regional	GR	Gobierno Regional	Asigna y coordina el presupuesto para la distribución de los materiales y recursos educativos a nivel regional y local, garantiza la adecuada implementación de la distribución a través de alianzas estratégicas y seguimiento de procesos.
	DRE	Dirección general	Planifica, garantiza y monitorea la distribución oportuna de materiales educativos de la UGEL.
		Área de Gestión Institucional	Asegura el presupuesto para la distribución de materiales y monitorea la distribución de materiales a nivel regional.

³ Estas funciones fueron asumidas por la Unidad Ejecutora 120: “Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos” (R.M N° 0491-2013-ED) a partir del 2014.

Nivel	Entidad	Unidad/dirección/oficina/área	Función
Regional	DRE	Área de Estadística	Actualiza la base de datos estadísticos del ámbito educativo de la región y la envía al MINEDU para su análisis.
		Área de Abastecimiento	Planifica y sigue el proceso de distribución de materiales educativos, brinda asistencia técnica a las unidades ejecutoras en temas de contrataciones. En caso que la DRE sea ejecutora, planifica, gestiona, distribuye, actualiza y publica la información relacionada a los materiales educativos.
Local	UGEL	Dirección General	Asegura la distribución adecuada y oportuna de los materiales educativos desde la UGEL hasta las IIEE, promueve alianzas estratégicas para la mejora de la distribución.
		Área de Gestión Pedagógica	Promueve las capacitaciones a docentes y funcionarios sobre la importancia, conservación y uso del material educativo, informa a comunidad sobre los materiales educativos y promueve su uso.
		Área de Gestión Institucional	Si la UGEL es ejecutora, planifica y monitorea la distribución de materiales a nivel local.
		Área de Presupuesto	
		Área de Abastecimiento	
		Área de Gestión Institucional Área de Abastecimiento	Si la UGEL no es ejecutora realiza el seguimiento del proceso de distribución. Elabora la ruta y plan de trabajo en la distribución de materiales educativos y designa a los responsables de la recepción.
		Área de Estadística	Actualiza y reporta la información estadística del ámbito educativo al MINEDU.
		Área de Abastecimiento	Si la UGEL es ejecutora, gestiona las contrataciones para la distribución del material educativo y envía reportes con los avances al MINEDU y la DRE.
		Área de Almacén	Elabora y publica las direcciones y capacidad de los almacenes y locales de recepción de materiales educativos.
		Área de Estadística	
	Área de Gestión Institucional	Promueve el registro de información en los funcionarios de zonas alejadas con poca conectividad.	
	IIEE	Dirección	Asegura la recepción y distribución de los materiales educativos en la IIEE.
			Reporta información para el Censo Escolar al Área de Estadística del MINEDU.
Recibe los materiales, verificando sus cantidades y condiciones de llegada, y dependiendo del resultado firma y sella los PECOSA o da observaciones.			

Nivel	Entidad	Unidad/dirección/oficina/área	Función
Local	IIEE	Dirección	Registra las características de los materiales recibidos en el Sistema de Información para la Distribución de Materiales y Recursos Educativos u otros mecanismos alternativos.
			Orienta las capacitaciones a docentes en el cuidado y uso de los materiales educativos.
			Realiza el inventario de los materiales educativos de la IIEE y vela por su cuidado.
		Dirección	Promueve en los estudiantes, padres y docentes el uso y cuidado del material educativo.
Docentes			

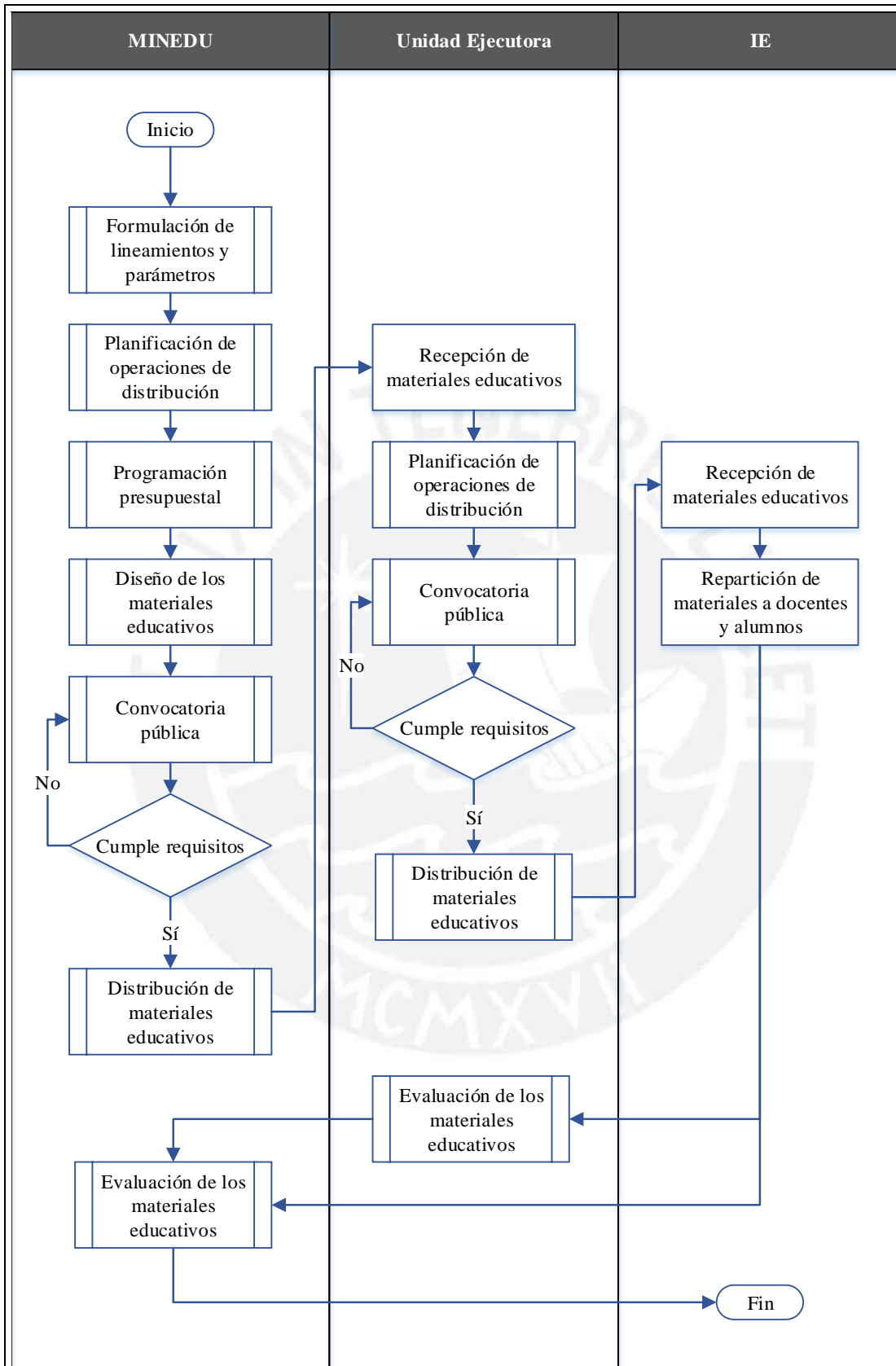
Adaptado del Anexo 2 del PP 0090 PELA 2014 – 2016

Como se puede observar, a nivel general, el MINEDU retiene los procesos de planificación, diseño de material educativo, programación presupuestal, asesoramiento y seguimiento del Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016; por su parte el GR, a través de la Gerencia Regional de Educación (GRE), o la DRE comparte las funciones de monitoreo y asesoramiento con el MINEDU, pero a la vez realiza los procesos de coordinación y distribución de materiales educativos (si es unidad ejecutora); posteriormente, la UGEL apoya en el proceso de monitoreo a la DRE en sus respectivas localidades y realiza la promoción de capacitaciones a docentes sobre el uso del material educativo, el registro de información y la distribución de materiales educativos (si es unidad ejecutora); y, finalmente, las IIEE son las responsables del proceso de recepción del material y distribución de materiales a los alumnos y docentes.

En ese sentido, tomando como referencia los campos contextuales del desenvolvimiento de los procesos, se puede afirmar que tanto el MINEDU como la DRE son los responsables de los procesos de oficina, mientras que la UGEL y las IIEE son los responsables de los procesos de campo.

Teniendo los procesos y actores definidos, en el Anexo 2 del PP PELA 2014 – 2016 se realizó un Diagrama de Flujo para el Producto 3 (ver Anexo P), sin embargo, debido a su complejidad, a continuación se presenta una versión resumida del mismo.

Figura 8: Diagrama de Flujo del Producto 3 del PP PELA 2014 - 2016



Adaptado del Anexo 2 del PP 090 PELA 2014 - 2016

Finalmente, desde sus inicios, el PP PELA ha buscado insumos y técnicas que le permitan realizar de manera más eficiente y eficaz la entrega de materiales educativos oportuna, en cantidades suficientes y en buen estado, así como promocionar el uso de estos materiales entre los alumnos y docentes, bajo la aprobación y exigencia de los padres.

Es así que en el año 2014 se formuló, a nivel nacional, el “Lineamiento de política de materiales educativos de educación básica regular 2014 - 2016”, el cual definió los módulos por nivel, los procesos de distribución y las responsabilidades por actor involucrado, así como se establecieron sistemas de contratos multianuales de impresión y transporte a fin de acelerar los procesos en las entidades responsables y asegurar la calidad del material educativo (CGR, 2015).

Por otra parte, a nivel local, se implementó y evaluó una estrategia de incentivos para el cumplimiento de los compromisos de desempeño difundidos en 2014, se brindó asistencia técnica en planificación de la distribución de los materiales educativos a los encargados de Abastecimiento, se incluyeron a las UGEL ejecutoras en los talleres de programación presupuestal y se implementó un sistema de información para el seguimiento de la distribución y entrega de material educativo en las UGEL para facilitar la comunicación e información entre los actores planificadores y ejecutores.

En resumen, en esta sección, se ha podido conocer el objeto de la investigación, partiendo desde una breve reseña de los PP en el Perú, siguiendo por la trayectoria del Producto 3 de PELA anteriores y finalmente abarcando al Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016, el cual se encarga de entregar materiales educativos (textos, cuadernos, módulos y guías) de forma oportuna, en cantidad suficiente y en buen estado para asegurar el logro del objetivo final del PP, mejorar la calidad del aprendizaje de todos los alumnos de la EBR.

De la misma manera, este Producto presenta cuatro actores principales el MINEDU, la DRE, la UGEL y la IIEE quienes cumplen funciones determinadas por el Lineamiento de política de materiales educativos de educación básica regular 2014 - 2016.

Definido el objeto de la investigación es momento de ahondar en el caso de estudio, es decir el lugar específico en el que se desempeña el Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016, como se especificó en la metodología de esta investigación, el lugar elegido para la investigación fue el distrito de San Nicolás. Este lugar, bajo el enfoque del objeto de estudio, se detallará mejor en el próximo apartado.

3. La gestión de materiales educativos en el nivel Primaria del distrito de San Nicolás en el Periodo 2014 - 2016

En este apartado se busca conocer el ambiente administrativo/pedagógico del caso de la investigación, identificando sus fortalezas, debilidades y características particulares, en base a la observación y opiniones de los actores involucrados entrevistados, para poder realizar un análisis efectivo en el siguiente capítulo.

La gestión de materiales educativos en el distrito de San Nicolás durante los años 2014 – 2016 respondió al modelo del Producto 3 del PP PELA y el Lineamiento de política de materiales educativos de la EBR de los mismos años presentados en la sección anterior.

En ese aspecto, algunos avances generales del Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016 implementados en el caso de estudio fueron, aparte del incremento del presupuesto nacional y regional (ver Anexo J), el establecimiento de funciones en las áreas de Gestión Pedagógica, Abastecimiento y Gestión Institucional de la UGEL, siendo el Área de Abastecimiento y/o Almacén la responsable de conducir el proceso de distribución de los materiales educativos; y los Compromisos de Gestión o Desempeño relacionados a los materiales educativos.

Las consecuencias de estos avances influenciaron tanto positiva como negativamente en el caso de estudio, por ejemplo, debido a las nuevas funciones delegadas al área de Abastecimiento de la UGEL se aminoró el riesgo de llegada tardía, insuficiente o en mal estado del material educativo ya que la UGEL, al tener un contacto más cercano con la realidad educativa de la provincia, toma mejores decisiones en cuanto a la selección del contratista, el medio de transporte y la forma de llegada del material a las diversas IIEE. Sin embargo el lado negativo de este avance radica en el presupuesto, pues para una buena repartición, considerando las condiciones climáticas, comunicación y ruta de acceso a las IIEE, se requiere de un mayor presupuesto, el cual es más difícil de obtener cuando la entidad ejecutora (DRE) se encuentra en otra ciudad alejada a la provincia.

Adicionalmente, la inclusión del uso de los materiales educativos en los Compromisos de Gestión o Desempeño ha generado que los materiales educativos sean percibidos como importantes en el desarrollo de los aprendizajes por los funcionarios de la UGEL y los directores de las IIEE, compartiendo la visión de los funcionarios del MINEDU sobre los mismos.

Finalmente, los avances generados por el establecimiento de funciones y los Compromisos de Gestión o Desempeño influyeron también en el MINEDU, donde el Gerente General del PELA 2014 – 2016 (conversación personal, 11 de julio de 2016) y la Jefa de la UPP (conversación personal, 29 de junio de 2016), destacaron el aporte del Producto 3 en el logro de

los objetivos planteados por el PP PELA 2014 – 2016 y manifestaron la importancia de elevar más el presupuesto para este Producto.

En relación con las fortalezas de la gestión de materiales educativos en el caso de estudio, se identificaron dos principales, las cuales mostraron dos posturas, cada una compartida por un grupo de actores determinado. Por un lado, en el lado más técnico, los funcionarios del MINEDU y la DREA involucrados en la gestión de materiales educativos reconocieron que la fortaleza más importante, derivada de los compromisos y nuevos lineamientos, es la mejora continua en los procesos del MINEDU. Este punto de vista se justifica en los avances que se realizan en la planificación de las entidades planificadoras, lo que permite un mejor control de los procesos y un mayor flujo de información ya que anteriormente al tratarse de un programa incipiente, el PP PELA no contaba con indicadores claros, procesos definidos ni problemáticas identificadas.

Por otro lado, la totalidad de los funcionarios ejecutores, pertenecientes a las IIEE y UGEL de Rodríguez de Mendoza reconoció como una fortaleza a las intenciones del MINEDU por tratar de hacer bien las cosas (ver Anexo L). Demostrando, de esta manera, que si bien el MINEDU se esfuerza por lograr los objetivos que se plantea, a veces la realidad práctica no le permite concretar lo que ha planificado.

Los resultados anteriores demuestran dos puntos de vista complementarios ya que los planificadores diseñan mecanismos de mejora y los ejecutores implementan y ven los resultados de la mejora planificada en el campo, esto último hace que los ejecutores miren más críticamente lo que hacen los planificadores, y en consecuencia tengan una apreciación más conservadora.

Vale resaltar que, con respecto a otras fortalezas identificadas como los buenos almacenes, el conocimiento técnico del personal de una entidad, las características del material educativo y el planeamiento y control de procesos, las opiniones entre los actores fueron diversas y poco consistentes, lo que demuestra que no hay un consenso claro en la identificación de estas últimas, posiblemente, porque no todos los funcionarios involucrados las perciben.

Entrando al tema de la comunicación en la gestión de materiales educativos se encuentra que en el caso existen pocas posibilidades de acceso a la tecnología de comunicación. Las causas de esta situación se deben a que no se cuenta con señal de celular e internet en las IIEE Unidocentes, no se cuenta con señal de internet en la IIEE Multigrado y solamente la ciudad de Mendoza, cuya área es urbana y alberga a los dos colegios Polidocentes Completos, tiene acceso a internet, sin embargo este internet es de banda ancha.

Estas limitaciones contrastan con el sistema de comunicación del MINEDU, el cual usa plataformas de internet para acelerar la comunicación y hacerla más directa, y generan que

personal como el Especialista de Abastecimiento, quien realiza el registro de materiales y apoya al tema estadístico tenga que viajar, con financiamiento propio, constantemente a la capital de Amazonas, Chachapoyas, para cargar y enviar documentos, o para realizar los registros en el mismo lugar (comunicación personal, 22 de mayo, 2016), y el Director de la IIEEE Toribio Rodríguez de Mendoza se demora aproximadamente veinte minutos en ingresar a su Gmail y frecuentemente pierda la información que registra porque se obstruye, resetea o no termina de cargar la información en el sistema (comunicación personal, 23 de mayo, 2016).

Una estrategia para buscar solucionar este vacío de comunicación son los Acompañantes Pedagógicos del PELA, quienes visitan las IIEE a su cargo para asesorar, y recopilar información y dudas en el uso y cuidado del material educativo, así como otros temas pedagógicos. Esta información, luego es enviada al área de Gestión Pedagógica de la UGEL de Rodríguez de Mendoza donde se analiza y se le brinda una respuesta.

Entonces, con un caso como el de San Nicolás, la comunicación personal se vuelve el medio más usado por los actores involucrados y el Acompañamiento Pedagógico, la estrategia más popular para interconectar a los actores de la gestión de materiales educativos del PP PELA, sin embargo, esta estrategia y medio no cambiarían la perspectiva de los directores, docentes y otros funcionarios, quienes, en su mayoría, calificarían a todos los medios de comunicación usados como “Algo efectivos”, lo que demuestra un rango medio de efectividad (ver Anexo N).

En este apartado se ha conocido la gestión de materiales educativos en el distrito de San Nicolás, identificando su realidad, avances y dificultades generales. En el siguiente apartado se ahonda más en las entidades de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria en el distrito de San Nicolás.

3.1. Las entidades de la gestión de materiales educativos de San Nicolás

En el desarrollo de la Gestión de materiales, intervienen dos tipos de entidades: por un lado están las ejecutoras y operativas como la Dirección Regional de Educación de Amazonas (DREA) y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Rodríguez de Mendoza; y por el otro, las instituciones educativas del nivel Primaria del distrito, de las cuales una es emblemática y de modalidad Polidocente completo (un docente por sección), una es Polidocente completo, una es Polidocente multigrado (un docente para dos o más grados) y tres son Unidocentes (un docente para toda la IIEE). De esta forma San Nicolás es el único distrito de toda la provincia de Rodríguez de Mendoza en albergar todas las categorías de IIEE (ESCALE, s.f.). A continuación se presenta a las diferentes entidades de forma más detallada.

Dirección Regional de Educación de Amazonas: es una unidad ejecutora cuyo local de atención se encuentra en la ciudad de Chachapoyas, capital de la región Amazonas. Tiene dos sedes, la primera que abarca oficinas administrativas como Gestión Institucional, Abastecimiento, entre otras, y la segunda, donde se encuentra la Oficina de Gestión Pedagógica.

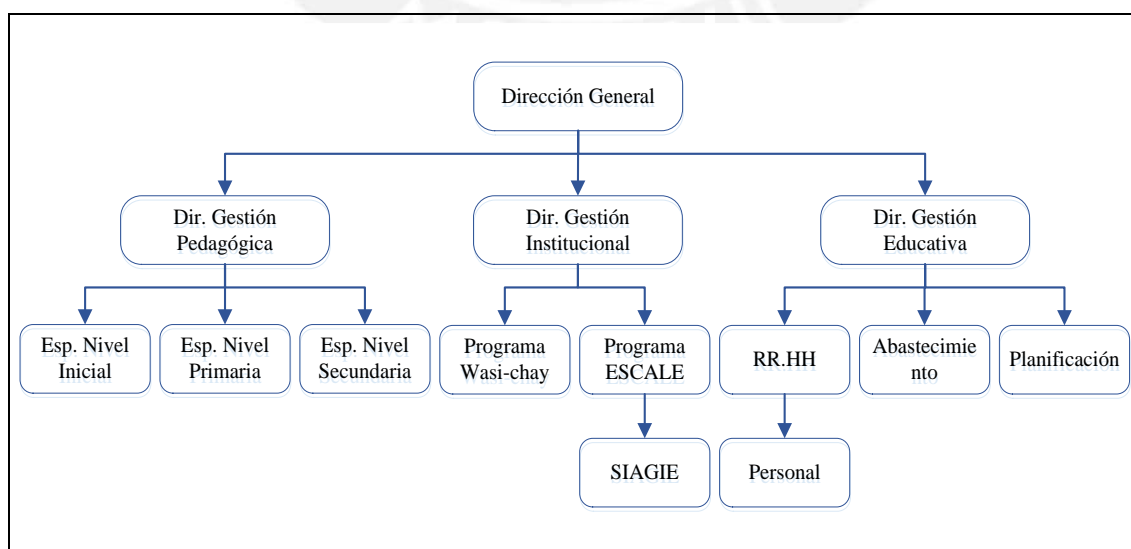
No tiene una presencia constante en las IIEE del distrito, sin embargo trabaja en conjunto con la UGEL de la provincia Rodríguez de Mendoza para el logro de los objetivos. Asimismo, a través de entrevistas al Especialista de Educación Primaria (comunicación personal, 27 de mayo, 2016) y el Subgerente de Formación Continua Docente e Investigación Educativa del GR (comunicación personal, 26 de mayo, 2016) se rescata el lema “Todos somos PELA”, este lema solo se ha escuchado en este nivel de gobierno.

Unidad de Gestión Educativa Local de Rodríguez de Mendoza: es la unidad operativa más cercana a las IIEE, su local se encuentra ubicado en el distrito de San Nicolás, al frente de la IIEE 18207 “San Nicolás”. Cumple funciones de abastecimiento, capacitaciones a docentes, monitoreo y registro de información estadística, sin embargo, al ser una unidad operativa carece de oficinas o áreas de Presupuesto, Planeamiento y Gestión Administrativa.

A partir de una conversación personal con el Especialista de Abastecimiento de la UGEL (comunicación personal, 22 de mayo, 2016), se descubre la estructura organizacional interna de esta institución ya que la UGEL Rodríguez de Mendoza no cuenta con una página web, ni un registro público que acredite su sistema organizacional.

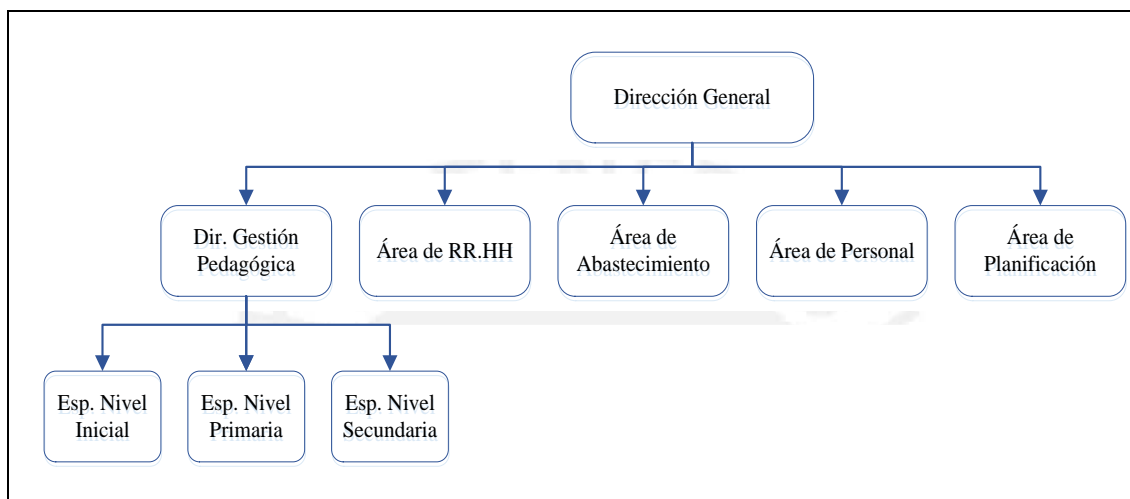
Es así que la estructura organizacional de la UGEL Rodríguez de Mendoza se presenta en la siguiente figura.

Figura 9: Estructura organizacional de la UGEL Rodríguez de Mendoza



No obstante, en esta misma conversación con el Especialista de Abastecimiento, se descubre una nueva estructura funcional debido a que la estructura anterior pertenece a una base teórica, la cual no es respetada en la práctica. De esta manera, solicitando la estructura organizacional práctica de la UGEL, se obtiene la siguiente figura.

Figura 10: Estructura organizacional práctica de la UGEL Rodríguez de Mendoza



Institución Educativa Emblemática “Toribio Rodríguez de Mendoza”: es la IIEE más grande en tamaño, cantidad de alumnado y personal de trabajo de todo el distrito y se encuentra ubicada en la Avenida Juan Pardo de Miguel 502 en el centro poblado urbano de Carapungo. Asimismo, abarca los niveles de Inicial, Primaria y Secundaria, bajo la modalidad Polidocente Completo (ESCALE, s.f.), tiene una infraestructura moderna con comedor, biblioteca y talleres de mecánica, danza, karate e inglés activos, así como un coliseo a su disposición en donde se dan talleres de vóley, fútbol y básquetbol ubicado a una cuadra de la IIEE.

Mediante la información brindada por el Sub Director del nivel Primaria de esta IIEE (comunicación personal, 23 de mayo, 2016) se conoce que la IIEE tiene un total de dieciocho profesores en el nivel Primaria, dieciséis profesores de aula, un docente de Educación Física, una docente de Computación y recibe a un total de trescientos treinta y tres alumnos en el nivel Primaria aproximadamente (ESCALE, s.f.). Asimismo, cuenta con una coordinadora Administrativa, quien se encarga de la gestión de materiales educativos en la IIEE.

Institución Educativa 18207 “San Nicolás”: es la segunda IIEE más grande en tamaño, cantidad de alumnado y personal de trabajo del distrito. Aborda los niveles de Inicial, Primaria y Secundaria bajo la modalidad Polidocente Completo y se encuentra en el centro poblado San

Nicolás/Mendoza. Asimismo, presenta una infraestructura antigua, dividida en dos campos, el de Primaria y Secundaria, su aula de computación está conformada por netbooks, tiene una biblioteca escolar y un quiosco activo (no se han visto explícitamente la realización de talleres prácticos)

De acuerdo a la información brindada por el Director de la IIEE (comunicación personal, 24 de mayo, 2016), en el área de Primaria del colegio trabajan dieciocho docentes, 16 dieciséis de aula, un docente de Educación Física y una docente de Computación, y recibe a un total de trescientos cincuenta alumnos pertenecientes al nivel Primaria aproximadamente. Además, cuenta con una técnica que reparte los materiales educativos en la biblioteca del colegio.

Institución Educativa 18210: es la única IIEE de modalidad Polidocente Multigrado del nivel Primaria del distrito de San Nicolás y se ubica en el centro poblado rural de Nueva Esperanza. Posee una infraestructura material noble, compuesta por dos pisos con dos aulas grandes en cada uno y se encuentra en buenas condiciones, sin embargo no cuenta con aulas de Cómputo

En una conversación con el Director de la IIEE (comunicación personal, 24 de mayo, 2016) informó que en la IIEE trabajan dos docentes, incluyendo al Director, cada uno encargado de tres grados de instrucción. Es así que el Director de la IIEE es el encargado de primero, segundo y tercero de Primaria, mientras que el otro docente se encarga de cuarto, quinto y sexto de Primaria. Por otro lado, se calcula que la IIEE recibe a un total de treinta y siete alumnos aproximadamente (ESCALE, s.f.).

Institución Educativa 18213: es la IIEE Unidocente de Primaria más cercana a la zona urbana y se ubica en el centro poblado rural de Mito. Presenta un difícil acceso ya que se encuentra escondida en la mitad de la carretera y para llegar a su entrada se debe bajar por una trocha inclinada. Posee una infraestructura similar a una casa de campo de material noble, la cual posee un aula en condiciones medias, una oficina de Dirección, una cocina y un almacén.

De acuerdo a lo conversado con la Directora de la IIEE (comunicación personal, 24 de mayo, 2016), a excepción del Programa Qali Warma, no recibe mayor apoyo, por lo que es ella la que realiza la cocina, limpieza, administración y educación en la IIEE. Asimismo se calcula que la IIEE recibe a un total de quince alumnos aproximadamente.

Institución Educativa 18450: es la segunda IIEE Unidocente de Primaria más cercana a la zona urbana y se ubica en el centro poblado rural de Rumiaco. Si bien la ruta de acceso para llegar a esta IIEE es mucho más clara que la de llegada a las otras dos IIEE Unidocentes la ubicación de esta IIEE es la más complicada debido a que la portada se ubica en forma opuesta a la carretera, haciendo que por su infraestructura sea confundida fácilmente con una casa de

campo. Posee una infraestructura parecida a una casa de campo y está compuesta por dos habitaciones, de las cuales una es usada como aula y la otra es la oficina de Dirección y almacén, adicionalmente posee una cancha deportiva de tierra.

Del mismo modo, de acuerdo a lo informado por el Director de la IIEE (comunicación personal, 25 de mayo, 2016) en la IIEE estudia un total de diez alumnos.

Institución Educativa 18472: es la IIEE Unidocente de Primaria más reciente y alejada de la zona urbana, ubicada en el centro poblado rural de Orilla de Perlamayo. Su ruta de acceso es la más complicada del distrito ya que no se cuenta con cobertura telefónica, señalización, ni carretera, además de ser un camino de trocha con varias rutas alternativas y muy accidentado. Estas características hacen que la llegada a esta IIEE demore, para un poblador de la zona promedio, entre 4 a 5 horas a pie o en mula.

La infraestructura de la IIEE es la de una casa mediana de campo, compuesta por dos habitaciones usadas como aula de clase y oficina de Dirección y se encuentra en condiciones medias. Finalmente, debido a su lejanía de la zona urbana y otros centros educativos, la IIEE aborda a un total de veintitrés alumnos, divididos en 4 para primero, dos para segundo, cuatro para tercero, seis para cuarto, cuatro para quinto y tres para sexto.

De esta manera, a modo de resumen en la siguiente tabla se muestran los colegios del distrito de San Nicolás con sus respectivos números de docentes y alumnos. (Ver Anexo Q) (Ver Anexo K)

Tabla 21: Instituciones educativas del distrito de San Nicolás

IIEE	Número de docentes	Número de alumnos
Toribio Rodríguez de Mendoza	18	333
18207 San Nicolás	18	350
18210	2	37
18213	1	15
18450	1	10
18472	1	23

Respecto a esta tabla, se puede observar que la IIEE 18210 tiene un docente menos en comparación con la información de ESCALE (s.f.), así como que la cantidad de alumnos en las IIEE 18207 San Nicolás, 18213 y 18472 se incrementó en doscientos, seis, y cinco alumnos respectivamente; mientras que la cantidad de alumnos en la IIEE 18450 se redujo en cuatro alumnos.

Teniendo un panorama sobre la Educación Primaria en el distrito de San Nicolás, es momento de conocer la implementación del Producto 3 del PP PELA o la gestión de materiales educativos en el distrito.

3.2. Los actores de la gestión de materiales educativos de San Nicolás

En esta sección se presentan los actores involucrados en la gestión práctica de materiales educativos durante los años 2014 - 2016, es decir los actores que participan en la realidad de la implementación del Producto 3 del PP PELA.

En la siguiente tabla se presentan a los actores involucrados en el caso, sus funciones, con base en las entrevistas realizadas, e importancia en la gestión de materiales educativos.

Tabla 22: Actores de la gestión de materiales educativos del distrito de San Nicolás

Entidad	Cargo	Función en la Gestión de Materiales	Importancia en la Gestión de Materiales
Ministerio de Educación (MINEDU)	Gerente General del PELA 2014 – 2016	Formulación y planificación en temas administrativos y de presupuesto del PELA.	Es uno de los cargos más altos de la planificación del PELA a nivel de MINEDU. Participó en la formulación y planificación inicial del Producto 3.
	Jefa de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP)	Formulación y planificación presupuestal, hacer seguimiento al presupuesto.	Conoce los procesos presupuestarios del PELA, estuvo involucrada en el PELA 2014.
	Especialista Regional UPP	Seguimiento de la ejecución presupuestal y asistencia técnica tanto para ejecución como para la formulación de programas y proyectos.	Tiene acercamiento a la realidad regional del PP PELA.
	Especialista Unidad de Organización y Métodos (UNOME)	Intervención del material educativo.	Si bien esta Unidad se implementó en el año 2016, los especialistas tienen experiencia verificando los sistemas de control y herramientas para la Gestión de Materiales del PELA.
Gobierno Regional (GR)	Subgerente de FCDIE	Complemento del plan operativo, bajo las directrices del plan regional y proyecto estratégico institucional. Velar por convenios para el beneficio de la salud y educación de los estudiantes. Monitoreo a las UGEL en presupuesto y operaciones.	Es el cargo más activo del GR en la gestión de materiales educativos ya que la presupuestación y planificación quedan a cargo de la DREA.

Entidad	Cargo	Función en la Gestión de Materiales	Importancia en la Gestión de Materiales
Dirección Regional de Educación Amazonas (DREA)	Gestor Regional del PELA	Administración del acompañamiento Polidocente a nivel regional.	Es un cargo recientemente ocupado, sin embargo monitorea la gestión de materiales educativos.
	Especialista de Ed. Primaria	Monitoreo y asesoramiento a directores y docentes de IIEE y otros órganos educativos, revisión de textos de EIB e IIEE rurales, desempeño de funciones administrativas, elaboración de informes, pero esta función a veces debe ser pospuesta por cumplir las otras funciones.	Es un profesional con amplia experiencia, ha viajado a todas las provincias de Amazonas, conoce la realidad docente, evalúa textos educativos y realiza funciones administrativas que incluso no están asignadas debido a su conocimiento sobre el tema.
	Encargado de Abastecimiento	Abastecimiento de todas las áreas en todos los procesos para las diversas actividades que se realizan.	Lleva tres meses en el cargo de dirección, sin embargo tiene experiencia previa en el área de Abastecimiento. Desempeña una función importante y activa en la gestión de materiales educativos.
	Encargado de Presupuesto	Priorización del gasto para financiar actividades en modelos operativos de PP del MINEDU que lleven resultados.	Es un profesional con experiencia en su trabajo, mantiene bastantes contactos a nivel regional por la categoría de Unidad Ejecutora de la DREA y ha participado en varios PP PELA.
Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Rodríguez de Mendoza	Especialista de Abastecimiento	Revisión de códigos modulares de materiales educativos y mobiliario, mapeo estadístico en base al ESCALE para definir la cantidad de material educativo necesario, distribución de materiales y mobiliarios, gestión de la contratación de servicios de distribución, elaboración de inventarios, verificación de la cantidad y condición de los materiales, y condiciones necesarias para el aprendizaje.	Tiene en el cargo dos años y medio aproximadamente, entró con el PP PELA 2014 y asumió la responsabilidad de la gestión de materiales educativos. Aparte apoya en el área de estadística por lo que su opinión también puede ser validada para esta área también.
	Jefe de Gestión Pedagógica	Vigilancia, implementación y desarrollo de todas las estrategias correspondientes para que se adecuadamente los procesos pedagógicos, garantizar que los estudiantes reciban atención adecuada de sus docentes y que estos trabajen en conjunto con los directores para generar un beneficio educativo para todos.	Lleva en el cargo dos años aproximadamente, es el encargado de realizar las tareas de promoción y capacitaciones a docentes.

Entidad	Cargo	Función en la Gestión de Materiales	Importancia en la Gestión de Materiales
	Gestor Local del PELA	Seguimiento a los acompañantes que a su vez tienen a su cargo docentes acompañados, revisión de los viáticos de los acompañantes, pago oportuno de los mismos. Corroboración de la llegada de materiales educativos, apoyo al área de abastecimiento de la UGEL en la gestión de materiales educativos.	Es un cargo recientemente creado por el PELA, la persona que ocupa este cargo anteriormente apoyó al especialista de Abastecimiento y al de Estadística en sus funciones por lo que tiene un conocimiento sobre los procesos.
	Acompañante Pedagógico PELA	Acompañamiento y asesoramiento pedagógico.	Es el encargado de realizar acompañamiento a las IIEE Multigrado e Unidocentes (18450, 18213) de San Nicolás, por lo que recibe sus consultas dudas y puede saber necesidades, problemas y fortalezas de la gestión de materiales educativos en estas IIEE.
	Acompañante Pedagógico PELA	Acompañamiento y asesoramiento pedagógico.	Es el encargado de realizar acompañamiento a la IIEE Unidocente (18472) de San Nicolás, por lo que recibe sus consultas dudas y puede saber necesidades, problemas y fortalezas de la gestión de materiales educativos en esta IIEE.
Institución Educativa (IIEE)	Director	Gestión del trabajo operativo del colegio, velar por el mantenimiento de la infraestructura, coordinar con diferentes instituciones para dar el servicio educativo adecuado.	Es el actor que gestiona, recibe y reporta información sobre los materiales educativos y a la vez tiene un contacto más cercano con los docentes.
	Sub-Director	Gestión técnica, pedagógica y administrativa del nivel Primaria de a IIEE, coordinación de los documentos administrativos, y asesoramientos y seguimiento a docentes.	
	Director	Ejercicio del liderazgo dentro de la IIEE, coordinación con docentes, alumnado, organizaciones externas y padres de familia.	
	Director	Gestión pedagógica de la IIEE multigrado y educación de alumnos.	
	Directora	Gestión pedagógica, enseñanza a los alumnos, realización de la limpieza, acomodo de materiales, cocina del colegio.	

Entidad	Cargo	Función en la Gestión de Materiales	Importancia en la Gestión de Materiales
Institución Educativa (IEE)	Director	Gestión administrativa – pedagógica.	
	Director	Gestión administrativa – pedagógica.	
	Coordinadora Administrativa	Apoyo al Director en la gestión administrativa de RR.HH., finanzas y educativa de la IEE.	Es un cargo recientemente ocupado (dos meses y medio aproximadamente) gestiona el material educativo y tiene un contacto directo con el almacén y las estrategias antiguas de cuidado del material.
	Técnica bibliotecaria	Atención de los alumnos para el recojo de los textos escolares que vienen del MINEDU.	Gestiona el material educativo y tiene un contacto directo con las estrategias antiguas de cuidado del material.

Al igual que en el caso del teórico Producto 3 del PP PELA, teniendo los procesos y actores definidos, se realiza un Diagrama de Flujo del Producto 3 para el caso de la investigación.

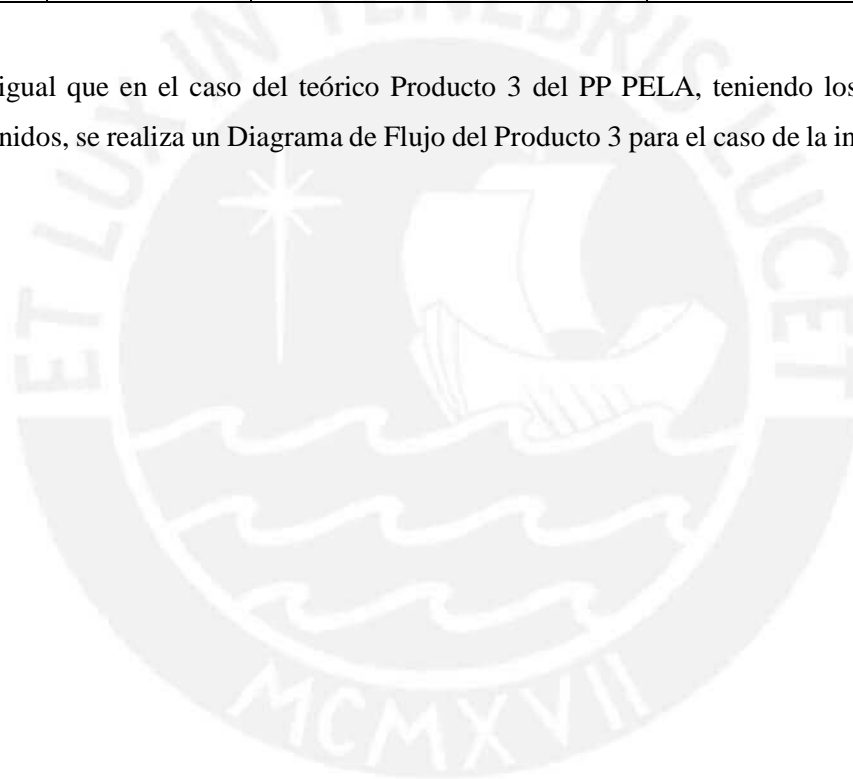
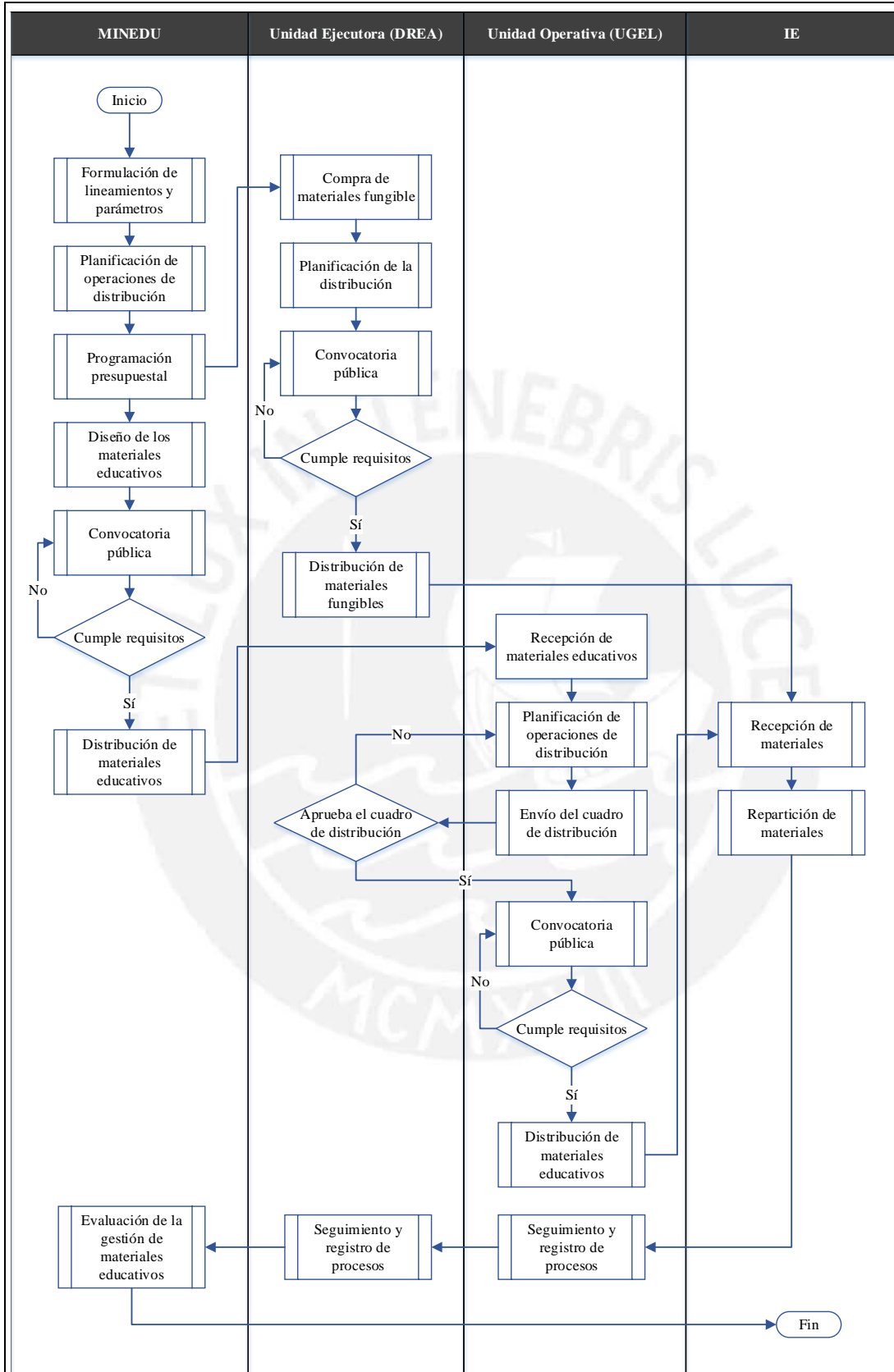


Figura 11: Diagrama de Flujo de la gestión de materiales educativos en San Nicolás

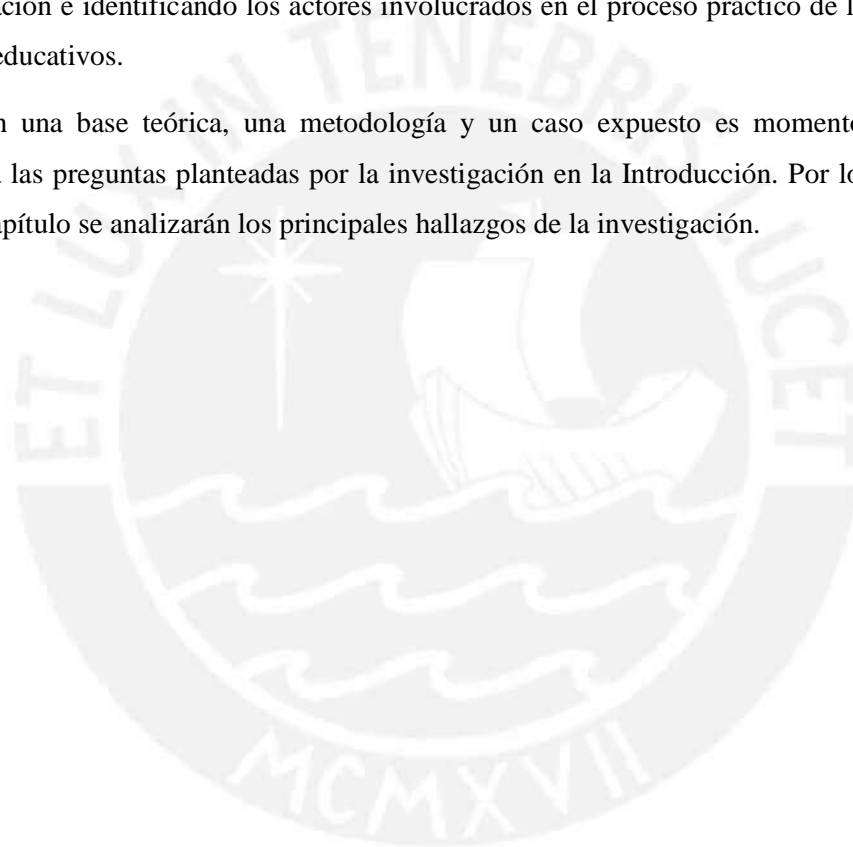


En conclusión, en este capítulo se ha podido conocer el objeto de la investigación, iniciando desde los PP en el Perú, siguiendo por el Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016 y terminando con la gestión de materiales educativos en el nivel Primaria del distrito de San Nicolás en el periodo 2014 - 2016.

Luego, se profundizó en la realidad educativa Primaria del distrito de San Nicolás, donde se identificaron y describieron sus seis IIEE. Asimismo, se conocieron también las estructuras organizacionales de entidades poco conocidas como la UGEL de Rodríguez de Mendoza.

Finalmente se mencionó la gestión de materiales educativos en el nivel Primaria del distrito de San Nicolás en el periodo 2014 – 2016, mostrando la realidad práctica de su implementación e identificando los actores involucrados en el proceso práctico de la gestión de materiales educativos.

Con una base teórica, una metodología y un caso expuesto es momento de buscar responder a las preguntas planteadas por la investigación en la Introducción. Por lo tanto en el siguiente capítulo se analizarán los principales hallazgos de la investigación.



CAPITULO IV: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS DEL NIVEL PRIMARIA EN EL DISTRITO DE SAN NICOLÁS

El capítulo tiene como objetivos identificar y priorizar los problemas de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria en el distrito de San Nicolás entre los años 2014 - 2016 en base a los resultados obtenidos de la sistematización de las encuestas y entrevistas realizadas a los actores involucrados en la gestión de materiales educativos, así como la revisión del Informe de Síntesis de la Auditoría de Desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos 2013 de la CGR (2015).

De esta manera, la estructura del capítulo se divide en tres secciones: la primera, describe los hallazgos encontrados en el distrito en relación al tiempo de llegada, cantidad, estado y uso de los materiales educativos; la segunda identifica los problemas de la gestión de materiales educativos por grupo de actores; y la tercera prioriza los problemas identificados a través de la Matriz de Vester y grafica su relación mediante un Dígrafo de Interrelaciones.

1. Hallazgos en la gestión de materiales educativos del distrito de San Nicolás

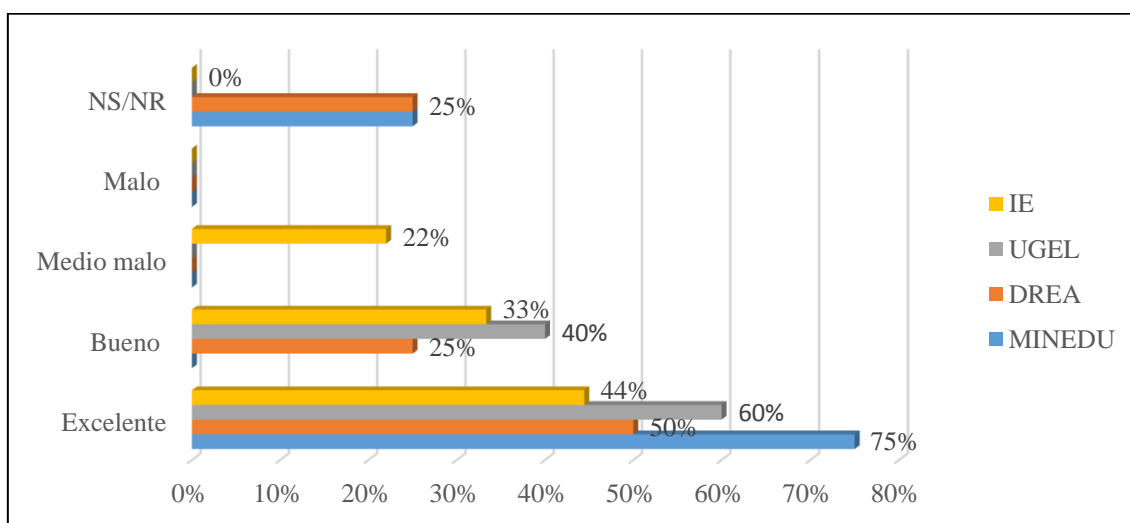
De acuerdo con los documentos de evaluación realizados por el Benavides et al. (2009) y la CGR (2015), así como el Anexo 2 del PP PELA 2014 – 2016, documento de planificación publicado por el MINEDU (2014), las variables de evaluación para verificar el avance o retroceso de la gestión de materiales educativos son el tiempo de llegada, el estado, la cantidad y, recientemente, el uso del material educativo.

El caso de la investigación no es ajeno a estos parámetros de evaluación por lo que en esta sección se muestran los hallazgos vinculados al estado, tiempo de llegada, cantidad y uso del material educativo del nivel Primaria del distrito de San Nicolás, de acuerdo a las opiniones brindadas por un total de veintitrés funcionarios públicos del MINEDU, DRE, UGEL e IIEE, y treinta y cuatro docentes activos del nivel Primaria de las IIEE del caso de estudio.

1.1. Estado del material educativo

Por el lado de los funcionarios, a continuación se presentan los hallazgos encontrados en relación de los criterios expuestos en la metodología de la investigación.

Figura 12: Resultados sobre el estado del material educativo: Funcionarios Públicos



Como se puede apreciar en la Figura 12, el criterio que cuenta con un mayor porcentaje de respuesta por parte de todos los funcionarios entrevistados es “Excelente”, seguido de “Bueno” y terminando con el criterio “Medio Malo”.

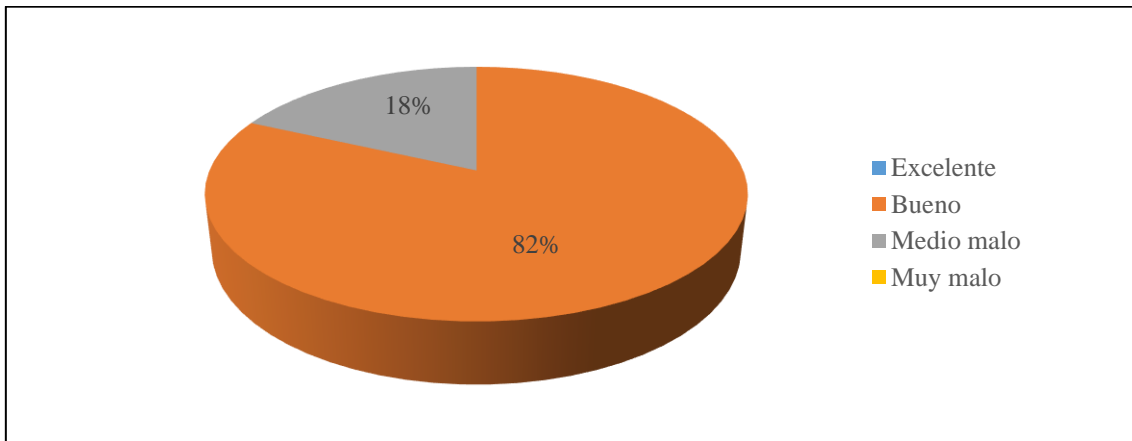
Las calificaciones anteriores podrían justificarse en la posición del funcionario en el ciclo de distribución del material educativo, de esta forma, los funcionarios del MINEDU presentan el mayor porcentaje en el criterio “Excelente” debido a que se encuentran ubicados en el punto de partida de la distribución del material educativo a nivel nacional, material recién salido de la fábrica y antes de su partida, mientras que los funcionarios de la UGEL reciben el material luego del primer viaje y los funcionarios de las IIEE reciben los materiales al final del proceso de distribución, luego del segundo viaje.

Del mismo modo, para el caso de los materiales fungibles entregados se repiten las justificaciones del párrafo anterior ya que los funcionarios de la DREA se encuentran en el momento de la salida de los materiales recién adquiridos a las IIEE, mientras que el especialista de la DREA, así como los funcionarios de las IIEE verifican los materiales entregados luego del viaje.

Finalmente, otra justificación para las calidades más bajas podría justificarse en la lejanía y dificultad de acceso de la IIEE ya que los dos Directores que respondieron con estas calificaciones se encuentran en los centros poblados más alejados de la UGEL.

Por otro lado, en el caso de los docentes, se presentan los siguientes hallazgos en relación de los criterios anteriormente expuestos.

Figura 13: Resultados sobre el estado del material educativo: Docentes

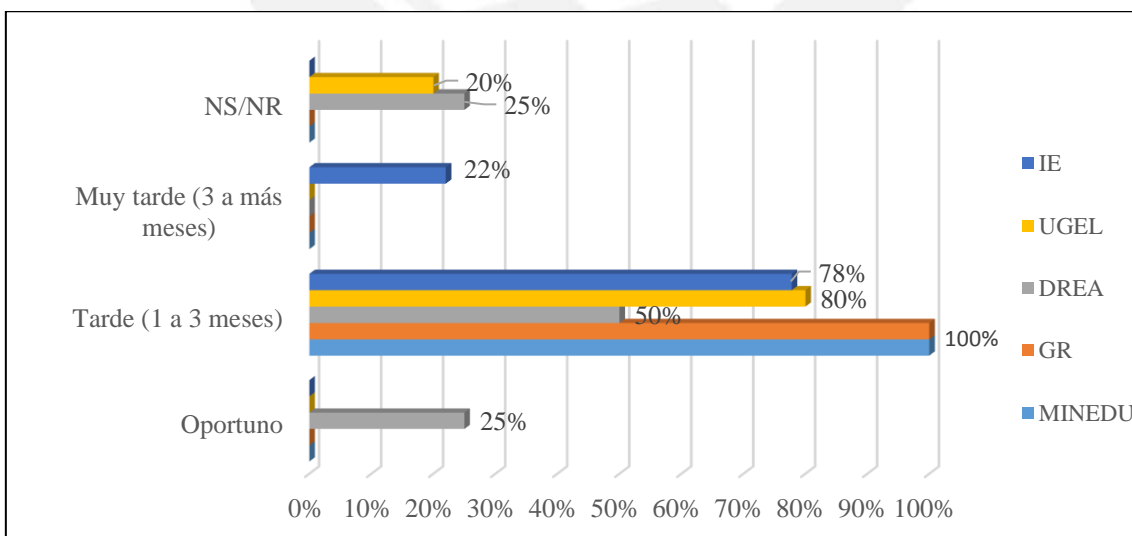


Es así que, concordando con lo informado por los funcionarios de las IIEE, se puede corroborar que la mayoría de docentes considera que los materiales llegan en buen estado a las IIEE, sin embargo, un leve porcentaje conformado por los docentes de las IIEE más alejadas, considera que los materiales educativos llegan en un estado no tan óptimo, principalmente, por el largo y accidentado trayecto que los encargados de la distribución deben realizar, así como el complejo clima del lugar donde se ubica la IIEE.

1.2. Tiempo de llegada del material educativo

Por el lado de los funcionarios públicos, a continuación se presentan los hallazgos encontrados en relación de los criterios expuestos en la metodología de la investigación.

Figura 14: Resultados del tiempo de llegada del material educativo: Funcionarios Públicos



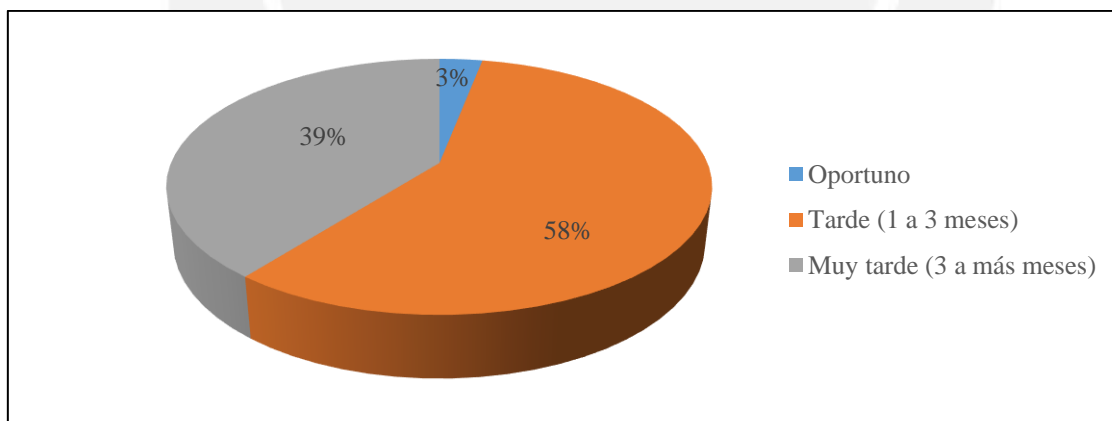
La Figura 14, demuestra que la gran mayoría de funcionarios entrevistados consideran que el material llegó con uno a tres meses de demora, calificación que ellos mismos definieron como un periodo tardío, debido que el año escolar dura nueve meses y un material que llega con más de tres meses de tardanza es un insumo perdido durante la tercera parte del año en las IIEE, asimismo, una reducida cantidad de funcionarios pertenecientes a las IIEE más alejadas del distrito afirma que la que la llegada del material fue muy tardía, demorando más de tres meses.

En ese sentido, las clasificaciones dadas por los funcionarios que afirmaron que el material llegaba oportunamente pueden justificarse en su reciente tiempo de experiencia en el cargo (máximo dos meses y medio) y la fidelización con el sistema de control y distribución de la entidad a la que pertenece, mientras que para los funcionarios entrevistados que afirmaron la llegada tardía del material educativo, las clasificaciones se justifican en su experiencia en la planificación, distribución y recepción de materiales educativos.

Asimismo, los funcionarios que clasificaron la entrega de materiales educativos como tardía identificaron como alguna de las causas de esta situación a los caminos accidentados, el clima complejo y la baja planificación para la recepción de materiales educativos, estas causas se detallarán mejor en la siguiente sección.

Por otro lado, en el caso de los docentes, se presentan los siguientes resultados.

Figura 15: Resultados sobre el tiempo de llegada del material educativo: Docentes



En este punto se observan coincidencias y diferencias de las respuestas dadas funcionarios de las IIEE ya que los dos grupos más amplios de docentes refuerzan las opiniones de los funcionarios entrevistados de las IIEE afirmando que el material llega con uno a tres meses y más de tres meses de retraso, sin embargo, un mínimo grupo de docentes contrasta lo informado por los funcionarios de las IIEE, al afirmar que el material educativo llega oportunamente. Estas últimas opiniones podrían estar justificadas en la temporalidad de llegada del material educativo

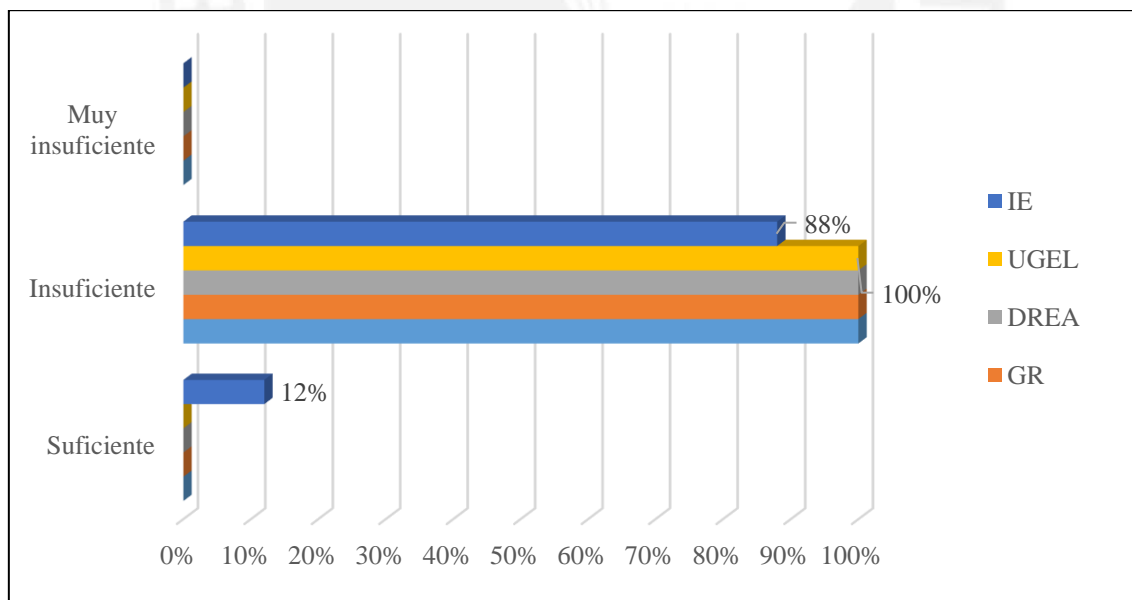
debido a que, como se expresó en el capítulo contextual de la investigación, los materiales llegan por partes a las IIEE, entonces puede haber la posibilidad de que a algunos docentes el material necesario para sus grados les haya llegado oportunamente, mientras a otros les haya llegado más tarde.

Comparando los hallazgos obtenidos con los del año 2013 de la CGR (2015) a nivel nacional, se puede observar que continúa el problema con la llegada tardía de los materiales educativos a las IIEE, sin embargo la CGR identifica como principal causa de este problema a la distribución tardía de cuadernos y textos escolares del MINEDU, el cual no considera que las UGEL cuentan con un plazo máximo de cincuenta y cinco días para culminar la distribución a las IIEE, esto generó que en el año 2013 alrededor del 40% de las UGEL distribuyan los materiales educativos, en plazos mayores a cincuenta y cinco días.

1.3. Cantidad de material educativo

Por el lado de los funcionarios públicos, a continuación se presentan los hallazgos encontrados en relación de los criterios expuestos en la metodología de la investigación.

Figura 16: Resultados de la cantidad del material educativo: Funcionarios Públicos



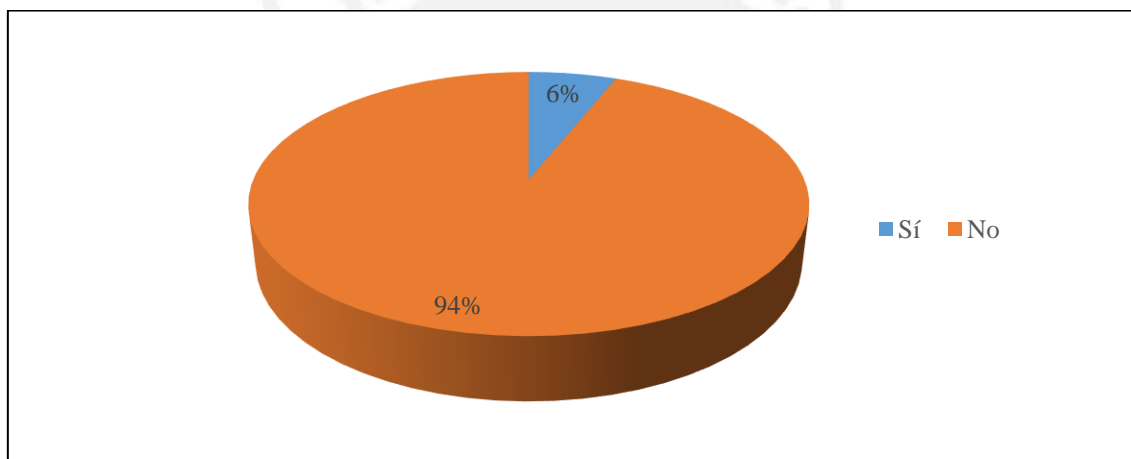
La figura anterior muestra dos grupos marcados, el primero, conformado por casi la totalidad de los funcionarios, estima que los materiales educativos alcanzan para más de la mitad de los alumnos de las IIEE, sin embargo no son suficientes como para abarcar a la totalidad de los alumnos y el segundo grupo, conformado por funcionarios de las IIEE, afirma que los

materiales alcanzaron para todos los alumnos. De esta manera, se pueden deducir dos posibles causas que justifiquen estos resultados, la primera es que el crecimiento de la población estudiantil, en la mayoría de las IIEE del caso, es mayor y más dinámico que el de las proyecciones del MINEDU, y la segunda es la baja capacidad de respuesta de las entidades encargadas de la distribución de materiales educativos del caso.

Las causas antes mencionadas no pasan desapercibidas para los actores de la gestión de materiales educativos entrevistados, por lo que son nombradas complementándose con otros problemas como la cantidad exacta y sin reemplazos de materia que llega a las IIEE o la baja coordinación en la entrega del material. Estas causas serán ahondadas en la siguiente sección.

Por otro lado, en el caso de los docentes, se presentan los siguientes resultados.

Figura 17: Resultados de la cantidad del material educativo: Docentes



Los resultados de los docentes para esta pregunta refuerzan lo mencionado por los funcionarios ya que, nuevamente, se encuentra una proporción similar entre las respuestas dadas por ambos grupos, en ese sentido, casi la totalidad de los docentes reconoce que el material no es suficiente para los alumnos de sus aulas y una mínima cantidad considera que sí lo es. Estas respuestas podrían justificarse, como en el tiempo de llegada, en la particularidad de las situaciones experimentadas en las aulas de las IIEE polidocentes completas o multigrado debido a que en algunas aulas el material puede haber alcanzado para todos los alumnos, mientras que en otras aulas no.

Comparando los hallazgos obtenidos con los del año 2013 de la CGR (2015) a nivel nacional, se puede observar que continúa el problema con la cantidad insuficiente de materiales educativos ya que solo el 56% de las IIEE a nivel nacional recibió cuadernos de trabajo en

cantidad suficiente y en buen estado, mientras que para el caso de los textos de matemática, fue del 84%.

1.4. Uso del material educativo

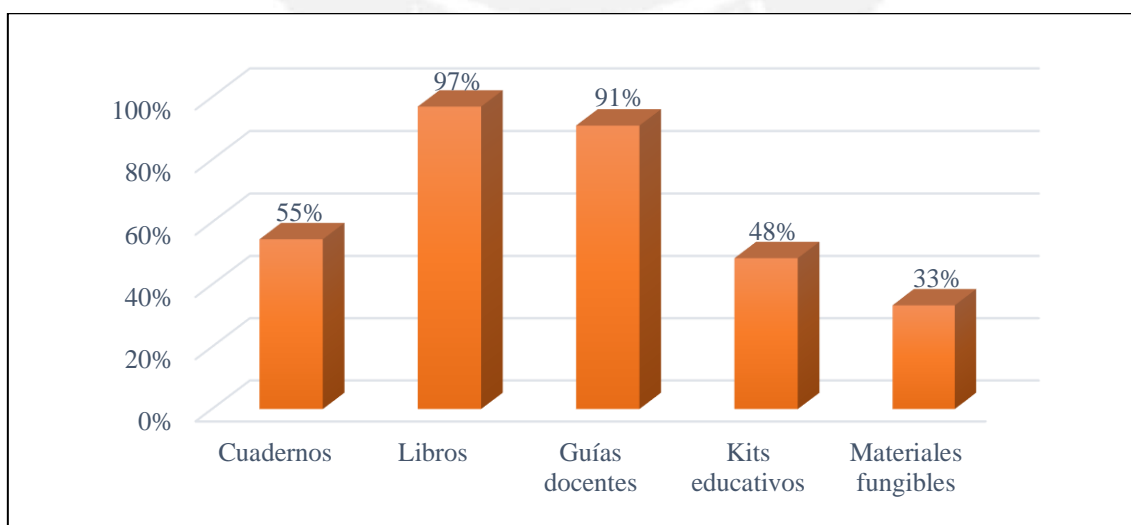
El uso de los materiales educativos es una variable reciente del PP PELA 2014 - 2016, esta variable es validada por el Banco Mundial y consiste en que los docentes y alumnos utilicen el material educativo repartido para mejorar los aprendizajes de los alumnos. Por lo tanto, se recopiló la información de las encuestas realizadas a los docentes para conocer que materiales educativos usaban y con qué frecuencia se utilizaban

Acorde con lo mencionado en la metodología de esta investigación, esta variable se preguntó solo a los docentes debido a que son ellos los que utilizan directamente el material educativo, en consecuencia, a continuación se presentan los resultados sobre los materiales usados por los docentes y sus frecuencia de uso.

Antes de iniciar con el análisis, vale resaltar que la totalidad de docentes conoce y utiliza el material educativo repartido por la gestión de materiales educativos por lo que no se ha considerado necesario colocar gráficos sobre estos dos primeros hallazgos, sin embargo las respuestas dadas demuestran la efectividad de propuestas del MINEDU como los compromisos de desempeño y la alineación de los materiales educativos con el currículo pedagógico nacional.

Luego de esta aclaración, se inicia la presentación de otros hallazgos, es así que con respecto a los materiales educativos que usan los docentes, se encuentran los siguientes resultados.

Figura 18: Materiales educativos usados por los docentes



Acorde con la figura, se pueden observar tres conjuntos, el primero, conformado por los dos materiales más usados por los docentes (los libros o textos escolares y las guías docentes); el segundo, conformado por los cuadernos de trabajo y los Kits educativos; y, finalmente, el tercero conformado por los materiales fungibles, los cuales son los materiales menos usados.

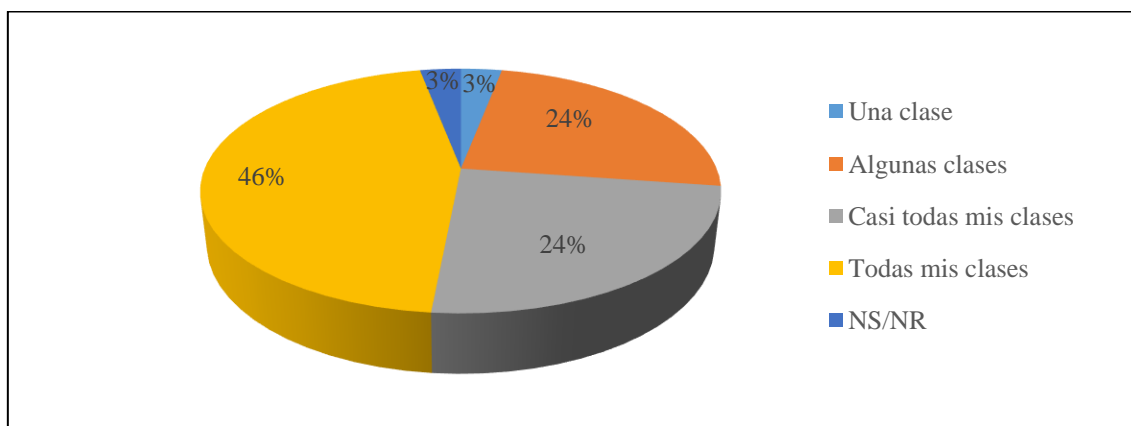
En ese aspecto, el uso mayoritario del primer conjunto se puede justificar por la complementariedad y amplitud de temas abarcados por los dos textos que lo componen ya que los libros escolares son una referencia completa para que el alumno cumpla con el currículo nacional, abordando las cuatro materias principales de la educación primaria: matemática, comunicación, ciencia y ambiente, y personal social (CGR, 2015), y, por otro lado, las guías docentes son esenciales para orientar a los docentes en la planificación de sus clases y el seguimiento del currículo nacional para el logro de aprendizajes.

El segundo conjunto puede justificar su calificación debido a que está conformado por materiales educativos prácticos, los cuales son vistos como un complemento de los materiales teóricos (libros), por lo que su uso no se vuelve una necesidad para los docentes.

Finalmente la cantidad baja de uso del tercer conjunto podría deberse a que los docentes utilizan materiales fungibles que ellos mismos adquieren, como especificó la Coordinadora Administrativa de la IIEEE Toribio Rodríguez de Mendoza (conversación personal, 24 de mayo de 2016), materiales como plumones, mota y otros fungibles son de pésima calidad y vienen en cantidades exactas por lo que se malogran rápido y no pueden ser reemplazados, obligando a los docentes a adquirir sus propios materiales para el desarrollo de sus clases.

Avanzando con el siguiente punto, a continuación se presenta la frecuencia de uso de los materiales por parte de los docentes del nivel Primaria de las IIEE del distrito de San Nicolás.

Figura 19: Frecuencia de uso del material educativo utilizado por los docentes



De acuerdo con la figura, el grupo más grande de docentes utiliza el material en todas sus clases, seguido de dos grupos igualitarios que utilizan los materiales en más de la mitad de sus clases (Casi todas mis clases) y en menos de la mitad de sus clases (Algunas clases). La justificación de la mayoría de docentes en el grupo que utiliza el material en todas sus clases puede relacionarse con la utilización de los libros, los cuales son considerados como un apoyo en la orientación para los aprendizajes de los alumnos, y los otros grupos podrían justificar la frecuencia de uso de los materiales educativos debido a que utilizan otros materiales complementarios (ver Anexo T en el CD adjunto).

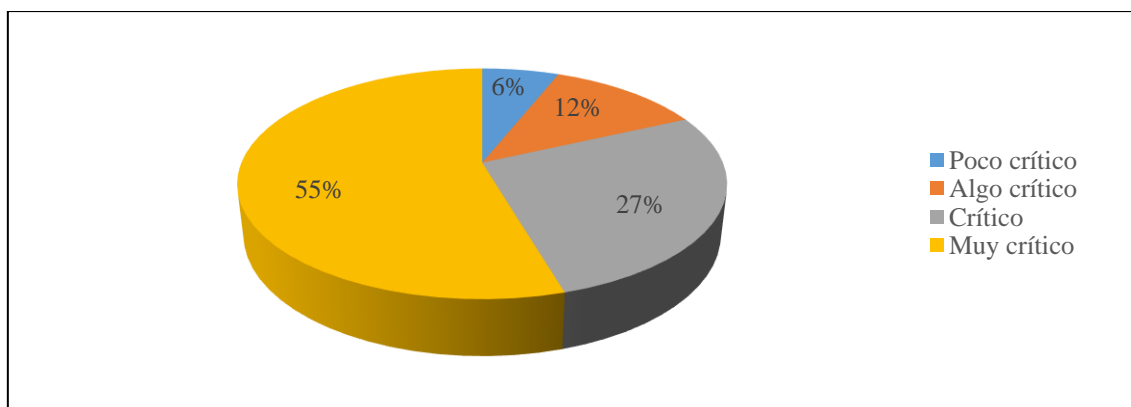
Comparando los hallazgos obtenidos con los del año 2013 de la CGR (2015) a nivel nacional, se observa un progreso en la identificación de los resultados del uso de materiales educativos, pues, en el año 2013, estos no podían ser identificados ya que no se contaba con indicadores claros de medición, sin embargo, al alinear los materiales con el currículo nacional e incrementarlos en los compromisos pedagógicos en el PP PELA 2014 – 2016 se ha podido tener indicadores de medición que permiten identificar los resultados vinculados a esta variable.

Otro punto de evaluación en 2013 para el uso de materiales educativos se relacionó con las actividades de promoción del uso de los materiales educativos, las cuales se encontraron limitadas por encontrarse en procesos de evaluación. Actualmente, en el caso de estudio solo se mantiene el anuncio en radio sobre el programa “Buen inicio del año escolar”.

1.5. Criticidad del material educativo

En relación a este punto se preguntó a los docentes del caso de estudio su apreciación sobre el nivel de criticidad de los materiales educativos debido a que ellos son los actores que más lo utilizan. Los resultados y el análisis de los mismos se muestran a continuación.

Figura 20: Criticidad del material educativo según los docentes



En la figura anterior se puede ver que más de la mitad de docentes consideran al material como indispensable para poder realizar las clases y avanzar con el logro de los aprendizajes en los alumnos, esta respuesta se puede justificar en el variado y completo número de temas educativos alineados al currículo nacional que se puede encontrar en los libros y cuadernos de trabajo; un segundo grupo define al material educativo como muy importante, sin embargo no lo consideran indispensable en el desarrollo de una clase, esto se podría deber a que los docentes pertenecientes a este grupo complementan los temas con otros materiales y técnicas educativas, finalmente los dos últimos grupos de docentes, conformados por una minoría de docentes, comprenden al material como un apoyo que podría aportar algo o casi nada al desarrollo de la clase, las razones de estas calificaciones se podrían deber a la llegada tardía del material o a una baja familiarización con los materiales educativos.

Asimismo, de acuerdo con lo expuesto en el PP PELA, se considera que la calificación más equilibrada dentro de esta lista de opciones de criticidad es “crítico” ya que el propósito del material educativo es ser una herramienta que permita el aprendizaje de los alumnos y refuerce las capacidades del maestro.

En conclusión, en esta sección se mostraron el estado, cantidad, tiempo de llegada y uso de los materiales educativos en la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del distrito de San Nicolás. Obteniendo como resultado que la gestión de materiales en el caso de estudio aún no es eficaz debido a que si bien el material es usado por la totalidad de docentes encuestados y, en líneas generales, se encuentra en un estado bueno, sigue llegando en cantidades insuficientes y con un retraso de entre uno y tres meses.

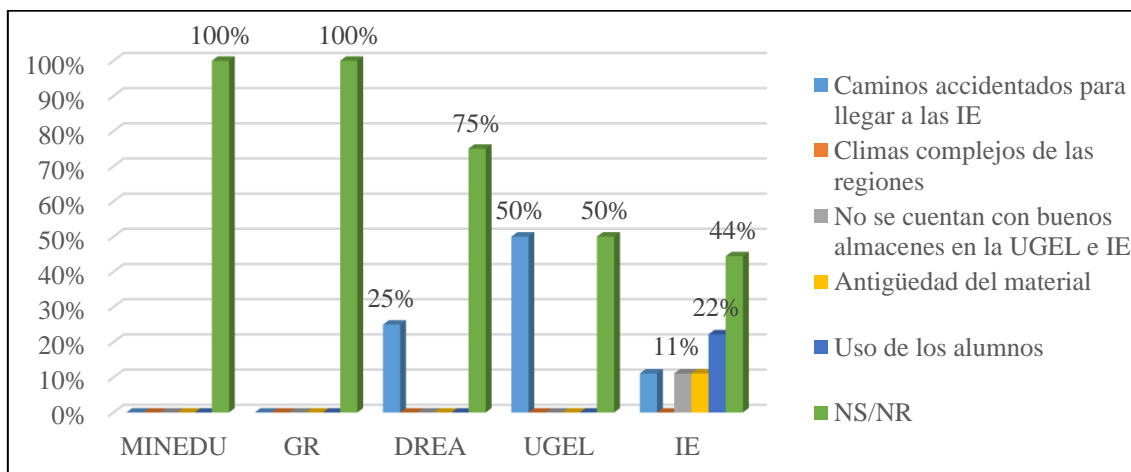
No obstante, si bien los resultados anteriores muestran la situación de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del distrito de San Nicolás, no ahondan en las causas del porqué se encuentra en esa situación. Por eso, la siguiente sección profundizará e identificará sus problemas.

2. Identificación de Problemas de la gestión de la materiales educativos

En esta sección se identifican los problemas causantes de la llegada tardía, las cantidades insuficientes y el estado no óptimo del material educativo, así como otros problemas indirectos dentro de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del distrito de San Nicolás en base a los comentarios brindados por los funcionarios públicos entrevistados.

De esta manera, en relación al estado de los materiales educativos, a continuación se muestran las causas del porqué estos no llegan en un estado óptimo a los beneficiarios.

Figura 21: Problemas sobre el estado del material educativo



La totalidad de los funcionarios del MINEDU y el GR, así como un 75% de la DREA, un 50% de la UGEL y un 44% de la IIEE no respondieron u opinaron en esta pregunta, debido a tres factores: el primero, que los funcionarios calificaron al estado del material como “Excelente” en la pregunta sobre el estado del material en su entidad; el segundo, que los funcionarios no calificaron ni opinaron en la pregunta sobre al estado del material; y el tercero, que los funcionarios no conocían alguna razón por la que el material se encontraba en esas condiciones.

En ese sentido, el problema más común, según la figura anterior, son los caminos accidentados para llegar a las IIEE, abarcando a un 25% de los funcionarios de la DREA, 50% de los funcionarios de la UGEL y un 11% de los funcionarios de la IIEE. Este problema se basa en las características del camino de llegada a las IIEE más alejadas, los cuales son angostos, desolados, bastante desnivelados, de trocha, muy inclinados en algunas zonas y tienen muy baja señal móvil, características que elevan el riesgo de los transportistas ya que no podrían maniobrar rápidamente en caso de accidentes.

Asimismo, vale resaltar que, al tratarse de un problema externo, las causas que lo originan escapan del objeto de la investigación, pero las consecuencias que genera este problema sí afectan en los resultados del mismo objeto.

Finalmente, los siguientes tres enunciados fueron dados por los funcionarios de las IIEE y son el uso del material educativo (22%), la antigüedad del material educativo (11%) y los inadecuados almacenes de la UGEL y las IIEE (11%). De estos tres enunciados solo se considera problema al tercero puesto que los dos primeros son consecuencias del uso del material educativo y no representan una amenaza para el logro de las estrategias de la gestión de materiales educativos. En ese sentido, la justificación del tercer problema se debe a que casi todos los almacenes de las IIEE, a excepción de la IIEE Toribio Rodríguez de Mendoza, son clandestinos,

es decir que se utilizan aulas, patios, u otros espacios que no es cumple con las características de un almacén para almacenar los materiales educativos recibidos, lo que puede generar que los materiales se deterioren hasta su entrega.

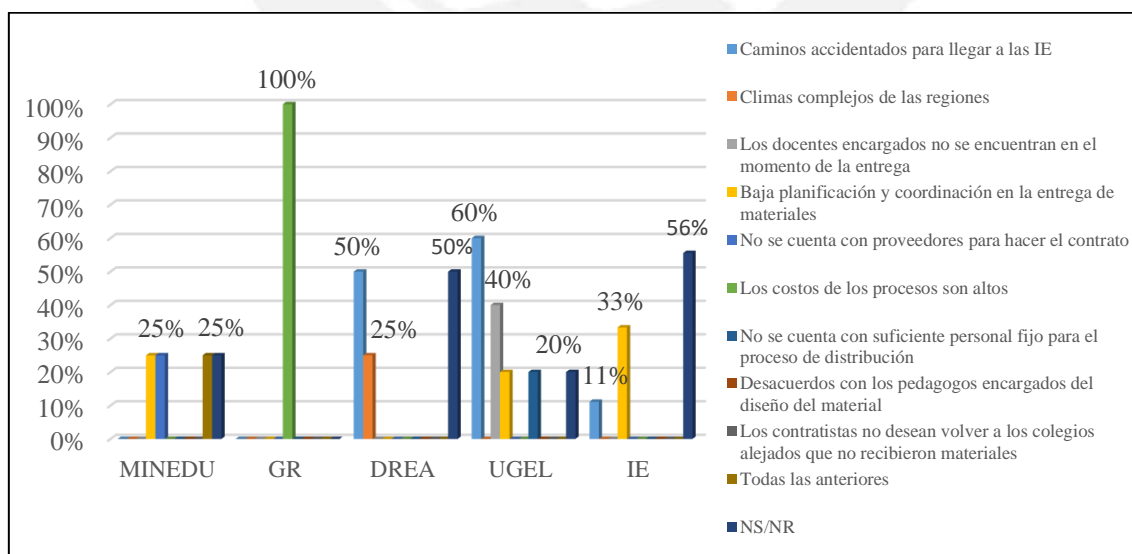
Del mismo modo, un hecho interesante de este problema es que, para algunos de los funcionarios de las IIEE, la UGEL tampoco tiene un buen almacén, sin embargo, el Especialista de Abastecimiento de la UGEL afirma que, desde el año 2015, se está alquilando en exclusividad un local ubicado en la misma plaza de la ciudad que cumple con todos los requisitos establecidos para el almacenamiento del material educativo (comunicación personal, 22 de mayo, 2016).

Comparando los problemas identificados con los del año 2013 de la CGR (2015) a nivel nacional, se encuentra que se mantiene el problema de los almacenes inadecuados para el almacenamiento de los materiales educativos (solo el 23% de las UGEL cuenta con un almacén para resguardar el material educativo), el cual encuentra su justificación en la baja programación de las UGEL debido a que no conocen la fecha ni la cantidad de llegada de los materiales, así como los recursos financieros necesarios para el almacenamiento de materiales.

Asimismo, un problema que no se ve en el caso es que los medios de transporte no permiten resguardar el material y garantizar su buen estado, esto se justifica en la baja especificación técnica del transporte referida a garantizar la seguridad y buen estado de los materiales en las UGEL.

En relación al segundo punto, llegada tardía de los materiales educativos, a continuación se presentan las apreciaciones del porqué estos llegan fuera del tiempo predeterminado.

Figura 22: Problemas sobre el tiempo de llegada del material educativo



Los problemas mencionados por los funcionarios en esta pregunta son dispersos, por lo que no se puede identificar una tendencia clara hacia un problema, en consecuencia, para este punto, se explicarán los problemas identificados por entidad, en orden de alcance.

De esta forma, para los funcionarios entrevistados de la IIEE, la llegada tardía de materiales se debe a dos problemas: los caminos accidentados y poco accesibles de las IIEE (11%), descritos en la Figura 21 y cuyas características, en esta ocasión, son motivo de retraso ya que no permiten que los materiales educativos sean trasladados en medios de transporte seguros y rápidos; y la baja planificación y coordinación en la entrega de materiales (33%), la cual deriva del primer problema y a la vez se relaciona con la comunicación entre los funcionarios de la UGEL y la IIEE. En este problema los funcionarios de la IIEE afirman que no se comunica con exactitud la fecha de llegada de los materiales, o se dice una fecha pero al final no se cumple, esto ocasiona una incertidumbre en los funcionarios pues los materiales educativos, comúnmente, llegan en periodo de vacaciones laborales y muchos de los docentes no pertenecen a la zona o están de viaje, lo que ocasiona que el distribuidor o regrese con el material no repartido a la UGEL para un nuevo viaje o deje el material en la puerta de la IIEE, este último caso era más común hasta finales del 2013 en el distrito.

Adicionalmente, los funcionarios de la UGEL de Rodríguez de Mendoza presentan una gran variedad en sus respuestas, identificando cuatro problemas como los causantes de la llegada tardía del material educativo: el primero es los caminos accidentados para llegar a las IIEE (60%), este problema tuvo una descripción parecida a la dada por los funcionario de las IIEE, sin embargo la perspectiva de la UGEL como ente responsable de la distribución permite enriquecer la información vinculada al problema, es así que el Especialista de Abastecimiento de la UGEL afirmaba que, al ser trasladado el material a lomo de mula o en condiciones en las que posiblemente el material podría dañarse, este debe ser llevado más lentamente y con mayor cuidado, adicionalmente, para algunos lugares, incluso era necesario llevar los materiales educativos en helicóptero o bordear la montaña yendo hasta la región San Martín (comunicación personal, 22 de mayo, 2016).

El segundo y tercer problema se complementan bajo una relación de causalidad, estos son la baja planificación y coordinación de la entrega del material (20%) y la ausencia del docente en el momento de la entrega del material educativo (40%), de esta manera, al igual que los descrito en el párrafo anterior una baja coordinación hace que muchas veces los docentes no se encuentren en el momento de la entrega del material, retrasando la entrega del material,

Finalmente, el cuarto problema es no contar con personal fijo para la distribución y seguimiento (20%), este problema fue específicamente mencionado por el Especialista de

Abastecimiento, quien realiza prácticamente solo todas las funciones de planificación, comunicación, seguimiento, registro y envío de registros de información a entidades competentes para un total de doscientos quince IIEE, asimismo apoya a los contratistas en los procesos de empaquetamiento y distribución de materiales educativos, sin siquiera tener un contrato fijo por sus servicios. Vale resaltar que si bien el Especialista mismo afirmó después que sus funciones eran relativamente tranquilas y este era el trabajo más pesado que tenía durante todo el año, no se justifica el descarte de la relación de causalidad del problema con la llegada tardía de los materiales educativos.

Por otro lado, los funcionarios de la DREA identificaron como problemas al clima complejo de las regiones (25%) y los caminos accidentados para llegar a las IIEE (50%). Estos problemas pueden ser justificados por los caminos de trocha poco pavimentados o allanados mencionados en los problemas identificados para el estado no óptimo de los materiales educativos, y su estado luego de lluvias o sol ya que cuando llueve estos se hacen fangosos y resbalosos y cuando hace sol se vuelven muy áridos, por lo que se hace mucho más difícil el traslado de los materiales porque se pueden quemar los pies de los arreadores de mulas, así como las patas de los animales cuando sale el sol, y se pueden resbalar los arreadores y animales en lluvias, además se debe tener en cuenta que debido al complejo clima de la zona en un mismo día se pueden tener varios lapsos de cambio entre lluvias y sol ardiente, de esta manera un arreador con sus animales pueden experimentar ambos tipos de piso (resbalosos y árido) varias veces en un solo viaje.

Del mismo modo, el funcionario del GR mencionó como problema causal a los altos costos de los procesos, este problema encuentra su justificación en los problemas anteriores, pues los caminos accidentados, la no recepción de material y la alta posibilidad de regreso a entidades educativas que no recibieron materiales, estiman un alto costo para los contratistas, quienes no encuentran incentivos para participar nuevamente del proceso de distribución del material educativo. Asimismo, puede que este problema haya sido mencionado por este actor debido a que tiene una visión más general sobre los procesos que se realizan en la gestión de materiales educativos.

Adicionalmente, los funcionarios entrevistados del MINEDU identifican tres problemas causales relacionados al tardío tiempo de entrega de los materiales educativos: el primero es la baja planificación y coordinación en la entrega de materiales (25%), justificada en que muchas veces los funcionarios no tienen las capacidades suficientes para poder realizar una adecuada gestión de la comunicación, seguimiento y coordinación para la entrega de materiales educativos,

además de posiblemente no contar con almacenes que cumplan con los requisitos necesarios para el mantenimiento de materiales educativos.

El segundo problema es la ausencia de proveedores en el momento de la contratación (25%), la cual puede ser causada por los altos requerimientos del MINEDU o por las complicadas situaciones administrativas de las regiones en el interior del país. En ese punto, es importante aclarar que los entrevistados no se playaron muchos en explicación de este problema;

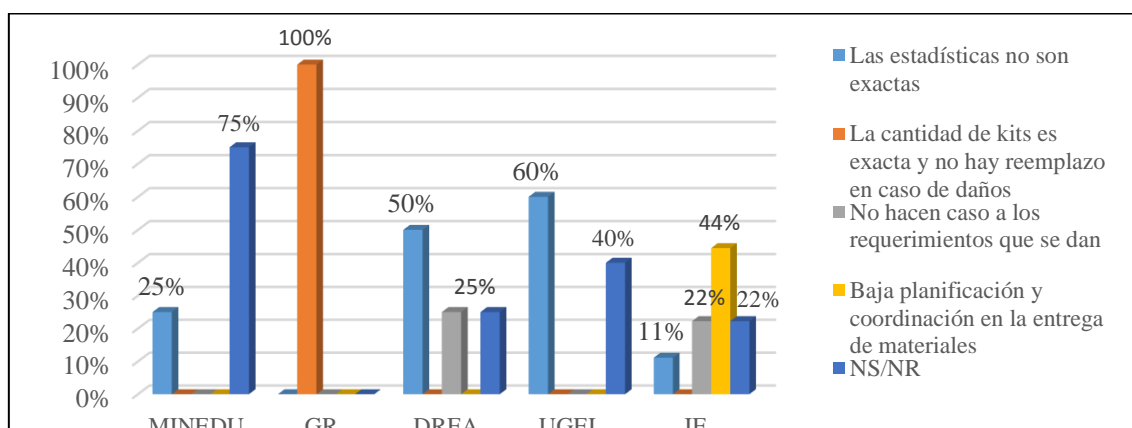
Asimismo, el tercer problema es reconocido como “Todas las anteriores” debido a que es la mención de todos los problemas identificados anteriormente por los funcionarios entrevistados, tanto del nivel nacional como subnacional, para la llegada tardía de los materiales educativos. Este conjunto de problemas fue mencionado únicamente por Especialista de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto.

Finalmente, si un funcionario no identificaba algún problema o no respondía la pregunta era categorizado dentro de la opción NS/NR.

Comparando los problemas identificados con los del año 2013 de la CGR (2015) a nivel nacional, se observa que se mantienen las limitaciones en la planificación del MINEDU y la UGEL, los retrasos y déficits en los procesos de contratación de los servicios de producción y transporte de materiales educativos conducidos por el MINEDU, DRE y UGEL, la limitaciones de las UGEL para disponer de personal dedicado de forma exclusiva a la distribución de materiales educativos, limitado acceso de las UGEL a información pertinente, y la inexistencia de un sistema de seguimiento orientado a la identificación de riesgos.

En relación al tercer punto, inadecuada cantidad de materiales educativos, a continuación se demuestra las apreciaciones con respecto a los motivos del porqué resulta insuficiente los materiales educativos para la población de estudiantes.

Figura 23: Problemas sobre la cantidad del material educativo



En la figura anterior, se puede observar que el problema más compartidos por los funcionarios de las entidades públicas es la existencia de estadísticas poco exactas para el cálculo de alumnos matriculados, abarcando un 25% de los funcionarios del MINEDU, 50% de los de la DREA, 60% de los de la UGEL y 11% de los de la IIEE.

En este problema se encontraron varias versiones respecto al tiempo en que se realizaban las proyecciones estadísticas ya que para los funcionarios pertenecientes a las IIEE y UGEL las estadísticas se realizaban con un año de anticipación, mientras que para los funcionarios de la DREA y el MINEDU se realizaban con dos años de anticipación. Luego de averiguar mediante las entrevistas estos datos se descubre que la proyección de alumnos beneficiarios se realiza con dos años de anticipación, sin embargo las justificaciones de este tiempo también fueron distintas por cada uno de los funcionarios entrevistados.

El segundo problema más común es que las autoridades no hacen caso al requerimiento que se pide, este problema fue considerado por un 25% de los funcionarios de la DREA y un 22% de los funcionarios de las IIEE. Este problema no fue ahondado por los entrevistados por lo que se podría deber a varios factores como la comunicación, capacidad de funcionarios o consideración de la realidad práctica.

Finalmente, los problemas menos comunes, pero no por eso menos significativos, entre los funcionarios fueron la baja planificación y coordinación en la entrega del material, considerado por el 44% de los funcionarios de las IIEE, y la cantidad exacta de kits repartidos sin reemplazo, considerado por el 100% de los funcionarios entrevistados del GR. Este último problema fue justificado por el funcionario entrevistado del GR, quien afirmó que al llevarse cantidades exactas y sin reemplazos se eleva la posibilidad de dejar a alumnos o aulas sin material educativo en caso de deterioros.

Comparando los problemas identificados con los del año 2013 de la CGR (2015) a nivel nacional, se observa que se mantiene la ausencia de un método de cálculo ajustado a las necesidades de material, tanto a nivel del MINEDU como de las UGEL; sin embargo, también se verifica que algunos problemas como la baja garantía en la distribución de la UGEL y la baja distribución del material educativo de los docentes a los alumnos han sido, en gran parte, resueltos en el caso mediante la inclusión del uso de los materiales en los compromisos pedagógicos nacionales y la directiva de funciones para la gestión de materiales educativos del año 2014.

Por último, se exponen otros problemas percibidos en la gestión de materiales educativos. En este punto se mencionan aquellos problemas identificados por los funcionarios entrevistados,

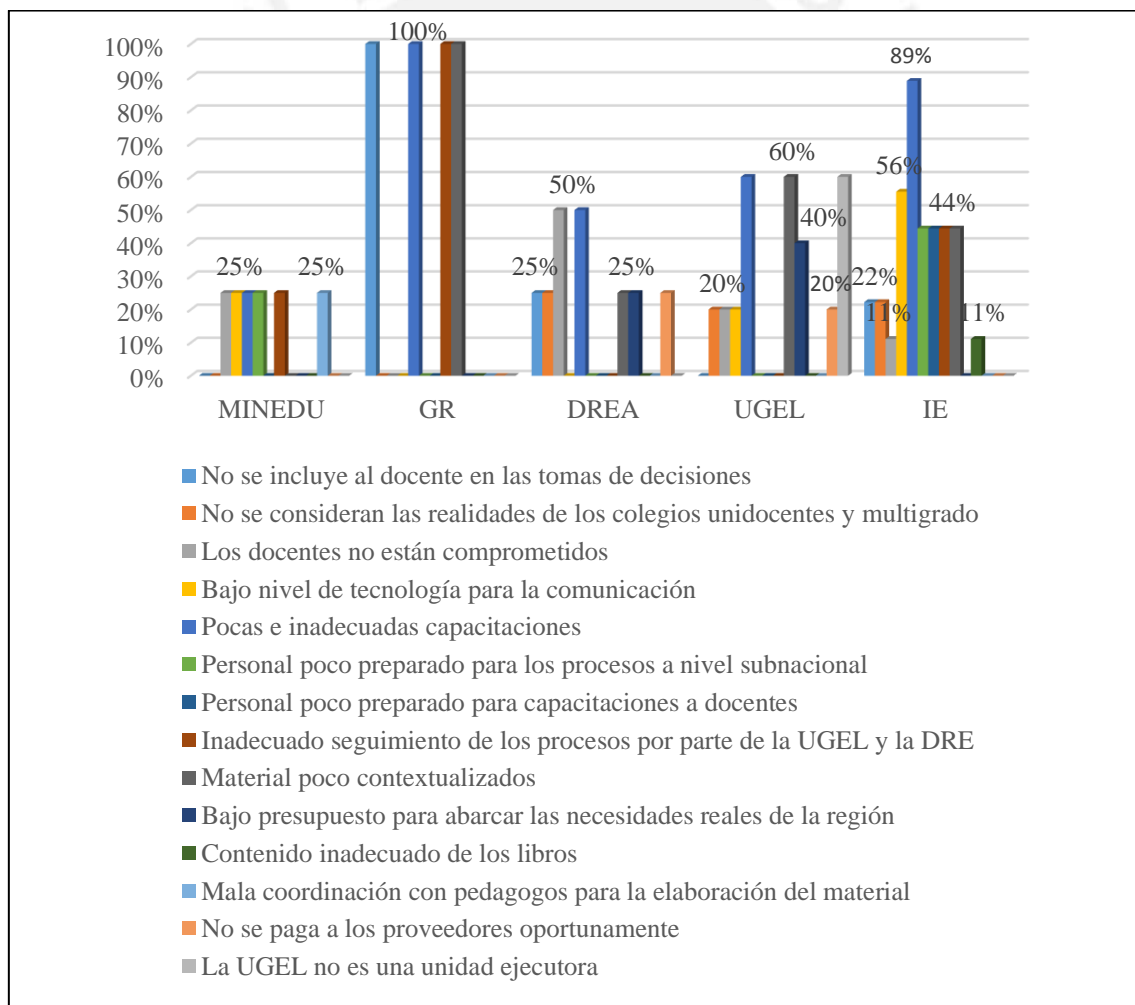
pero que no se relacionan directamente con la llegada tardía, la cantidad insuficiente y el estado no óptimo del material educativo.

Para la obtención de estos resultados los funcionarios entrevistados respondieron a la pregunta ¿Habría algún otro problema que debería ser considerado dentro de la gestión de materiales educativos?

Es así que de las respuestas recibidas se pudieron identificar un total de quince problemas los cuales se presentan en un gráfico de barras. Asimismo, vale resaltar que la suma de los problemas por entidad podría superar el 100% en total ya que cada funcionario entrevistado mencionó más de un problema y no se realizó ningún tipo de agrupamiento de respuestas.

Sin más que añadir, a continuación se presentan y explican los resultados obtenidos.

Figura 24: Otros problemas percibidos en la gestión de materiales educativos



De acuerdo con el gráfico anterior, se puede verificar que los funcionarios de cada entidad identifican varios problemas por lo que en los siguientes párrafos se abordarán los problemas por entidad.

Empezando por el nivel nacional, cada uno de los problemas mencionados por los funcionarios del MINEDU tuvo un respaldo del 25% de los funcionarios de la entidad. Entre estos problemas se identifican al bajo compromiso de los docentes, al bajo nivel de tecnología para la comunicación, a las pocas e inadecuadas capacitaciones, al personal poco preparado para los procesos a nivel subnacional, al inadecuado seguimiento de los procesos por parte de la UGEL y la DRE, y a la mala coordinación con pedagogos para la elaboración del material educativo.

Analizando las respuestas obtenidas de los funcionarios del MINEDU se generaron dos observaciones: la primera es que los problemas mencionados por los funcionarios fueron en la mayoría de casos del nivel nacional, debido a que no conocían el caso del distrito de San Nicolás o la provincia de Rodríguez de Mendoza. Mientras que la segunda es que la tecnología para la comunicación a la que se refería estaba vinculada con los servicios de telefonía e internet, los cuales, si bien influyen en la gestión de materiales educativos, son ajenos a las actividades desarrolladas en la misma.

En el nivel regional, el funcionario del GR, por su lado, identificó cuatro problemas: la no inclusión del docente en las tomas de decisiones, las pocas e inadecuadas capacitaciones, el inadecuado seguimiento de los procesos por parte de la UGEL y la DRE, y el material educativo poco contextualizado.

De todos estos problemas mencionados, se corroboró que la contextualización del material educativo es una acción realizada para la Educación Intercultural Bilingüe ya que, de acuerdo con el Anexo 2 del PP PELA 2014 - 2016 y las opiniones dadas por el Gerente General del PP PELA 2014 - 2016 (conversación personal, 11 de julio de 2016), el trabajo de contextualización del material educativo de la Educación Básica Regular es una tarea exclusiva de los docentes.

Continuando en el nivel regional, los funcionarios de la DREA identificaron seis problemas, es así que un 25% de los funcionarios identificaron como problemas a la no inclusión del docente en las tomas de decisiones, a la no consideración de la realidad de los colegio unidocentes o multigrado, a los materiales poco contextualizados, al bajo presupuesto para abarcar las necesidades de la realidad educativa de la región y al pago tardío a los proveedores.

Del mismo modo que en el caso del GR, la contextualización no se considera un problema vinculado a la Educación Básica Regular por lo que no será abordado a futuro.

En el nivel local, los funcionarios de la UGEL, identificaron seis problemas, los tres primeros (no considerar la realidad de los colegio unidocentes o multigrado, bajo compromiso de los docentes y bajo nivel de tecnología para la comunicación) fueron mencionaos por el 20% de los funcionarios entrevistados; los dos siguientes (pocas e inadecuadas capacitaciones y material poco contextualizado) fueron mencionados por un 60 % de los funcionarios entrevistados, y el último problema (bajo presupuesto para abarcar las necesidades educativas reales de la región) fue mencionado por el 40% de los funcionarios entrevistados.

Con respecto a los problemas identificados por los funcionarios de la UGEL se repiten las observaciones dadas para los funcionarios del MINEDU en relación al problema de la tecnología para la comunicación y la observación dada a los funcionarios del nivel regional sobre la contextualización de materiales educativos.

Finalmente, continuando con el nivel local, los funcionarios de las IIEE identificaron diez problemas, los cuatro primeros (personal poco preparado para los procesos a nivel subnacional, personal poco preparado para capacitaciones a docentes, inadecuado seguimiento de los procesos por parte de la UGEL y la DRE y material poco contextualizado) fueron mencionados por el 44% de los funcionarios entrevistados, los siguientes dos (no se incluye al docente en las tomas de decisiones y no se paga a los proveedores oportunamente) fueron mencionados por el 25% de los funcionarios entrevistados, los próximos dos (ausencia de compromiso en los docentes y contenido inadecuado de los libros) fueron mencionados por el 11% de los funcionarios entrevistados y el último (pocas e inadecuadas capacitaciones) fue mencionado por el 89% de los funcionarios entrevistados.

Algunas observaciones para este último grupo de funcionarios son las relacionadas a los materiales poco contextualizados, explicada anteriormente, así como la presencia mayoritaria del problema vinculado a las pocas e inadecuadas capacitaciones a los docentes. En este último problema se pronunció también el jefe del Área de Gestión Pedagógica de la UGEL (conversación personal, 27 de mayo de 2016), quien atribuyó como causa directa al poco presupuesto recibido.

A modo de conclusión, en esta sección se ha podido identificar la situación del estado, tiempo de llegada y cantidad del material educativo del nivel Primaria en el distrito de San Nicolás, así como sus principales problemas. Sin embargo, la investigación no solo se detiene en esta acción, sino que también busca priorizar estos problemas identificados para generar un insumo para la planificación de la gestión de materiales educativos en el distrito elegido como caso de estudio.

Por ese motivo, el siguiente capítulo cierra la investigación con el cumplimiento del segundo objetivo: priorizar los problemas identificados para conocer cuáles son los problemas más influyentes y los más influenciados.

3. Priorización de Problemas de la gestión de materiales educativos

En esta sección se priorizan los problemas hallados en la sección anterior utilizando el Diagrama de Vester y el Dígrafo de Interrelaciones, las cuales son herramientas de la fase del Control de la Calidad perteneciente a la Gestión de la Calidad.

3.1. Definición de problemas

Luego de haber identificado los problemas que dificultan una adecuada implementación de la gestión de materiales, es momento de agrupar a los mismos bajo una visión sistémica para facilitar su definición, priorización e interrelación (PMI, 2013).

De esta forma, el primer agrupamiento general de los problemas se realiza en la siguiente tabla.

Tabla 23: Problemas identificados en el caso de estudio

Letra	Problema	Definición
A	No se incluye al docente en las tomas de decisiones	Los docentes de las IIEE, tanto directivos como trabajadores, no son incluidos en la toma de decisiones respecto al diseño de los materiales educativos, distribución y almacenamiento.
B	No se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado	El diseño y la planificación de la distribución y recepción del material educativo no considera aspectos como el contexto rural de los alumnos, el estado de las aulas, la metodología de enseñanza multigrado y unidocente, la dificultad de llegada a la IIEE y la cercanía o lejanía de la residencia de los docentes a la IIEE.
C	Los docentes no están comprometidos	Los docentes no se esfuerzan por entender el material, aprender a usar el material, preparar clases innovadoras y brindar información para un adecuado seguimiento y evaluación de sus avances.
D	Bajo nivel de tecnología para la comunicación	Las entidades educativas como la UGEL y las IIEE no cuentan con servicios adecuados de internet y señal telefónica, siendo esta última, incluso, nula en los colegios unidocentes más alejados.
E	Pocas e inadecuadas capacitaciones a docentes	Las capacitaciones a docentes y directores no se realizan adecuadamente, asimismo no se han recibido capacitaciones sobre el material educativo desde el año 2013.
F	Personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel Subnacional	Los funcionarios de las entidades subnacionales a menudo son docentes quienes no cuentan con un conocimiento técnico administrativo o son técnicos que no conocen la realidad práctica educativa de su región y localidad.

Letra	Problema	Definición
G	Personal poco preparado para dar capacitaciones a docentes	No se selecciona eficientemente al personal que brinda las capacitaciones, por lo que en muchas ocasiones saben menos que los docentes y funcionarios experimentados de las IIEE.
H	Inadecuado seguimiento de los procesos por parte de la UGEL y la DRE	La UGEL y la DRE no están atentas, ni cuentan con los mecanismos para conocer los cambios y necesidades de las IIEE y los contratistas que realizan el servicio de distribución.
I	Material poco contextualizado	El material educativo presenta cuentos, ejemplos y ejercicios con situaciones, animales y elementos de la costa que generan confusión en los alumnos del nivel Primaria, especialmente los más pequeños.
J	Estadísticas poco precisas	Las proyecciones estadísticas sobre la cantidad de alumnos que recibirán material educativo son poco precisas ya que se realizan con dos años de anticipación por motivos operativos.
K	Bajo presupuesto para abarcar las necesidades educativas reales de la región	Las unidades ejecutoras y operativas no reciben suficiente presupuesto para poder realizar todas las funciones, proyectos y programas que les corresponde, por lo que solo invierten en aquellas actividades que consideran importantes.
L	Contenido inadecuado de los libros	Los libros no presentan de manera didáctica los temas de aprendizaje.
M	Mala coordinación con pedagogos contratados para la elaboración del material	Los planificadores del MINEDU no dejan claros los temas y la metodología de enseñanza a los pedagogos que diseñarán los materiales educativos.
N	Material educativo no llega a tiempo	El material educativo no llega a la IIEE en la fecha informada.
O	Material educativo no es suficiente	El material educativo no alcanza para todos los alumnos.
P	Material educativo no llega en buen estado	El material educativo llega con fallas de diseño, impresión o deterioros provocados por el viaje.
Q	Caminos accidentados y poco accesibles para llegar a IIEE	Los caminos para llegar a las IIEE unidocentes y multigrado del distrito de San Nicolás son, en su mayoría, de trocha, angostos y muy accidentados.
R	Docentes no se encuentran en el momento de la entrega del material	Los docentes no se encuentran para la recepción del material distribuido por el contratista, por lo que el contratista abandona el material en la puerta de la IIEE o lo regresa.
S	No se cuenta con proveedores para hacer el contrato	Existen pocos proveedores que realizan el servicio de distribución y entrega en la provincia de Rodríguez de Mendoza, los cuales no encuentran incentivos suficientes para participar de los concursos públicos.
T	Los costos de los procesos educativos son altos	Los procesos de distribución y entrega de los materiales educativos, debido a los caminos accidentados, no recepción de material y la alta posibilidad de regreso a entidades educativas que no recibieron materiales, estiman un alto costo para los contratistas.
U	Los contratistas no desean volver a los colegios alejados que no recibieron materiales	Debido a los altos costos que incurren la distribución y entrega del material educativos, los contratistas no desean regresar a aquellas IIEE alejadas que no recibieron materiales educativos.
V	Inadecuados almacenes en la UGEL e IIEE	Los almacenes de las IIEE y UGEL no cuentan con la infraestructura y requerimientos suficientes para poder almacenar de manera óptima los materiales educativos.
W	Los materiales fungibles llegan en cantidades exactas y sin reemplazos	Los materiales fungibles y los kits educativos se distribuyen en cantidades exactas y sin reemplazos a nivel de la región.

Letra	Problema	Definición
X	No se cuenta con suficiente personal fijo para el proceso de distribución	La UGEL cuenta con solo un especialista de abastecimiento que realiza todo el proceso de distribución y monitoreo del material educativo, así como la sistematización y comunicación de la entrega para un total de doscientos quince IIEE.
Y	No se recibe el material en las IIEE	El material educativo distribuido no es recibido en la IIEE.
Z	Baja planificación y coordinación en la entrega de materiales	Los encargados de la distribución no cumplen con entregar del material educativo a las IIEE en la fecha que informaron y no se comunican las fechas alternativas de llegada.
α	No se paga a los proveedores oportunamente	La unidad ejecutora demora en realizar el pago a los proveedores del servicio de distribución de materiales educativos.
β	La UGEL no es una unidad ejecutora	La UGEL, la cual es la entidad más cercana a la realidad educativa de la provincia de Rodríguez de Mendoza y, por ende, el distrito de San Nicolás depende de la DRE para poder solicitar un presupuesto.
γ	Desacuerdo con los pedagogos encargados del diseño del material educativo	Los pedagogos encargados del diseño de los materiales educativos desean incluir temas que no se expresan en el currículo y metodologías que generan un mayor costo de producción.

Definidos los problemas, se pasa a la siguiente etapa de la priorización de problemas, donde interviene la primera herramienta de Control de la Calidad seleccionada: la Matriz de Vester.

3.2. Desarrollo de la Matriz de Vester

En base a los puntajes, criterios asignados y filtros de selección mencionados en la metodología de esta investigación y la sección dos de este capítulo, se descartaron tres problemas: (D) el bajo nivel de las tecnologías de la comunicación, (Q) los caminos accidentados y poco accesibles para llegar a las IIEE, y (I) el material educativo poco contextualizado.

Vale aclarar que si bien el material educativo poco contextualizado podría ser un problema perteneciente a la gestión de materiales educativos, en el Anexo 2 del PP PELA 2014 – 2016 se menciona que, para la EBR, la contextualización de los textos es responsabilidad del docente de aula.

Antes de pasar a la calificación de los problemas en la Matriz de Vester vale resaltar que la correcta lectura de esta matriz es la siguiente: cada valor se refiere a como el problema de la fila afecta al problema de la columna. De esta forma, la última columna de la tabla señala el nivel de influencia de cada problema en el sistema y la última fila indica qué tanto es influenciado por los otros elementos del sistema. A continuación se presenta la Matriz de Vester desarrollada.

Tabla 24: Matriz de Vester

Problema	A	B	C	E	F	G	H	J	K	L	M	N	O	P	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	α	β	γ	Total (Y)
A		2	3	1	0	1	1	0	1	2	0	0	1	0	2	0	0	1	0	1	0	2	1	0	0	1	20
B	0		1	3	0	0	3	2	2	2	2	3	2	2	2	0	0	0	0	3	0	1	3	0	2	0	33
C	3	0		1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	13
E	0	0	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
F	2	2	2	2		0	3	2	0	0	0	2	2	2	0	2	0	1	0	2	3	2	0	2	2	0	33
G	0	0	2	3	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
H	0	1	1	0	0	0		2	1	0	0	3	3	3	3	2	0	1	1	0	0	3	3	0	0	0	27
J	0	1	1	0	0	0	2		3	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	13
K	0	0	0	2	1	1	2	1		0	0	0	0	0	0	2	3	0	2	3	3	0	0	2	2	0	24
L	0	0	2	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
M	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3		2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	9
N	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	9
O	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
P	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
R	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	3	2	2		0	0	3	0	0	0	3	3	0	0	0	19
S	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
T	1	1	1	3	0	0	2	2	0	0	0	1	1	1	0	3		3	0	1	3	0	0	1	2	0	26
U	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	3	1	1	0	2	0		0	0	0	3	0	0	0	0	12
V	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	8
W	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	6
X	0	0	1	0	0	0	3	1	1	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0		0	2	0	0	0	13
Y	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	3	1	1	0	2	0	3	0	0	0		0	0	0	0	14
Z	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	3	1	1	3	1	0	1	0	0	0	3		0	0	0	15
α	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3	0	2	0	0	0	0	0		0	0	8
β	1	1	1	1	0	1	1	0	2	0	0	1	1	1	0	1	0	2	1	2	2	0	0	2		0	21
γ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		6
Total (X)	7	9	37	16	1	3	22	14	10	10	2	34	25	20	15	18	3	19	4	15	11	19	15	7	8	4	

3.3. Tabulación de Problemas

Teniendo como base los valores totales expresados en la última fila y última columna de la Matriz Vester, en esta fase se identifican los problemas críticos, activos, pasivos e indiferentes.

De acuerdo con la metodología de la Matriz Vester, expuesta en el Marco Metodológico de esta investigación, los problemas críticos son aquellos que son altamente influenciados e influyentes, los activos son muy influyentes y poco influenciados, los pasivos son poco influyentes y muy influenciados, y, finalmente los indiferentes son poco influyentes e influenciados.

En ese sentido, el valor máximo y mínimo del eje vertical fueron 33 y 2 respectivamente, por lo que su valor de corte es 17.5; por otro lado, los valores máximo y mínimo del eje horizontal fueron 37 y 1 respectivamente, por lo que su valor de corte es 19.

Finalmente, considerando que el nivel de influir se localiza en el eje vertical y el nivel de ser influenciado se localiza en el eje horizontal, a continuación se presenta una segunda agrupación de los problemas definidos, esta vez por su categoría.

Tabla 25: Agrupación de problemas por categoría

Problemas Críticos	Puntaje Horizontal	Puntaje Vertical
Inadecuado seguimiento de los procesos por parte de la UGEL y la DRE	22	27
Problemas Activos	Puntaje Horizontal	Puntaje Vertical
No se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado	9	33
Personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel Subnacional	1	33
Los costos de los procesos son altos	3	26
Bajo presupuesto para abarcar las necesidades educativas reales de la región	10	24
No se incluye al docente en las tomas de decisiones	7	20
Docentes no se encuentran en el momento de la entrega del material	15	19
La UGEL no es una unidad ejecutora	8	21
Problemas Pasivos	Puntaje Horizontal	Puntaje Vertical
No se recibe el material en las IIEE	19	14
Los docentes no están comprometidos	37	13
Los contratistas no desean volver a los colegios alejados que no recibieron materiales	19	12
El material educativo no llega a tiempo	34	9
El material educativo no es suficiente	25	3

Problemas Pasivos	Puntaje Horizontal	Puntaje Vertical
El material educativo no llega en buen estado	20	3
Problemas Indiferentes	Puntaje Horizontal	Puntaje Vertical
Baja planificación y coordinación en la entrega de materiales	15	15
Estadísticas poco precisas	14	13
No se cuenta con suficiente personal fijo para el proceso de distribución	11	13
Mala coordinación con pedagogos contratados para la elaboración del material	2	9
Inadecuados almacenes en la UGEL e IIEE	4	8
No se paga a los proveedores oportunamente	7	8
Los materiales fungibles llegan en cantidades exactas y sin reemplazos	15	6
Personal poco preparado para dar capacitaciones a docentes	3	5
No se cuenta con proveedores para hacer el contrato	18	4
Pocas e inadecuadas capacitaciones a docentes	16	2
Contenido inadecuado de los libros	10	2
Desacuerdo con los pedagogos encargados del diseño del material educativo	4	6

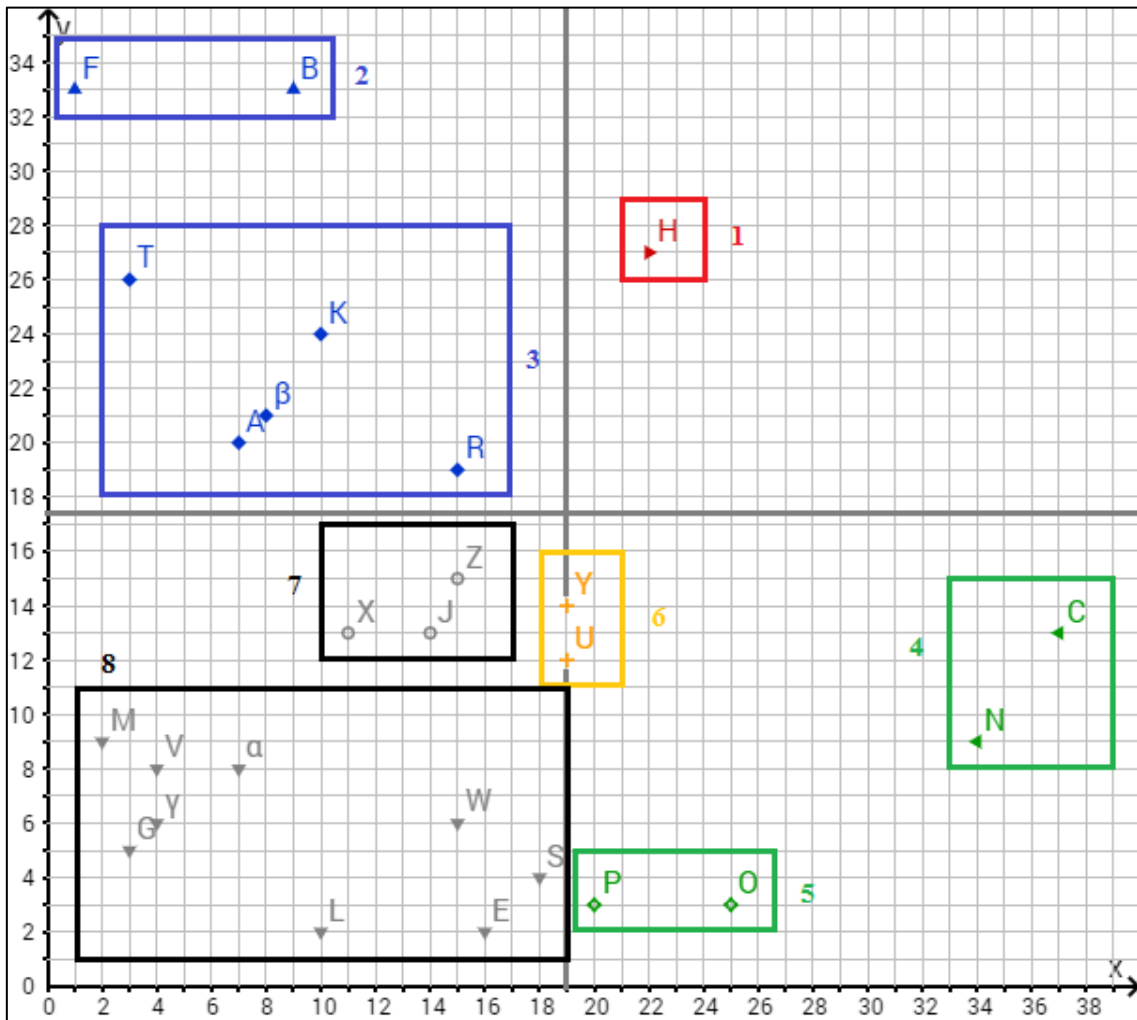
En base a la tabla anterior, se puede concluir que el caso cuenta con un problema crítico, siete problemas activos, seis problemas pasivos y doce problemas indiferentes.

3.4. Estrategia de atención de problemas

Luego de haber tabulado los problemas, agrupándolos por su categoría, es momento de graficar la ubicación de los problemas definidos en el Plano Cartesiano, sin embargo el fin de esta figura no es solamente mostrar gráficamente la ubicación de problemas, sino también presentar una estrategia de atención a los mismos.

Por eso, en la siguiente figura se presentan los resultados de la Matriz de Vester de forma gráfica, ubicando y agrupando a los problemas de acuerdo a su grado de actividad y pasividad.

Figura 25: Gráfico de caracterización de problemas



Con base en la metodología de esta investigación, a continuación se presentan las estrategias propuestas para los grupos identificados en el Plano Cartesiano de la Matriz de Vester.

Tabla 26: Características de los grupos

Grupos	Característica
Grupo 1	Conformado por el problema H, es el problema más influyente e influenciado, de acuerdo con la metodología, este problema es muy delicado y debe ser analizado cuidadosamente antes de decidir hacer un cambio sobre el mismo.
Grupo 2	Conformado por los problemas F y B, se considera un grupo muy activo debido a su alto nivel de impacto en otros problemas y su dependencia a un pequeño grupo o ningún otro problema. Por eso, según la teoría, es el principal grupo para generar una estrategia de soluciones, ya que producirían un efecto domino en el resto del sistema.
Grupo 3	Conformado por los problemas A, K, R, T y β, al igual que el grupo anterior, se ubica en el cuadrante de los problemas activos. No obstante, sus niveles de influencia y dependencia son menores, por lo que, según la teoría, este grupo contiene a los problemas más apropiados para el desarrollo de una estrategia de atención de problemas progresiva.

Grupos	Característica
Grupo 4	Conformado por los problemas C y N, es un grupo cuyos problemas son pasivos, pues tienen poca influencia sobre el sistema, pero son afectados significativamente por otros. Conforme a la teoría, este tipo de problemas no deben ser considerados dentro de una priorización de problemas.
Grupo 5	Conformado por los problemas P y O, este grupo, al igual que el grupo anterior, también pertenece al cuadrante de problemas pasivos, sin embargo los problemas que lo conforman influyen y son influenciados en menor grado por los otros problemas. Estos problemas tampoco deben ser considerados para una priorización de problemas.
Grupo 6	Conformado por los problemas Y e U, este grupo se encuentra entre el cuadrante de problemas pasivos (poco influyentes y muy influenciados) y el cuadrante de problemas indiferentes (poco influyentes e influenciados), por lo que su utilización, según la teoría, dependerá de la estrategia de solución elegida por los planificadores.
Grupo 7	Conformado por los problemas J, X y Z, este grupo está conformado por problemas poco influyentes e influenciados, lo cual lleva a considerarlos como problemas indiferentes. Estos problemas, según la teoría no deberían ser considerados en la estrategia de solución.
Grupo 8	Conformado por los problemas E, G, L, M, S, V, W, Y y α , es el grupo cuyos problemas presentan el menor nivel de influencia en el sistema. Los problemas de este grupo, al igual que el grupo anterior, no debería ser tomados encuentra en la estrategia de solución.

Dado todo lo señalado anteriormente. El eje de cambio en la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del distrito de San Nicolás debe partir por la solución de tres problemas principales, pertenecientes a los Grupos 2 y 3: el primero es el problema “F” (Personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel Subnacional), el problema “B” (No se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado.) y el problemas “T” (Los costos de los procesos son altos.)

La resolución de estos permitiría estar un paso adelante en la resolución de los demás problemas del Grupo 2, los cuáles, a su vez tienen, influencia en el resto de problemas del caso.

3.5. Visión sistémica de los problemas en la gestión de materiales educativos

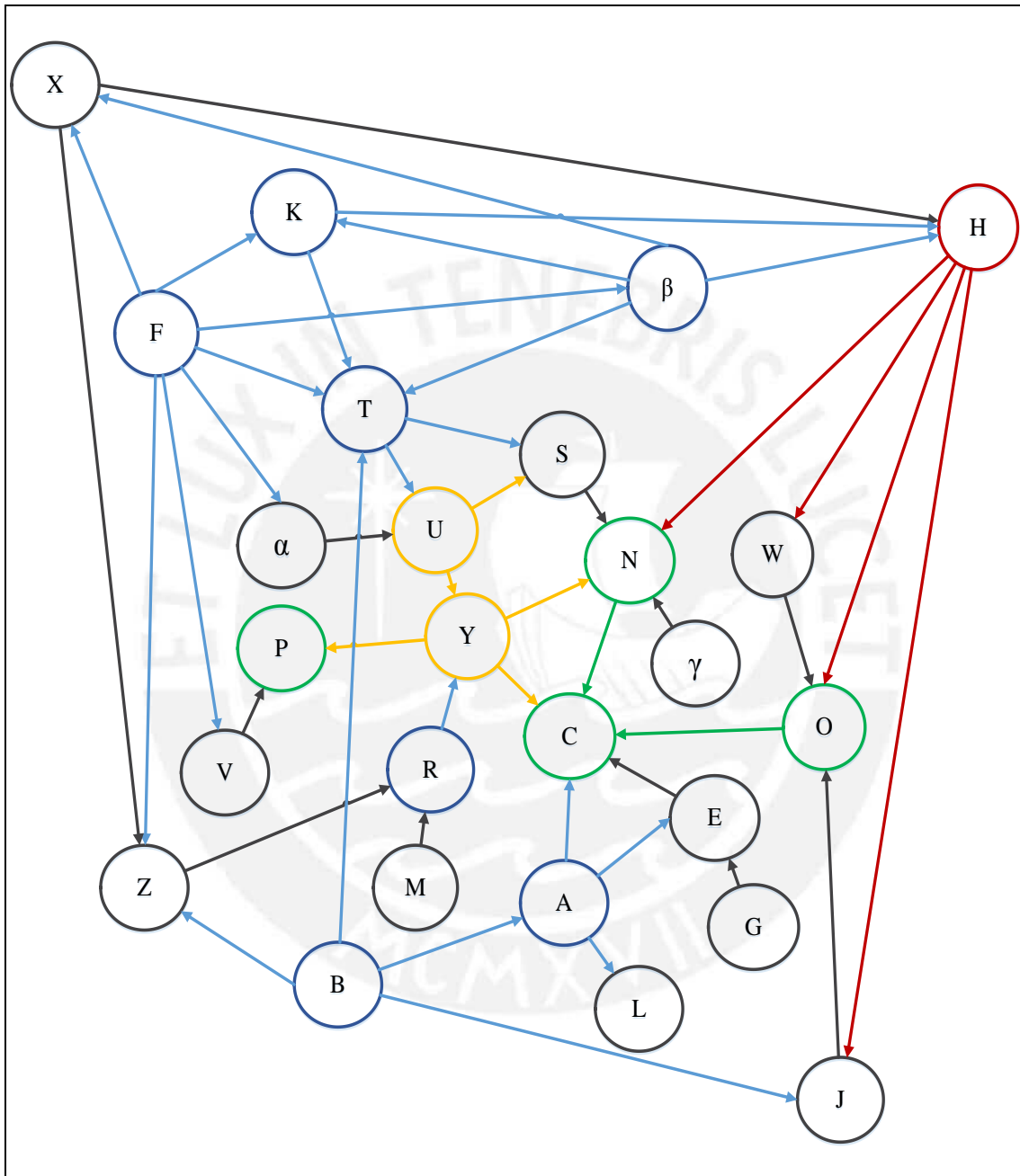
Luego de haber identificado y priorizado los problemas de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria en el distrito de San Nicolás, en esta sección se graficará el Dígrafo de Interrelaciones del caso y se establecerá la relación entre los problemas priorizados, el proceso al que pertenecen y el o los actores responsables de su posible resolución.

3.5.1. Dígrafo de Interrelaciones

Siguiendo la metodología planteada en el marco metodológico de esta investigación, a continuación se presenta el Dígrafo de Interrelaciones del caso de la investigación. Vale resaltar que cada problema de este dígrafo ha sido identificado mediante la letra que se le designó en la

Definición de Problemas, sin embargo si se desea un mayor nivel de detalle se puede ver el Anexo W en el CD adjunto.

Figura 26: Dígrafo de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria de San Nicolás



La Figura 26 grafica la relación de los problemas del caso priorizados en la Matriz de Vester, es así como se puede ver que los problemas activos (azul) presentan una gran cantidad de conectores de influencia con otros problemas, mientras que los problemas pasivos (verde) e indiferentes (plomos) como máximo presentan dos conectores de influencia con otros problemas;

por otro lado, los problemas ubicados entre las categorías pasivo e indiferente (ámbar), se ubican en el centro del dígrafo y no parecen tener mucha relevancia en el caso de estudio ya que el máximo de conectores de influencia que presentan es tres; finalmente, el único problema crítico (rojo) influye en cuatro problemas, aparece apartado y es influenciado por tres problemas directamente.

Vale resaltar que si bien el problema R solo presenta un conector directo de influencia, este, a su vez, se relaciona indirectamente con otros tres problemas, por lo que la suma de puntajes podría haberle dado la categoría de activo.

3.5.2. Relación problema - proceso - actor responsable

Con los resultados obtenidos de la Matriz de Vester y la gráfica del caso a través del Dígrafo de Interrelaciones, el último paso del análisis es la agrupación por proceso y entidad responsables.

El objetivo de esta acción es identificar el proceso y actor involucrados en el problema para facilitar la toma de decisiones en la estrategia de resolución del problema. Es así que la información relativa a los procesos y actores involucrados presentada en esta sección se basa en dos fuentes: el Anexo 2 del PP PELA 2014 – 2016 y el marco contextual de esta investigación.

Asimismo, para mantener la validez de la investigación, debido a la reciente actualización del Anexo 2 del PP PELA 2016 - 2018, no se han especificado a los actores específicos responsables de cada proceso, sino que se ha hecho referencia a la entidad responsable, la cual puede cumplir las funciones generales de planificación, presupuestación, diseño, distribución, recepción, seguimiento y capacitación.

Sin más que añadir, a continuación se presenta la siguiente tabla.

Tabla 27: Agrupación de problemas por proceso y actor responsable

Grupo	Problemas Críticos	Proceso	Responsable	
1	Inadecuado seguimiento de los procesos por parte de la UGEL y la DRE	Seguimiento	DRE	
			UGEL	
Grupo	Problemas Activos	Proceso	Responsable	
2	No se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado	Planificación	MINEDU	
			DRE	
	Personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel Subnacional	Planificación	DRE UGEL	
				Distribución
				Recepción
	Seguimiento			

Grupo	Problemas Activos	Proceso	Responsable
3	Los costos de los procesos son altos	Planificación	DRE
			UGEL
	Bajo presupuesto para abarcar las necesidades educativas reales de la región	Presupuestación	MINEDU
			DRE
	No se incluye al docente en las tomas de decisiones	Planificación	MINEDU
Docentes no se encuentran en el momento de la entrega del material	Recepción de ME	UGEL	
La UGEL no es una unidad ejecutora	Planificación	DRE	
		GR	
Grupo	Problemas Pasivos	Proceso	Responsable
4	El material educativo no llega a tiempo	Distribución de ME	MINEDU
			DRE
			UGEL
Los docentes no están comprometidos	Recepción de ME	Docentes	
			Seguimiento
5	El material educativo no es suficiente	Distribución de ME	MINEDU
			DRE
			UGEL
El material educativo no llega en buen estado	Distribución de ME	MINEDU	
		DRE	
		UGEL	
6	No se recibe el material en las IIEE	Recepción de ME	Director
			Administrador
			Docentes
Los contratistas no desean volver a los colegios alejados que no recibieron materiales	Distribución de ME a IIEE	UGEL	
Grupo	Problemas Indiferentes	Proceso	Responsable
7	Baja planificación y coordinación en la entrega de materiales	Distribución de ME	UGEL DRE
		Recepción de ME	
	Estadísticas poco precisas	Planificación	MINEDU DRE UGEL
		Registro de información	
No se cuenta con suficiente personal fijo para el proceso de distribución	Distribución de ME a IIEE	UGEL	
8	Mala coordinación con pedagogos contratados para la elaboración del material	Diseño del ME	MINEDU
	Inadecuados almacenes en la UGEL e IIEE	Distribución de ME	MINEDU
			UGEL
			IIEE
	No se paga a los proveedores oportunamente	Planificación	DRE
Los materiales fungibles llegan en cantidades exactas y sin reemplazos	Planificación	DRE	
	Recepción de ME		
Personal poco preparado para dar capacitaciones a docentes	Capacitación	UGEL	

Grupo	Problemas Indiferentes	Proceso	Responsable
8	No se cuenta con proveedores para hacer el contrato	Planificación	UGEL
	Desacuerdo con los pedagogos encargados del diseño del material educativo	Diseño del ME	MINEDU
	Pocas e inadecuadas capacitaciones a docentes	Capacitación	UGEL
	Contenido inadecuado de los libros	Diseño del ME	MINEDU

En conclusión, en este capítulo se presentaron los hallazgos relacionados a la llegada oportuna, la cantidad, el estado y el uso del material en el caso de la investigación, así como se identificaron, definieron, priorizaron y graficaron sus problemas.

Es así que se verificó que la totalidad de las IIEE utilizan el material educativo repartido, el cual llega, en su mayoría de veces, con un mes a tres meses de retraso, se encuentra en un estado bueno y alcanza para casi todos los alumnos del grado.

Asimismo, se identificó un total de treinta problemas, de los cuales se descartaron tres debido a que eran externos al objeto de estudio, y se calificaron de la siguiente manera: un problema crítico, siete problemas activos, seis problemas pasivos y doce problemas indiferentes.

Posteriormente, se confirmó, con base en la teoría, que los problemas activos debían ser los problemas en los que se debería enfocar la estrategia de solución ya que son los programas que más influyen a los otros y a la vez son los que son menos influenciados. De esta lista de problemas activos, se rescataron tres, los cuales deben ser abordados con mayor prioridad para la resolución de problemas: personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel Subnacional, no se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado, y los costos de los procesos son altos.

Finalmente, se identificó que los dos últimos problemas pertenecían al proceso de planificación y tenían como responsables al MINEDU y la DRE para el segundo problema, y a la DRE y UGEL para el tercer problema. Por otro lado, el primer problema era transversal a todos los procesos y responsables.

CONCLUSIONES

A través de la investigación realizada se ha logrado identificar y priorizar los problemas más influyentes e influenciados para una estrategia de mejora de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del Programa Presupuestal (PP) Programa de Educación Logros de Aprendizaje (PELA) en el distrito de San Nicolás. Es así que, con base en los capítulos y objetivos de esta investigación, se puede llegar a las siguientes conclusiones.

Con relación a la teoría analizada para la investigación, los PP son herramientas del Presupuesto por Resultados (PpR), el cual se alinea a la Gestión por Resultados (GpR) y la Nueva Gestión Pública (NGP), por ese motivo los PP apuntan a un resultado específico, cuya finalidad es el beneficio de su población priorizada. Asimismo, siguiendo los patrones del PpR, los PP presentan tres ciclos (planificación, implementación y evaluación) y cuatro elementos (insumos, actividades, productos, resultados específicos, resultados intermedio y resultados finales).

Por otro lado, respecto a la Gestión de la Calidad, la investigación se enfoca en el proceso de Control de la Calidad dentro del modelo de la Calidad Total propuesta por la European Foundation for Quality Management (EFQM), de esta manera se evalúan los resultados, funciones y procesos de la intervención en temas como la orientación hacia los resultados y beneficio del ciudadano para recomendar cambios necesarios a los planificadores de la misma. Asimismo, este proceso cuenta con una actividad de priorización de problemas, en la cual se identifican, priorizan y relacionan los problemas de una intervención a través de matrices de priorización como la Matriz de Vester y el Dígrafo de Interrelaciones.

En relación al objeto de la investigación (Producto 3 del PP PELA 2014 – 2016), este tiene como objetivo buscar que los materiales lleguen en buen estado, tiempo oportuno y cantidades suficientes a las IIEE públicas a nivel nacional, así como que sean usados por los alumnos y docentes. Para el logro de estos objetivos, el Producto desarrolla cuatro grandes procesos: planificación, diseño del material, dotación y recepción del material educativo, los cuales tienen como responsables a entidades pertenecientes al MINEDU, GR, DRE, UGEL e IIEE.

Respecto a la gestión de materiales educativos del nivel Primaria en el distrito de San Nicolás en el periodo 2014 – 2016, se identificaron seis IIEE beneficiarias: dos con modalidad Polidocente Completo (IIEE Toribio Rodríguez de Mendoza e IIEE 18207 San Nicolás), tres Unidocentes (IIEE 18213, IIEE 18450 e IIEE 18472) y una Polidocente Multigrado (IIEE 2010); de estas, las más accesibles fueron las dos IIEE Polidocentes Completas y las menos accesibles fueron las IIEE Unidocente por motivos de distancia y caminos accidentados. Además, se

conocieron las estructuras organizacionales de entidades como la UGEL de Rodríguez de Mendoza, la cual es una unidad operativa, por lo que no presenta área de presupuesto o gestión, y tiene a un solo especialista para el área de Abastecimiento.

Asimismo, las fortalezas más reconocidas por los actores son dos: la mejora continua de los procesos del MINEDU por parte de los actores planificadores y la intención del MINEDU de hacer bien las cosas por parte de los ejecutores. Esto demuestra dos puntos de vista complementarios ya que los planificadores diseñan mecanismos de mejora y los ejecutores ven los resultados de la mejora planificada en el campo. Sin embargo la experiencia en el campo hace también que los ejecutores miren más críticamente lo que hacen los planificadores, dando una apreciación más conservadora.

Por otro lado, se descubrió que la implementación de la gestión de materiales educativos se desarrolla mejor en los colegios Polidocentes Completos debido a la facilidad de acceso, tecnología de la comunicación y la presencia de áreas especializadas en la gestión del material educativo en las IIEE como la Coordinación Administrativa en la IIEEE Toribio Rodríguez de Mendoza y la Biblioteca en la IIEE 18207 San Nicolás.

Según el análisis de los hallazgos, el cual tuvo como base los resultados específicos de la gestión de materiales educativos del PP PELA, la totalidad de las IIEE del nivel Primaria del distrito de San Nicolás utiliza el material educativo repartido, el cual llega, en su mayoría de veces, con un mes a tres meses de retraso; se encuentra en un estado bueno; y alcanza para casi todos los alumnos del grado. Por lo que, si bien la gestión de materiales educativos tuvo un notorio avance en el caso de estudio, aún no llega a ser eficaz debido a que el material sigue llegando tarde, en cantidades suficientes y, en algunos casos, en estado medio.

Del mismo modo, de los treinta problemas causales identificados en la gestión de materiales educativos del PP PELA del caso de estudio, dos se vincularon al estado del material, siete se vincularon a la llegada tardía del material, cuatro se vincularon a la cantidad insuficiente de materiales y diecisiete fueron problemas indirectos de la gestión de materiales educativos; de estos problemas se descartaron tres problemas por su origen externo al objeto de estudio (camino accidentado para llegar a la IIEE, bajo nivel de tecnología para la comunicación y material poco contextualizado); y uno por repetición (camino accidentado para llegar a la IIEE), obteniendo un total de veintiséis problemas válidos para su priorización.

El ejercicio de la priorización mostró que de los problemas validados, el problema más influyente e influenciado (crítico) es “el inadecuado seguimiento de los procesos por parte de la UGEL y la DRE”, la justificación de este resultado se debe a la posición transversal que el proceso de seguimiento ocupa en la gestión de materiales educativos, pues, al ser un proceso que se

desarrolla conjuntamente con los demás, recibe y analiza información de otros procesos para tomar decisiones sobre los mismos.

Asimismo, existen siete problemas muy influyentes y poco influenciados (activos), de estos, uno se vincula al tiempo de llegada del material educativo y seis, a problemas indirectos de la gestión de materiales educativos. En el primer rubro, el problema es que los docentes no se encuentran en el momento de la entrega del material, mientras que en el segundo se evidencia que los problemas se encuentran interrelacionados, por lo que al no incluir al docente en la toma de decisiones, no se conoce la realidad de los colegios más alejados; además, debido a que la UGEL no es una unidad ejecutora no tiene suficiente presupuesto para las necesidades reales de la localidad; y por último no hay personal preparado que pueda realizar la gestión de materiales educativos cuyos costos de sus procesos son elevados.

También existen seis problemas poco influyentes y muy influenciados (pasivos): no se recibe el material en las IIEE, los docentes no están comprometidos, los contratistas no desean volver a los colegios alejados que no recibieron materiales, el material educativo no llega a tiempo, el material educativo no es suficiente y el material educativo no llega en buen estado;

Por último, hay doce problemas poco influyentes e influenciados (indiferentes): baja planificación y coordinación en la entrega de materiales, estadísticas poco precisas, no se cuenta con suficiente personal fijo para el proceso de distribución, mala coordinación con pedagogos contratados para la elaboración del material, inadecuados almacenes en la UGEL e IIEE, no se paga a los proveedores oportunamente, los materiales fungibles llegan en cantidades exactas y sin reemplazos, personal poco preparado para dar capacitaciones a docentes, no se cuenta con proveedores para hacer el contrato, pocas e inadecuadas capacitaciones a docentes, contenido inadecuado de los libros y desacuerdo con los pedagogos encargados del diseño del material educativo.

Con respecto a los problemas priorizados en la investigación, los problemas activos deben ser prioritariamente abordados en la estrategia de solución ya que son los problemas que más influyen a los otros y a la vez son los que son menos influenciados. Sin embargo, entre estos problemas se puede reconocer tres principales: personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel Subnacional, no se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado, y los costos de los procesos son altos, los cuales deben ser abordados con mayor prioridad para la resolución de problemas. Asimismo, se identifica que los dos últimos problemas pertenecían al proceso de planificación y tenían como responsables al MINEDU y la DRE para el segundo problema, y a la DRE y UGEL para el tercer problema. Por otro lado, el primer problema era transversal a todos los procesos y responsables del nivel subnacional.

Finalmente, la investigación genera un insumo que favorece la toma de decisiones para la mejora de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás en el proceso de la Planificación de la Calidad. Asimismo, la metodología de identificación y priorización empleada en esta investigación puede ser replicada en otros casos pertenecientes a diversos sectores con inquietudes y objetivos similares.



RECOMENDACIONES

Luego de haber priorizado los problemas de la gestión de materiales educativos, se presentan las recomendaciones por actor involucrado responsable para los tres principales problemas identificados, considerando las opiniones y proyectos mencionados en las entrevistas realizadas.

Personal poco preparado para realizar procesos administrativos a nivel Subnacional

La DRE y la UGEL deben concientizarse en que un personal preparado puede marcar la diferencia en la planificación, implementación y evaluación de la gestión de materiales educativos, por lo que, en primer lugar, los procesos de selección deben enfocarse en las capacidades y habilidades de los candidatos para las áreas de su competencia (la Reforma del Servicio Civil sería una buena alternativa para acelerar estos procesos) y en segundo lugar, se debe optar por una estrategia de atracción y fidelización de talento en sus organizaciones para evitar la rotación constante de personal competente.

Adicionalmente, un segundo paso que involucra al MINEDU y la DRE debe ser la priorización de una parte del presupuesto para las capacitaciones de estos funcionarios con el fin de mejorar sus habilidades en sus áreas de competencia y permitir un mejor desarrollo de sus funciones.

No se consideran las realidades de los colegios unidocentes y multigrado

El MINEDU, GR y la DRE deben ser conscientes que no pueden conocer adecuadamente la realidad específica de la IIEE unidocentes y multigrado del distrito de San Nicolás, por lo que sería recomendable volver a la UGEL de la provincia de Rodríguez de Mendoza en una unidad ejecutora ya que esta está más cerca de la localidad y es la responsable de la repartición de material educativo a las IIEE de la zona.

Sin embargo la UGEL también tiene que afianzar la confianza en el GR y la DRE, cumpliendo los requisitos solicitados para que el proceso se desarrolle sin ninguna dificultad.

Los costos de los procesos son altos

Los altos costos se derivan tanto de problemas externos a la gestión de materiales educativos (la baja tecnología de la comunicación o los caminos accidentados para llegar a las IIEE más alejadas), como de problemas internos de la misma (poca coordinación entre entidades para el recojo de material, pago inoportuno a los proveedores, entre otros).

En ese sentido, la DRE, como unidad ejecutora, debe hacer un estudio más profundo de la realidad de las provincias que atiende (podría apoyarse de las UGEL) para solicitar un

presupuesto que permita el pago de la totalidad de los costos, o, si se le hace conveniente, puede apoyar a la UGEL de Rodríguez de Mendoza para su conversión en una unidad ejecutora; asimismo, la DRE debe buscar mecanismos que permitan acelerar los procesos de pago a los contratistas que realizan la distribución de materiales educativos para asegurar su participación en la próxima convocatoria, evitando un gasto mayor en los concurso públicos de los siguientes años por contratos desiertos; y para disminuir el costo en la recepción, la UGEL podría tomar la idea brindada por la Especialista del UPP del MINEDU, la cual es coordinar con los directores o docentes de las IIEE para que algunas personas de confianza pertenecientes a la población reciban y guarden el material educativo en caso de que no se encuentra al Director o docente encargado de la IIEE en el momento de la entrega.



REFERENCIAS

- Acuña, R., Huaita, F. & Mesinas, J. (2012). *En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): una nota sobre los avances recientes en la Programación Presupuestaria*. Lima: MEF – Dirección General de Presupuesto Público.
- Albi, E., González-Páramo, J. y López, G. (1997). *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel Economía.
- Araya, E. & Cerpa, A. (2008). Después de la Nueva Gestión Pública, ¿Qué? *Agenda Pública*, 7(12), 1-8. Recuperado de <http://www.agendapublica.uchile.cl/n12/1%20Araya%20Cerpa.pdf>
- Arenilla, M. (1991). *Modernización de la Administración Periférica*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Aucoin, P. (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115-37. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/229725437_Administrative_Reform_In_Public_Management_Paradigms_Principles_Paradoxes_and_Pendulums
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP
- Banco Mundial (2004). The framework for service provision. *World Development Report 2004: Making services report for poor people*, 46-64. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1>
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1(19), 1-35. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/la-nueva-gerencia-publica.-un-ensayo-bibliografico-para-estudiosos-latinoamericanos-y-otros-1/view>
- Benavides, M., Díaz, J. & Villarán, V. (2009). Informe Final, Presupuesto evaluado: materiales educativos. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/2009_materiales_educativos.pdf
- Bermúdez, L. & Rodríguez, L. (2013). *Investigación en la Gestión Empresarial*. Bogotá: Ecoe Ediciones. Recuperado de https://books.google.com.pe/books?id=NYPTAQAAQBAJ&pg=PA69&lpg=PA69&dq=desfase+entre+la+realidad+y+la+situaci%C3%B3n+deseable&source=bl&ots=9I2cAYEITV&sig=CIEY2iF0F31GJM7F57clzVt_mxI&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjQhbHl_e_OAhXJpB4KHXUNCnkQ6AEIGjAA#v=onepage&q=situaci%C3%B3n%20deseable&f=false

- Buchanan, J. (1954). Individual Choice in Voting and the Market, *Journal of Political Economy*, 62(4), 330-354. Recuperado de <http://spea.sufe.edu.cn/upload/htmleditor/File/111216052155.pdf>
- Buchanan, J. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical foundations for constitutional democracy*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Campbell, C. & Halligan, J. (1992). *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Canal, N. (2006). Distribuciones de probabilidad. El teorema central del límite, En Guillen, A. & Crespo, M. (eds.) *Métodos Estadísticos para enfermería nefrológica*. (pp.107-120). Madrid: Sociedad Española de Enfermería Nefrológica.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Recuperado de http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_calidad.pdf
- Chaparro, O. (1995). Análisis y priorización de problemas. En Chaparro, O. (Eds.), *Manual de capacitación en gestión de proyectos de desarrollo tecnológico*, (1ra ed., pp. 37-48). Colombia.
- Contraloría General de la República [CGR] (2015). *Auditoría de Desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos*. Lima: Contraloría General de la República.
- Contreras, L. (2014). La Gestión de Calidad en el sector público. *Revista Rc et Ratio*. 5(8), 11-24. Recuperado de http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_8/Rc8_1-Leticia-Contreras.pdf
- Corbetta, P. (2012). La entrevista cualitativa. En Corbetta, P. *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. (pp. 343-373). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U.
- Crozier, M. (1992). *Estado Modesto, Estado Moderno: Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ley 28044. Ley General de Educación. Congreso de la República del Perú (2004).
- Del Mastro, C. (2008). Diagnóstico y perspectivas: Proyecto Educativo Nacional y proyectos regionales y locales. En Pease, H. & Villafranca, L. (Eds.), *Aula Magna 2008. Reforma del Estado: el papel de las políticas públicas*, (161 – 168). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Díaz, A. (2008). *La calidad en la Gestión Pública. Elementos para el mejoramiento de los servicios de salud en Paraguay*. Programa conjunto de investigación CERI – UNP. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FC0147F806DDB3E305257BCC0013FEC5/\\$FILE/LA_CALIDAD_EN_LA_GESTION_PUBLICA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FC0147F806DDB3E305257BCC0013FEC5/$FILE/LA_CALIDAD_EN_LA_GESTION_PUBLICA.pdf)

- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper.
- Estadística de la Calidad Educativa [ESCALE] (s.f.). *Escuelas*. Recuperado de <http://escale.minedu.gob.pe/web/inicio/padron-de-ieee>
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 1(47), 37-64. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- Gillham, B. (2000). *Case study research methods*. New York: Great Britain.
- Gómez, R. (2009). *Manual de Gestión de Proyectos*. Colombia: Universidad de Antioquia
- Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo [GNUM] (2011). *Manual de Gestión basada en Resultados*. New York: A.K. Office Supplies (NY)
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (5ta ed.). México: McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. 69 (1), 3-19. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x/abstract>
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- Hood, C. & Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kerlinger, E., (1979). *Enfoque conceptual de la investigación del comportamiento*. México, D.F: Nueva Editorial Interamericana. Actualmente se publica por McGraw—Hill Interamericana.
- Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Washington. D.C.: Brookings Institution.
- López, A. (2003). “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”. *Documento de trabajo Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, 1(68), 7-26. Buenos Aires: INAP. Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF
- Makón, M. (1997). Fortalecimiento del proceso presupuestario público. *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* 1(29), 1-12. Recuperado de <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/presupuesto%20nacional%20y%20coparticipacion%20federal/makon.pdf>
- Makón, M. (2000). *El modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la administración pública nacional*. Santo Domingo: CLAD. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038509.pdf>

- Malvicino, G. (2001). *La Gestión de la Calidad en el ámbito de la administración pública potencialidades para un cambio gerencial*. Buenos Aires: CLAD. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MALVICINO,%20Guillermo%20-%20La%20gestion%20de%20la%20calidad.pdf>
- Martin, S. (1983). *Managing without Managers*, Beverly Hills: Sage.
- Martínez, A. (2012). *La transparencia como herramienta de rendición de cuentas*. México: Transparencia Veracruz. Recuperado de https://www.academia.edu/4182297/Transparencia_definiciones_y_conceptos
- Martner, G. (1978). *Planificación y presupuesto por programas*. (10ma ed.). México: Siglo veintiuno editores. Recuperado de repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1862/S35172I59PLA_es.pdf?...1
- Medellín, H. (2004). *Guía Metodológica para la Formulación de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV*. Medellín: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado de http://corponarino.gov.co/expedientes/psmv/guia_metodologica_para_psmv.pdf
- Mertens, D. (2005). *Research and evaluation in education and psychology. Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods* (2nd edición). Thousand Oaks: Sage.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2008). *Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica*. Lima: [MEF] – Dirección Nacional del Presupuesto Público.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2011). *R.D. N° 002-2011-EF/76.01 Anexo 1: Definiciones básicas para la Identificación y Diseño de Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/anexos/Anexo_1_Definiciones_basicas.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (s.f. a). *Programas Presupuestales: Presentación*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2126&Itemid=101530&lang=es
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (s.f. b). *Definición de Programas Presupuestales*. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3510&Itemid=101530&lang=es
- Ministerio de Educación [MINEDU] (2014). *Anexo 2: Programa Presupuestal: “Logros de Aprendizaje de los estudiantes de educación básica regular-PELA” 2014-2016*. Lima. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/opyc/files/Anexo02pela2014junio.pdf>
- Mokate, K. (2001). Eficiencia, Eficacia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué quiere decir? En Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social. *"Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

- Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor Público en el sector público*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión (s.f.). *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Buenos Aires: Sistema de Planeamiento Estratégico Público. Recuperado de www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/GxRultimavers.pdf
- Olsen, J. & Peters, B. (1996). *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008). *Policy Brief*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf>
- Osborne, D. & Plastric, P. (1998). *La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Buenos Aires: Paidós
- Pan, S. (2007). Desafíos a la capacidad pública. *Gestión y Política Pública*. 16 (2), 511-537. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Suk_Kim.pdf
- Peters, T. & Waterman, R. (1982). *In Search of Excellence*, New York: Harper and Row
- Pina, V. & Torres, L. (1996). *Análisis de la información externa, financiera y de gestión, de las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.
- Project Management Institute [PMI] (2013). *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (5ª ed.)*. Pensilvania: Project Management Institute [PMI].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de Planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: A.K. Office Supplies (NY).
- Renjifo, J. & Llanos, J. (2015). Herramientas y Técnicas de gestión para la Gestión de la Calidad en las etapas de planeamiento y seguimiento de un proyecto. (Tesis de Maestría, Universidad de San Buenaventura, Santiago de Cali, Colombia). Recuperado de http://bibliotecadigital.usb.edu.co/jspui/bitstream/10819/2542/1/Herramienta_Gestion_Gerencia_Planeacion_Proyecto_Renjifo_2014.pdf
- Rhodes, R. (1994). The hollowing out of the state. *Political Quarterly*, 65(1), 138–151. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x/full>
- Robinson, M. (2013). *Manual sobre la elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*. México: Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados [CLEAR]. Recuperado de http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/10/Manual-sobre-la-elaboracio%CC%81n-de-presupuestos-basados-en-resultados_CLEAR.pdf

- Robinson, M. & Last, D. (2009). *Un modelo básico de presupuesto por resultados*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional – Departamento de Finanzas Públicas. Recuperado de <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901s.pdf>
- Ross, S. (2007). *Introducción a la estadística*. Barcelona: Reverte.
- Salgado, E. (2003). Teoría de costos de transacción: una breve reseña. *Cuadernos de Administración*, 16(26), 61-78. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/205/20502604.pdf>
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission and the Treasury.
- Schwartz, H. (1994). Small States in Big Trouble. *World Politics*. 46(4), 527-555. Recuperado de <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7547200&fulltextType=RA&fileId=S0043887100002525>
- Secretaría de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación [MINEDU] (2011). *Informe de Ejecución Financiera y de Metas Físicas Período 2008 -2010 y al I Semestre 2011*. Lima. Recuperado de [file:///C:/Users/usuario/Downloads/pela_27102011%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/pela_27102011%20(1).pdf)
- Sociedad Latinoamericana para la Calidad (2010). *Diagrama de Interrelaciones*. Recuperado de <http://www.valoryempresa.com/archives/interrelac.pdf>
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Ugarte, M. (2010). *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Lima: Dirección General del Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf
- Vargas, L. (2013). *Antecedentes del Programa Educativo Logros de Aprendizaje*. Recuperado de <http://www.pelatacna.edu.pe/portal/images/pdf/antecedentes.pdf>
- Vester, F. (2012). *The Art of Interconnected Thinking: Ideas and Tools for a New Approach to Tackling Complexity*. Munich: MCB Publishing House.
- Velásquez, R., Gómez, A. & Pineda, O. (2011). El ultrapresidencialismo en América Latina: definición, medición y recomendaciones de política pública. *Revista Opera*, 2011 (11), 165 – 195. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3569/3605>
- Wehrich, H., Koontz, H. & Cannice, M. (2012). *Administración: una perspectiva global y empresarial*. Mexico D.F: McGraw-Hill
- Wren, D. (1994). *The Evolution of Management Thought*. New York: Wiley.
- Yin, R. (2003). Case Study Research: Design and Methods (3ra Ed.). *Applied social research methods series*. 1(5). 1-116. Recuperado de: <https://www.amazon.es/Case-Study-Research-Methods-Applied/dp/1452242569>

ANEXO A: Matriz de Consistencia

Pregunta orientadora	Objetivo General	Hipótesis Principal	Metodología	Variables	Indicadores
¿Cuáles deberían ser los problemas priorizados para una estrategia de mejora de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás?	Identificar y priorizar los problemas más influyentes e influenciados para una estrategia de mejora de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás	Los problemas priorizados para una estrategia de mejora deben ser aquellos que son más influyentes y menos influenciados	Revisión de fuentes secundarias y primarias Entrevistas a especialistas, actores involucrados Encuestas	Impacto	Impacto: - Capacidad del problema para influir en otros problemas, así como de ser influenciado por otros problemas
Pregunta orientadora	Objetivo Específico	Hipótesis Específica	Capítulo		
¿Cuáles serían los temas teóricos necesarios para la investigación?	Analizar críticamente los temas teóricos necesarios para la investigación	Los temas teóricos estarían vinculados a la Nueva Gestión Pública, la Gestión por Resultados a través de la metodología de PpR, el PpP y temas de la Gestión de la Calidad	Marco teórico		
¿Cuál es el alcance, enfoque, horizonte temporal y estrategia de la investigación?	Definir el alcance, enfoque, horizonte temporal y estrategia de la investigación	La investigación tiene alcance exploratorio, enfoque mixto, se realiza entre el 2014 - 2016 y es un estudio de caso	Marco metodológico		
¿Cuáles son las unidades de estudio, herramientas de recolección y herramientas de análisis de la investigación?	Seleccionar las unidades de estudio, herramientas de recolección y herramientas de análisis de la investigación	Se utilizarán entrevistas, encuestas y herramientas del Control de la Calidad			

Pregunta orientadora	Objetivo General	Hipótesis Principal	Capítulo	Variables	Indicadores
¿Qué es PP PELA y cómo se desarrolla la implementación de su Producto 3 desde el MINEDU hasta las IIEE del nivel Primaria del distrito de San Nicolás?	Presentar al PP PELA y cómo se desarrolla el modelo de implementación práctica de su Producto 3 desde el MINEDU hasta las IIEE de San Nicolás.	El PP PELA es uno de los programas presupuestales más importantes del país, recibe la mayor inversión en presupuesto nacional y tiene como objetivo la mejora en el logro de aprendizajes de los alumnos. Además, el modelo no se desarrolla acorde a lo formulado en la planificación	Marco contextual	Impacto	Impacto: - Capacidad del problema para influir en otros problemas, así como de ser influenciado por otros problemas
¿Cuáles son los principales resultados de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás?	Conocer los principales resultados del PP PELA en relación con el tiempo de llegada, cantidad, uso y estado del material educativo repartido por la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás	Los materiales no llegan a tiempo, ni en cantidades óptimas y en mediano estado	Marco analítico		
¿Cuáles son los principales cuellos de que evitan el logro de resultados específicos de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás?	Identificar los principales problemas de la implementación del Producto 3 del PP PELA	Los principales cuellos de botella serían el bajo diagnóstico de la realidad, el poco control de la información, el tiempo de demora de los procesos			
¿Cuáles son los problemas más influyentes e influenciados de la gestión de materiales educativos del nivel Primaria del PP PELA en el distrito de San Nicolás?	Clasificar y priorizar los problemas identificados en la implementación del Producto 3 del PP PELA.	Los problemas más influyentes son aquellos relacionados a los procesos de distribución y uso de los materiales educativos			

ANEXO B: Unidades seleccionadas para el enfoque cualitativo

Entidad	Dirección/oficina/unidad/área	Cargo
Ministerio de Educación (MINEDU)	Dirección General de Educación Básica Regular (DIGERB)	Directora de Educación Primaria
	Dirección General de Tecnología Educativa (DIGETE)	Especialista
	Secretaría de Planificación Estratégica	Secretario de Planificación Estratégica
	Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP)	Jefe(a)
	Oficina de Gestión Administrativa (OGA)	Jefe(a)
Gobierno Regional (GR)	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Gerente Regional
Dirección Regional de Educación (DRE)	Dirección General	Director(a)
	Área de Gestión Institucional	Director(a)
	Área de Presupuesto	Responsable
	Área de Estadística	Responsable
	Área de Abastecimiento	Jefe(a)
Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL)	Dirección General	Director(a)
	Área de Gestión Pedagógica	Jefe(a)
	Área de Gestión Institucional	Jefe (a)
	Área de Presupuesto	Jefe(a)
	Área de Abastecimiento	Jefe(a)
	Área de Estadística	Encargado(a)
	Promoción Educativa Comunitario	Promotor(a) educativo comunitario
Institución Educativa (IIEE)	Dirección	Director(a)

Fuente: Anexo 2 del PP 0090 PELA 2014 - 2016

ANEXO C: Unidades seleccionadas para el enfoque cuantitativo

Actor (2015)	Institución Educativa (IEE) donde labora	Tipo de Institución Educativa (IEE)
18 docentes	Toribio Rodríguez de Mendoza	Polidocente completo
18 docentes	18207 San Nicolás	Polidocente completo
3 docentes	18210	Polidocente multigrado
1 docente	18213	Unidocente
1 docente	18450	Unidocente
1 docente	18472	Unidocente

Fuente: ESCALE (s.f.)



ANEXO D: Consentimiento informado presentado a los actores entrevistados

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación, “La gestión de procesos en la implementación de Programas Presupuestales. Un enfoque desde la interculturalidad del caso del Programa Presupuestal 0090 PELA del MINEDU en el distrito de San Nicolás en el periodo 2013 – 2015”, será presentada para la obtención de la licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo del estudiante firmante abajo y cuenta con la asesoría y supervisión del docente FABRICIO ERNESTO FRANCO MAYORGA.

El objetivo de contar con la información solicitada, datos, y recomendaciones sobre el desarrollo de la entrega de materiales educativos en la institución donde labora, es identificar y clasificar las principales fortalezas y cuellos de botella de la implementación práctica del Producto 3 (gestión de materiales educativos) del PP 0090 en el distrito de San Nicolás. Dicha información, será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la Biblioteca de la Universidad y de su repositorio virtual.

En ese sentido, agradezco ratificar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizo que estos serán utilizados solo para fines de investigación académica.

Agradecemos su apoyo.

Luis Ricardo Calderón La Madrid
20083019

Yo _____, representante de _____ autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica [nombre del trabajo]. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Nombre y apellido:

Cargo dentro de la organización:

DNI:

ANEXO E: Modelo de entrevista a funcionarios públicos

LA GESTIÓN DE PROCESOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES. UN ENFOQUE DESDE LA INTERCULTURALIDAD DEL CASO DEL PROGRAMA PRESUPUESTA 0090 PELA DEL MINEDU EN EL DISTRITO DE SAN NICOLÁS EN EL PERIODO 2013 – 2015

Estimado(a) directivo(a), esta entrevista forma parte de una investigación de la PUCP que tiene como finalidad identificar cómo se realiza la implementación práctica de la gestión de materiales educativos. Por esta razón, se valora la sinceridad en sus respuestas y se agradece su colaboración. Vale mencionar que toda la información que proporcione será estrictamente confidencial y será utilizada solo para fines del estudio.

Sección 1: se busca realizar preguntas introductorias para ganar la confianza e introducir la conversación con el entrevistado

- P1. ¿Cuántos alumnos de la sección primaria hay en el centro educativo que dirige?
P2. ¿Cuántas personas conforman su equipo?
P3. ¿Cuántas personas conforman el equipo en el que se desempeña?
P4. ¿Cuántas secciones tiene a su cargo?
P5. ¿Cuáles son las funciones principales que desempeñan la organización o equipo al que pertenece? ¿Y usted?
P6. ¿Existe una dirección especializada en el rubro de educación, específicamente, materiales educativos?
P7. ¿Cuáles son los temas principales que se están desarrollando en esa dirección?

Sección 2: se busca introducir las preguntas referentes al conocimiento y valoración de materiales educativos

- P8. ¿Ha escuchado acerca de los materiales educativos?, ¿cuáles considera que son sus beneficios en el aprendizaje de los alumnos?
P9. ¿Qué materiales educativos conoce?
P10. ¿Qué tan importante considera el tener materiales educativos en el centro educativo que dirige?
P11. ¿Qué tan importante considera el uso de materiales educativos por parte de los alumnos?
P12. ¿Qué tan importante considera el diseño, elaboración, distribución y entrega de materiales educativos?

Sección 3: se busca conocer el estado, tiempo y cantidad de los materiales educativos

- P13. ¿Su centro educativo cuenta con materiales educativos? En caso de que cuente con materiales, ¿en qué estado se encuentra este material? (Se presenta la Tabla 1 de la cartilla), ¿por qué se encuentran en este estado?
P14. ¿Cuenta con algunos materiales educativos actualmente? En caso de que tenga materiales almacenados, ¿en qué estado se encuentra este material? (Se presenta la Tabla 1 de la cartilla)
P15. En caso no tenga materiales almacenados, ¿recuerda el estado en que vinieron los materiales educativos?, ¿por qué cree que los materiales estaban en ese estado?
P16. ¿Los materiales educativos llegaron a tiempo al centro educativo que dirige? (Se presenta la Tabla 1 de la cartilla), ¿por qué cree que llegaron en este tiempo?
P17. ¿Los materiales educativos llegaron a tiempo la organización en la que se desempeña? (Se presenta la Tabla 1 de la cartilla), ¿por qué cree que llegaron en este tiempo?
P18. ¿Cuántos materiales educativos recibió aproximadamente?

P19. ¿La cantidad de materiales educativos fue suficiente para la cantidad de alumnos y docentes del centro educativo que dirige? (Se presenta la Tabla A de la cartilla N° 1), ¿por qué la cantidad fue o no fue suficiente?

P20. ¿La cantidad de materiales educativos recibido fue suficiente para satisfacer a demanda de las organizaciones educativas? (Se presenta la Tabla A de la cartilla N° 1), ¿por qué la cantidad fue o no fue suficiente?

P21. Dependiendo de cómo se vea la actitud del entrevistado se hará esta pregunta: ¿cuenta con algún dato de la cantidad de material educativo recibido o entregado?

Sección 4: se busca conocer el nivel de criticidad que tiene el entrevistado

P22. ¿Qué tan crítico considera el hecho que alumnos y docentes no cuente con material educativo?

Sección 5: se busca identificar el nivel de conocimiento, entendimiento y valoración del Producto 3 del PELA

P23. ¿Conoce usted algo sobre el la gestión de materiales educativos del Programa Presupuestal PELA MINEDU? ¿Podría comentar un poco? (en caso no conozca, decirle brevemente en qué consiste)

P24. ¿Usted ha sido beneficiario de este Programa?

P25. Según su opinión, ¿cuál sería el grado de importancia que tendría esta parte del Programa Presupuestal?, ¿por qué?

P26. ¿Por qué cree que el MINEDU apuesta por este Programa para la gestión de los materiales educativos?

Sección 6: se busca identificar el nivel de conocimiento de las funciones de otros actores y del actor dentro del Producto 3 del PELA

P27. ¿Qué funciones considera que realiza el MINEDU, con relación a la gestión de materiales educativos?

P28. ¿Qué funciones considera que realiza el MINEDU y la DRE con relación a la gestión de materiales educativos?

P29. ¿Qué funciones considera que realizan el MINEDU, DRE y UGEL en temas de materiales educativos?

P30. ¿Qué funciones considera que realizan el MINEDU, DRE, UGEL y la IIEE en temas de materiales educativos?

P31. ¿Qué funciones ha desarrollado o desarrolla dentro de la gestión de los materiales educativos?, ¿podría explicar algunas de ellas?

Sección 7: se busca identificar el nivel de apropiación de las funciones del actor dentro del Producto 3 del PELA

P32. ¿Qué tan frecuentemente realiza estas funciones?, ¿por qué?

P33. ¿Cómo realiza estas actividades?

Sección 8: se busca conocer la percepción del entrevistado(a) sobre el Producto 3 del PELA

P34. ¿Qué fortalezas rescata usted en la parte relacionada al material educativo de este Programa Presupuestal?, ¿por qué?

P35. A continuación se presenta una cartilla en la que se encuentran los principales procesos del Programa Presupuestal (Tabla 2 de la cartilla), ¿cuáles conoce?

P36. En una escala del 1 al 6, donde 1 es el menos crítico y 6 el más crítico, ¿qué calificación le daría a cada uno de estos procesos?, ¿en qué se basó para hacer esta clasificación?

P37. Aparte de las alternativas mostradas, ¿encuentra usted otros aspectos de mejora en la parte relacionada al material educativo de este Programa Presupuestal?, ¿cuál?, ¿por qué?

P38. ¿Qué recomendaciones daría para que este Programa se realice mejor?

Sección 9: se busca identificar el nivel de urgencia del actor sobre el Producto 3 del PELA

P39. De acuerdo a su criterio, ¿qué tan necesaria sería una adecuada implementación de la gestión de materiales educativos en el Programa Presupuestal PELA?, ¿por qué?

Sección 10: se busca conocer el nivel de conexión en el Producto 3 del PELA

P40. ¿Mantiene una comunicación constante con entidades como la DRE, UGEL y el MINEDU en temas de materiales educativos?

P41. Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál es la frecuencia con la que se comunican?

P42. ¿Qué medios utiliza usted para comunicarse?

P43. ¿Qué tan efectivos son estos medios?

P44. Si la respuesta es negativa, ¿por qué?

P45. ¿Cuáles son los motivos principales por los que se comunica con otras entidades públicas en temas de materiales educativos?

Sección 11: se busca conocer el nivel de proximidad en el Producto 3 del PELA

P46. ¿Qué tan buena considera usted la relación con otros actores internos?

P47. ¿Cuáles son los actores que más le apoyan en el tema de los materiales educativos?

P48. ¿Existe alguna iniciativa externa que le apoya con los materiales educativos?, ¿cómo le apoya?

Sección 12: se busca conocer los actores con mayor poder en el Producto 3 del PELA

P49. Dentro de los siguientes actores, ¿a cuáles conoce? (Se presenta la Tabla 3 de la cartilla)

P50. En una escala del 1 al 6, donde 1 es el menos influyente y 6 el más influyente, ¿qué calificación le daría a cada actor con respecto al nivel de poder de decisión y opinión que tienen en la implementación del Producto 3 del PELA?, ¿por qué?

P51. ¿Qué organización (de la siguiente lista, Tabla 3 de la cartilla) considera que tiene la estima y respaldo de la gente porque considera sus opiniones y actúa según los valores de la sociedad? [P. Normativo]

P52. ¿Qué organizaciones (de la siguiente lista, Tabla 3 de la cartilla) considera son las que tienen mayor liderazgo? ¿Por qué? [P. Normativo o P. acceso a la información/conocimiento]

P53. Como organización pública ¿tienen algún poder de decisión o influencia sobre las actividades vinculadas a la implementación del Producto 3 del PELA?, ¿podría explicar un poco sobre ella?

P54. ¿Cuenta con mecanismos de comunicación para escuchar los reclamos de diferentes organizaciones y de la población? [Sirve para contrastar la información proporcionada por los actores de base y los planificadores]

Sección 13: se busca conocer la sostenibilidad del Producto 3 del PELA

P55. ¿En un eventual cambio de gestión se debería mantener y mejorar la actual gestión de materiales educativos del Programa Presupuestal?

ANEXO F: Cartillas complementarias para la entrevista

Tabla F.1: Cartilla sobre el material educativo recibido

Institución Educativa	¿Llegó el material educativo a su centro educativo?		Estado del material educativo			Tiempo de llegada del material educativo			Cantidad del material educativo			
	Sí	No	Excelente	Bueno (empolvado leve, pequeñas fallas de forma: colores, portada)	Medio malo (empolvado, fallas de forma, impresión)	Malo (Sucio, roto, sin hojas, fallas teóricas y ortográficas)	Oportuno	Tarde (1 a 3 meses)	Muy tarde (3 a más meses)	Suficiente (todos tienen material)	Adecuada (la gran mayoría tiene material)	Insuficiente (la gran mayoría no tiene material)
18207 San Nicolás												
18210												
18213												
18450												
18472												

Tabla F.2: Cartilla sobre los procesos de la gestión del material educativo

Proceso	Conoce el proceso		Nivel de criticidad						Por qué
	Sí	No	1	2	3	4	5	6	
Diseño de los materiales educativos									
Presupuesto de la elaboración, distribución y promoción de materiales educativos									
Distribución de materiales educativos del MINEDU a la UGEL									
Distribución de materiales educativos de la UGEL a la IIEE									
Distribución de materiales educativos de la DRE a la IIEE									
Recepción de materiales educativos									
Capacitaciones sobre cómo gestionar el materiales educativos a funcionarios									
Capacitaciones sobre el uso de los materiales educativos a docentes									

Tabla F.3: Cartilla sobre los actores involucrados en la gestión del material educativo recibido

Actor	Conoce al actor		Nivel de influencia						Por qué
	Sí	No	1	2	3	4	5	6	
Dirección de Educación Primaria									
Equipo PELA									
Dirección General de Tecnología Educativa									
Oficina de Tecnologías de la Educación y Comunicación									
Secretaría de Planificación Estratégica del MINEDU									
Unidad de Planificación y presupuesto									
Oficina General de Administración									
Oficina de Coordinación Regional									
Oficina de Seguimiento y Evaluación estratégica									
Oficina General de Comunicación Social y Participación Ciudadana									
Oficina de Presupuesto y Planeamiento									
Dirección Regional de Educación									
Gestión Institucional									
Oficina de Presupuesto									
Oficina de Estadística									
Jefatura de Abastecimiento									
Gestión Administrativa									
Oficina de Gestión Pedagógica									
Dirección de la UGEL									
Oficina de Gestión Institucional									

Actor	Conoce al actor		Nivel de influencia						Por qué
	Sí	No	1	2	3	4	5	6	
Jefatura de Abastecimiento									
Oficina de Estadística									
Oficina de la Gestión Pedagógica									
Dirección IIEE									
IIEE (Docentes)									



ANEXO G: Modelo de encuesta a los docentes

Número de encuesta: _____

**LA GESTIÓN DE PROCESOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS
PRESUPUESTALES. UN ENFOQUE DESDE LA INTERCULTURALIDAD DEL CASO DEL
PROGRAMA PRESUPUESTA 0090 PELA DEL MINEDU EN EL DISTRITO DE SAN
NICOLÁS EN EL PERIODO 2013 – 2015**

(Encuesta a docentes)

Buenos días/buenas tardes, soy un estudiante de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estoy realizando una encuesta para mi tesis de licenciatura, por ello, le pido unos minutos de su tiempo para conocer sus percepciones y preferencias sobre el la gestión de materiales educativos. Recuerde que la sinceridad en sus respuestas ayudará mucho para esta investigación. Gracias por el tiempo brindado y su colaboración.

IMPORTANTE: las respuestas de estas encuestas son anónimas, todas las respuestas proporcionadas por usted serán estrictamente confidenciales y utilizadas solo para fines del estudio.

I. PREGUNTAS GENERALES

- P1. Sexo : Masculino Femenino
- P2. Edad : _____
- P3. ¿Cuántos años tiene trabajando en el centro educativo? : _____
- P4. ¿Cuántas secciones tiene a su cargo? : _____
- P5. ¿Cuántos alumnos tienen las aulas o grados que enseña? : _____
- P6. ¿Existe una dirección especializada en materiales educativos en el colegio? Sí No

II. PREGUNTAS SOBRE CONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS

P7. ¿Ha escuchado o conoce acerca de los materiales educativos? (cuadernos, libros, material didáctico, etc.): Sí No *(Si la respuesta es No, pasar a la pregunta P18)*

P8. ¿Qué tan importante considera el uso de estos materiales educativos en el aprendizaje de los alumnos? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “nada importante” y 6 es “muy importante”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

III. PREGUNTAS SOBRE EL ESTADO, TIEMPO Y CANTIDAD DE LOS MATERIALES EDUCATIVOS

P9. ¿En su centro educativo se utiliza materiales educativos del MINEDU?: Sí No *(Si la respuesta es No, pasar a la P18)*

P10. ¿Qué materiales educativos utiliza? (marcar con una “x” los materiales que utiliza)

	Cuadernos		Libros		Guías docente		Kits educativos		Materiales fungibles
--	-----------	--	--------	--	---------------	--	-----------------	--	----------------------

P11. ¿En qué estado se encuentra este material? (marcar con una “x”)

	Excelente		Bueno (pequeñas fallas de forma: colores, portada)		Medio malo (empolvado, fallas de forma, impresión)		Malo (Sucio, roto, sin hojas, fallas teóricas y ortográficas)
--	-----------	--	--	--	--	--	---

P12. ¿En qué tiempo llegaron los materiales educativos al su centro educativo? (marcar con una “x”)

	Oportuno		Tarde (1 a 3 meses)		Muy tarde (3 a más meses)
--	----------	--	---------------------	--	---------------------------

P13. ¿La cantidad de materiales educativos fue suficiente? : Sí No

P14. ¿Qué tan crítico considera el hecho que alumnos y docentes no cuente con material educativo? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “nada crítico” y 6 es “muy crítico”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

IV. PREGUNTAS SOBRE LA UTILIDAD Y FRECUENCIA DE USO DE LOS MATERIALES EDUCATIVOS

P15. ¿Qué tan importante son los materiales educativos para mejorar el nivel académicos de las clases? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “nada importante” y 6 es “muy importante”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

P16. ¿En la elaboración y ejecución de sus clase que tan seguido utiliza los materiales educativos entregados por el MINEDU? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “no utilizo” y 6 es “utilizo en todas mis clases”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

P17. ¿Utiliza material adicional para la elaboración y ejecución de sus clases? Sí No

V. PREGUNTAS SOBRE EL NIVEL DE CONOCIMIENTO, ENTENDIMIENTO Y VALORACIÓN DEL PRODUCTO 3 DEL PELA

P18. ¿Conoce usted algo sobre el la gestión de materiales educativos del Programa Presupuestal PELA del MINEDU? (Si la respuesta es No, pasar a la P24) Sí No

P19. Según su opinión, ¿cuál es el grado de importancia que tendría la repartición de materiales del Programa Presupuestal? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “nada importante” y 6 es “muy importante”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

P20. ¿Cómo considera que se está desarrollando la gestión de materiales educativos del Programa Presupuestal PELA del MINEDU? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “nada eficiente” y 6 es “muy eficiente”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

VI. PREGUNTAS SOBRE LA PERCEPCIÓN DEL ENCUESTADO(A) SOBRE EL PRODUCTO 3 DEL PELA

P21. A continuación se presenta una cartilla en la que se encuentran los principales procesos del Programa Presupuestal, ¿cuáles conoce? (marcar con una “x” los procesos que conoce)

	Diseño de los materiales educativos		Presupuesto de la elaboración, distribución y promoción de materiales educativos		Distribución de materiales educativos del MINEDU a la DRE
	Distribución de materiales educativos de la DRE a la UGEL		Distribución de materiales educativos de la UGEL a la IIEE		Recepción de materiales educativos
	Capacitaciones sobre cómo gestionar el materiales educativos a funcionarios		Capacitaciones sobre el uso de los materiales educativos a docentes		Promoción de uso de materiales educativos

P22. Dentro de los procesos que conoce, ¿cuáles son para usted los más críticos? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “nada crítico” y 6 es “muy crítico”)

PROCESO	NIVEL DE CRITICIDAD					
	1	2	3	4	5	6
1. Diseño de los materiales educativos						
2. Presupuesto de la elaboración, distribución y promoción de materiales educativos						
3. Distribución de materiales educativos del MINEDU a la DRE						
4. Distribución de materiales educativos de la DRE a la UGEL						
5. Distribución de materiales educativos de la UGEL a la IIEE						
6. Recepción de materiales educativos						
7. Capacitaciones sobre cómo gestionar el materiales educativos a funcionarios						
8. Capacitaciones sobre el uso de los materiales educativos a docentes						
9. Promoción de uso de materiales educativos						
10. Otro:						

P23. De acuerdo a su criterio, ¿Cree que sería necesario realizar un cambio en la gestión de materiales educativos en el Programa Presupuestal PELA? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “no es necesario un cambio” y 6 es “se necesita urgentemente un cambio”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

VII. PREGUNTAS SOBRE LA CONEXIÓN ENTRE ACTORES

P24. ¿Usted tiene los medios para comunicar sus necesidades o problemas? : Sí No (*Si su respuesta es No, pasar a la pregunta P28*)

P25. ¿Qué formas tienen para comunicar y expresar sus necesidades y problemas? (puede marcar más de una)

- A través de comunicación personal
- A través de grupos organizados de docentes
- A través de líderes zonales
- Mediante mecanismos de comunicación dados por la UGEL, DRE o MINEDU
- Organizando manifestaciones públicas (marchas)

P26. ¿Con qué frecuencia se comunica con la Dirección del Centro Educativo y la UGEL para ver temas relacionados a materiales educativos?

- Diario Semanal Mensual Anual Nunca (*si la respuesta es Nunca, pasar a la P44*)

P27. ¿Qué tan efectivos son estos medios? (marcar del 1 al 6, donde 1 es “nada efectivos” y 6 es “muy efectivos”)

1	2	3	4	5	6
---	---	---	---	---	---

P28. ¿De qué forma te gustaría comunicarte con las autoridades locales, regionales y nacionales?

VIII. PREGUNTAS SOBRE LA PROXIMIDAD ENTRE ACTORES

P29. ¿Cuáles son los actores que más le apoyan en el tema de los materiales educativos? (enumerar del 1 al 6 sin repetir los números, donde 1 es el actor que más apoya y 6 es el actor que menos apoya.)

	MINEDU		Gobierno Regional		DREA
	Municipalidad		UGEL		Dirección de la IIEE

P30. ¿En caso que los materiales lleguen deteriorados o con demoras, que institución considera sería la responsable de ello?

	MINEDU		Gobierno Regional		DREA
	Municipalidad		UGEL		Dirección de la IIEE

IX. PREGUNTAS SOBRE PODER DE LOS ACTORES

P31. De la siguiente lista, ¿a quiénes conoces? (marcar con una “x” si los conoce)

	Dirección de Educación Primaria MINEDU		Unidad de Planificación y Presupuesto MINEDU		Unidad encargada de la logística del MINEDU
	Gobierno Regional de Amazonas		Dirección Regional de Educación (DREA)		Oficina de Presupuesto de la DREA
	Jefatura de Abastecimiento de la DREA		Dirección de la UGEL Rodríguez de Mendoza		Encargado de Abastecimiento de la UGEL
	Dirección de la IIEE		Grupo de docentes de la IIEE		Otro:

P32. De la siguiente lista, ¿quiénes tienen poder en la toma de decisiones de materiales educativos? (Considerar 1 como “nada de poder” y 6 como “mucho poder”)

ACTOR	NIVEL DE PODER					
	1	2	3	4	5	6
1. Dirección de Educación Primaria MINEDU	1	2	3	4	5	6
2. Unidad de Planificación y Presupuesto MINEDU	1	2	3	4	5	6
3. Unidad encargada de la logística del MINEDU	1	2	3	4	5	6
4. Gobierno Regional de Amazonas	1	2	3	4	5	6
5. Dirección Regional de Educación (DREA)	1	2	3	4	5	6
6. Oficina de Presupuesto de la DREA	1	2	3	4	5	6
7. Jefatura de Abastecimiento de la DREA	1	2	3	4	5	6
8. Dirección de la UGEL Rodríguez de Mendoza	1	2	3	4	5	6
9. Encargado de Abastecimiento de la UGEL	1	2	3	4	5	6
10. Dirección de la IIEE	1	2	3	4	5	6
11. Grupo de docentes de la IIEE	1	2	3	4	5	6
12. Municipalidad de Rodríguez de Mendoza	1	2	3	4	5	6
13. Municipalidad de San Nicolás	1	2	3	4	5	6
14. Otro:	1	2	3	4	5	6

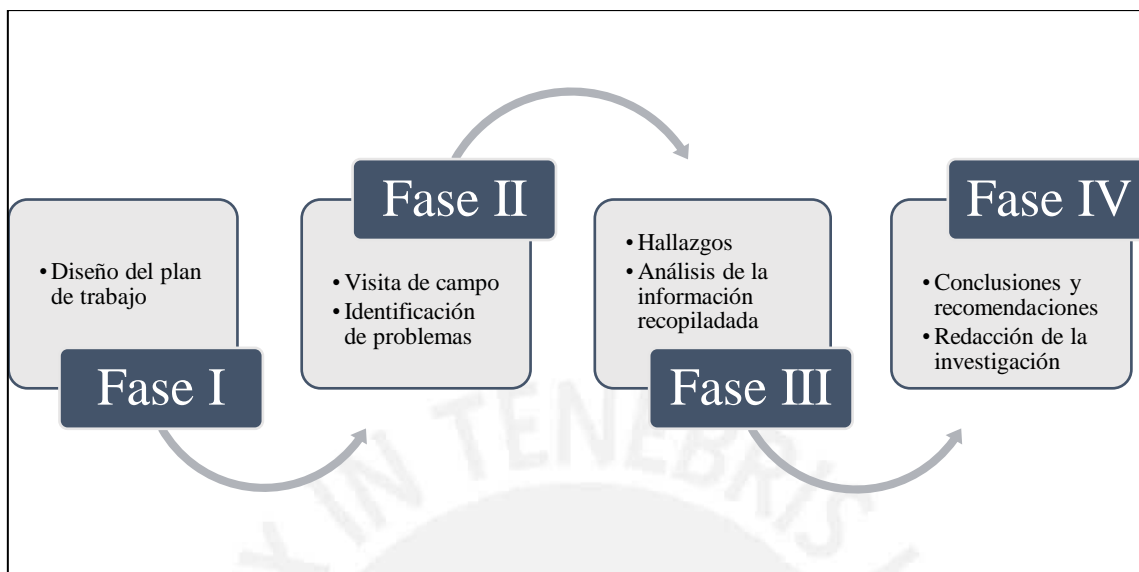
P33. ¿Las siguientes organizaciones realizan bien sus funciones, respetando las normas, valores, creencias y principios de la zona? (Considerar 1 como “no cumple con las normas, creencias...” y 6 como “si cumple con las normas, creencias...”)

ACTOR	NIVEL DE CREDIBILIDAD					
	1	2	3	4	5	6
1. Dirección de Educación Primaria MINEDU	1	2	3	4	5	6
2. Unidad de Planificación y Presupuesto MINEDU	1	2	3	4	5	6
3. Unidad encargada de la logística del MINEDU	1	2	3	4	5	6
4. Gobierno Regional de Amazonas	1	2	3	4	5	6
5. Dirección Regional de Educación (DREA)	1	2	3	4	5	6
6. Oficina de Presupuesto de la DREA	1	2	3	4	5	6
7. Jefatura de Abastecimiento de la DREA	1	2	3	4	5	6
8. Dirección de la UGEL Rodríguez de Mendoza	1	2	3	4	5	6
9. Encargado de Abastecimiento de la UGEL	1	2	3	4	5	6
10. Dirección de la IIEE	1	2	3	4	5	6
11. Grupo de docentes de la IIEE	1	2	3	4	5	6
12. Municipalidad de Rodríguez de Mendoza	1	2	3	4	5	6
13. Municipalidad de San Nicolás	1	2	3	4	5	6
14. Otro:	1	2	3	4	5	6

X. PREGUNTAS LA SOSTENIBILIDAD DE LA GESTIÓN ACTUAL DE MATERIALES EDUCATIVOS

P34. ¿En un eventual cambio de gestión se debería mantener y mejorar la actual gestión de materiales educativos del Programa Presupuestal? : Sí No

ANEXO H: Fases de la investigación



Fase I: fue la primera fase de la investigación y consistió, principalmente, en la elaboración del plan de acción, definición del tema y la selección de herramientas. Para eso se revisaron fuentes secundarias para delimitar el tema, se establecieron la justificación, pregunta de investigación, hipótesis y objetivos de investigación, se elaboraron el índice tentativo, el Estado del Arte y la Matriz de Consistencia, se seleccionaron los actores y se prepararon las herramientas de recopilación y procesamiento de información del caso.

Fase II: fue la segunda fase de la investigación y buscó recopilar información e identificar los problemas, funciones y procedimientos asignados a los actores seleccionados en la fase anterior. Para esto se evaluó el nivel de desarrollo de los componentes, se realizaron las entrevistas y encuestas a los actores y especialistas, se sistematizaron los datos y se construyó el Marco Contextual y Metodológico.

Fase III: fue la tercera fase de la investigación, en esta se analizó el conjunto de información recopilada en la fase II, para determinar y exponer las limitaciones, dificultades y oportunidades de mejora para la toma de decisiones de los responsables. Para esto se analizaron y priorizaron los problemas obtenidos con los recopilados y se validaron las principales actividades identificadas por cada puesto.

Fase IV: fue la última fase, en esta se brindaron las conclusiones y recomendaciones provenientes del análisis y se redacta y presenta el documento final de investigación.

ANEXO I: Variables de evaluaciones anteriores

Variable	Indicador
Estado del material educativo	Número de materiales educativos en estado óptimo
	Número de materiales educativos en estado no óptimo
Tiempo de llegada del material educativo	Número de materiales educativos que llegaron en el tiempo oportuno
	Número de materiales educativos que no llegaron en el tiempo oportuno
Cantidad de material educativo	Número de materiales educativos cuya cantidad fue suficiente
	Número de materiales educativos cuya cantidad fue insuficiente

Fuente: CGR (2015) y Benavides et al. (2009)



ANEXO J: Presupuesto por Actividades del Producto 3 del PELA

Actividad	Nivel	PIA		PIM	
		2014	2015	2014	2015
Dotación de materiales educativos para estudiantes de Primaria de IIEE	Nacional	41,313,456	2,093,366	17,368,345	60,745,501
	Regional	70,910	135,043	99,005	161,022
Dotación de materiales educativos para aulas de Primaria	Nacional	54,356,818	7,636,436	50,744,628	22,998,053
	Regional	72,468	33,000	265,891	33,000
Dotación de material fungible para aulas de Primaria	Regional	156,811	1,104,704	822,254	938,144
Dotación de material educativo para IIEE de Primaria	Nacional	1,174,950	28,563,250	3,698,976	12,731,826
	Regional	15,507	23,100	15,507	23,100
Gestión de materiales y recursos educativos de Primaria	Nacional	3,883,613	3,961,289	1,944,956	6,130,399

Adaptado de Sistema Integrado de Administración Financiera (s.f.)

De acuerdo con la tabla anterior, se puede verificar que tanto el Presupuesto Inicial Aprobado (PIA) como el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) mantuvieron una tendencia al alza en la región Amazonas durante los años 2014 y 2015, incluso cuando a nivel nacional tanto el PIA como el PIM mostraban una tendencia irregular. Este hecho puede ser calificado como un avance ya que podría demostrar una estabilidad presupuestal en la gestión de materiales educativos en el caso de estudio.

ANEXO K: Mapas de las Instituciones Educativas del distrito de San Nicolás

Figura K.1: Polidocentes Completos



Fuente: Google Maps (s.f.)

Figura K.2: Tamaño de IE Polidocentes Completos



Fuente: Google Maps (s.f.)

Figura K.3: IE Multigrado de Nueva Esperanza



Fuente: Google Maps (s.f.)

Figura K.4: Tamaño de IE Multigrado de Nueva Esperanza



Fuente: Google Maps (s.f.)

Figura K.5: Unidocente Mito



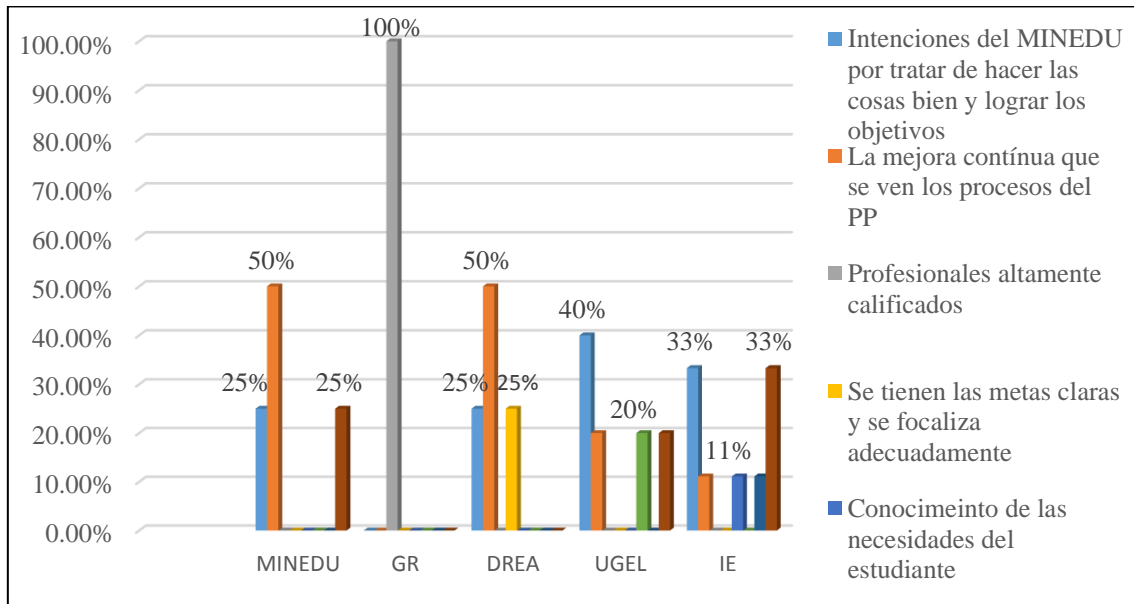
Fuente: Google Maps (s.f.)

Figura K.6: Unidocente Rumiaco y Orilla del Perlamayo



Fuente: Google Maps (s.f.)

ANEXO L: Fortalezas de la gestión de materiales educativos del PELA percibidas por los actores involucrados



ANEXO M: Actores percibidos con mayor poder por los actores entrevistados

Figura M.1: Actores percibidos con mayor poder por los funcionarios administrativos

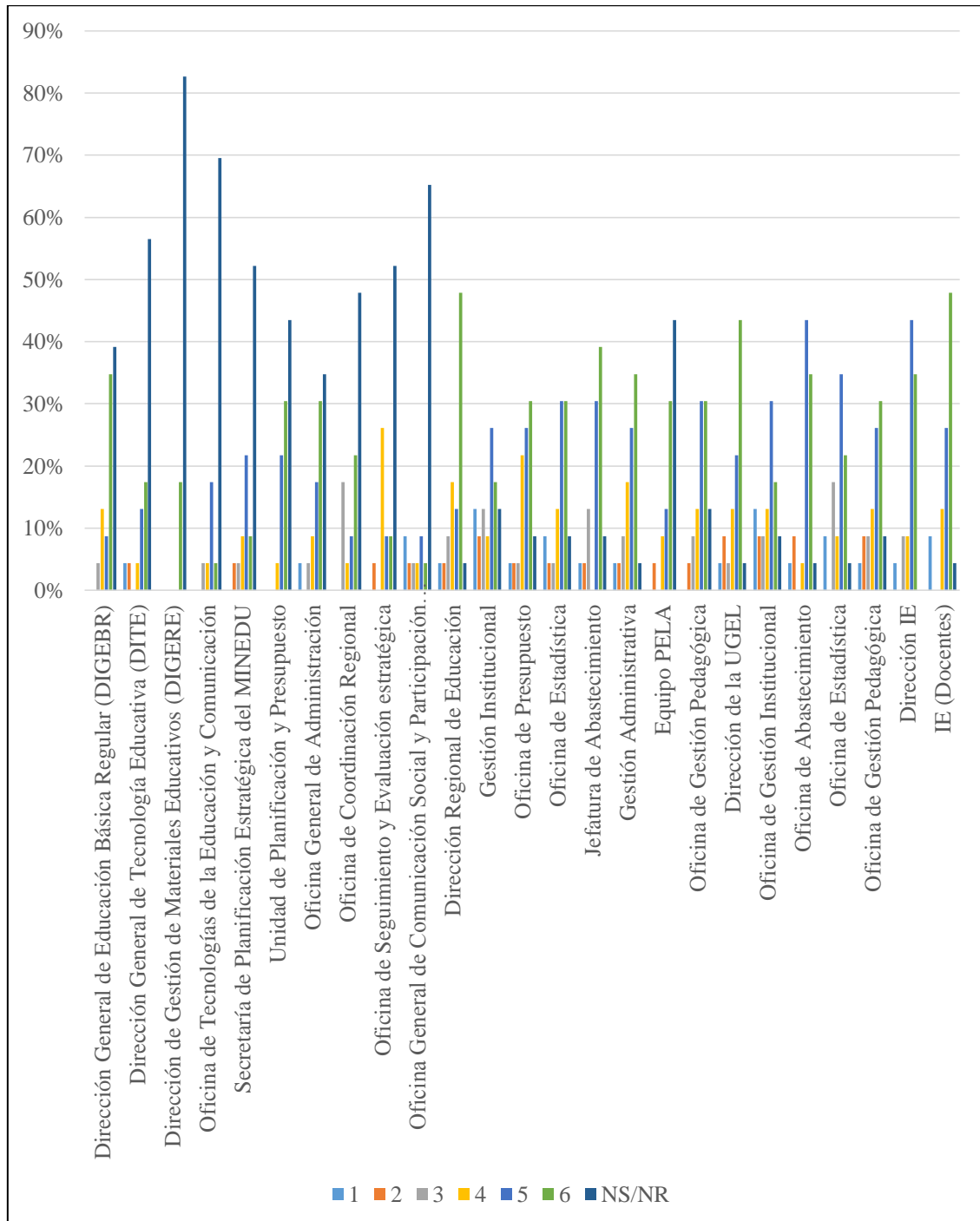
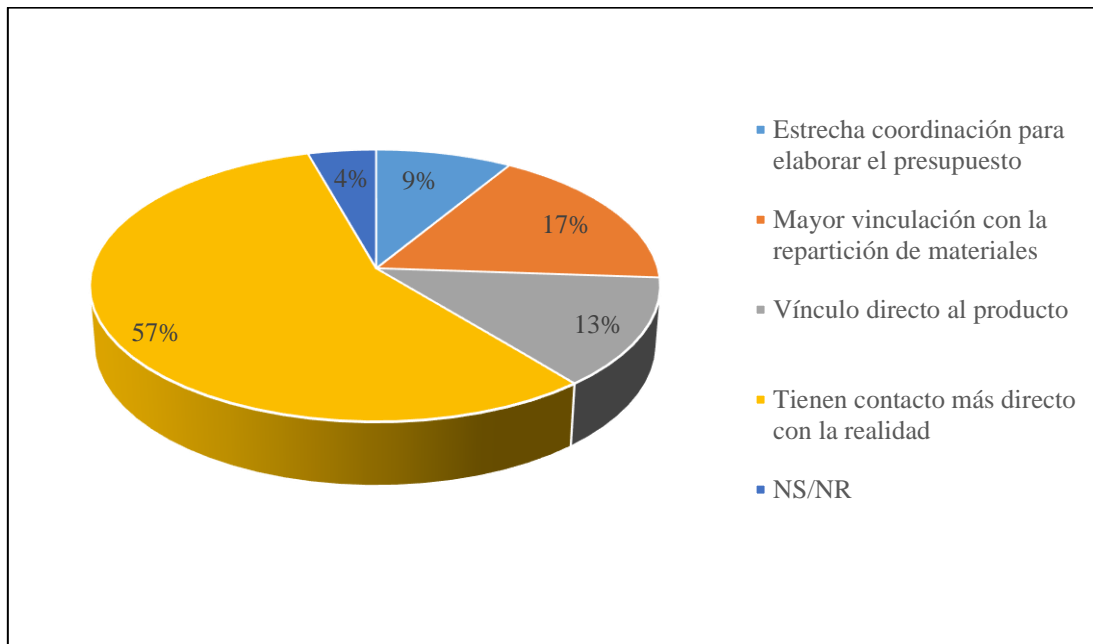


Figura M.2: Razones de la calificación



ANEXO N: Sistemas de comunicación de los actores involucrados en la gestión de materiales educativos del PELA del distrito de San Nicolás

Figura N.1: Se tienen medios de comunicación

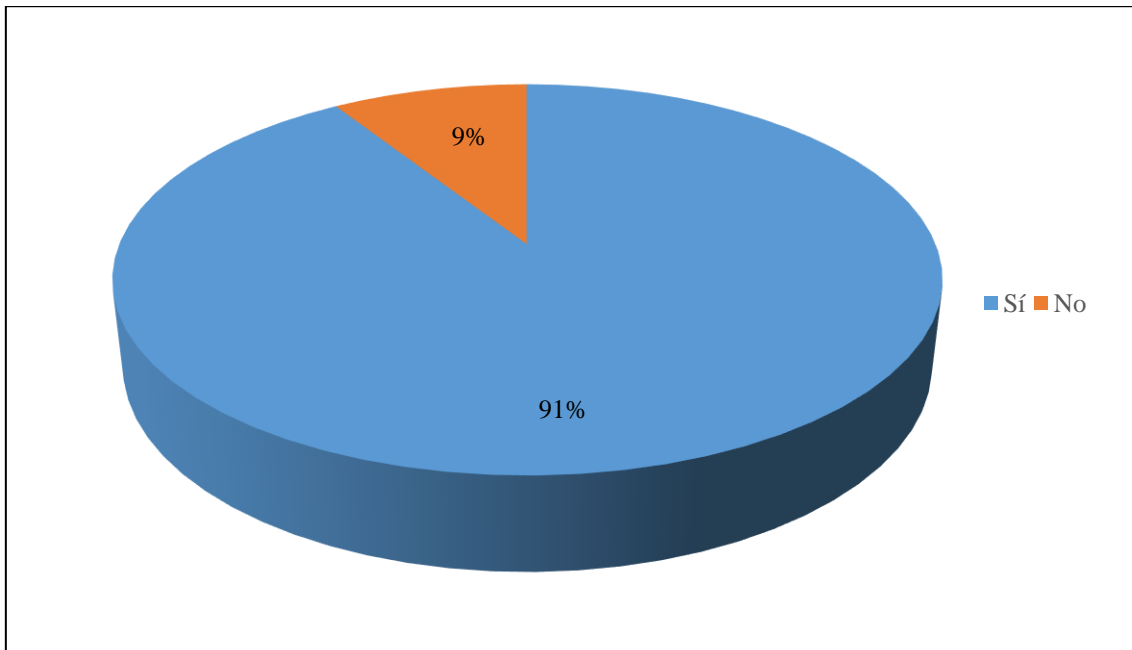


Figura N.2: Medios de comunicación usados

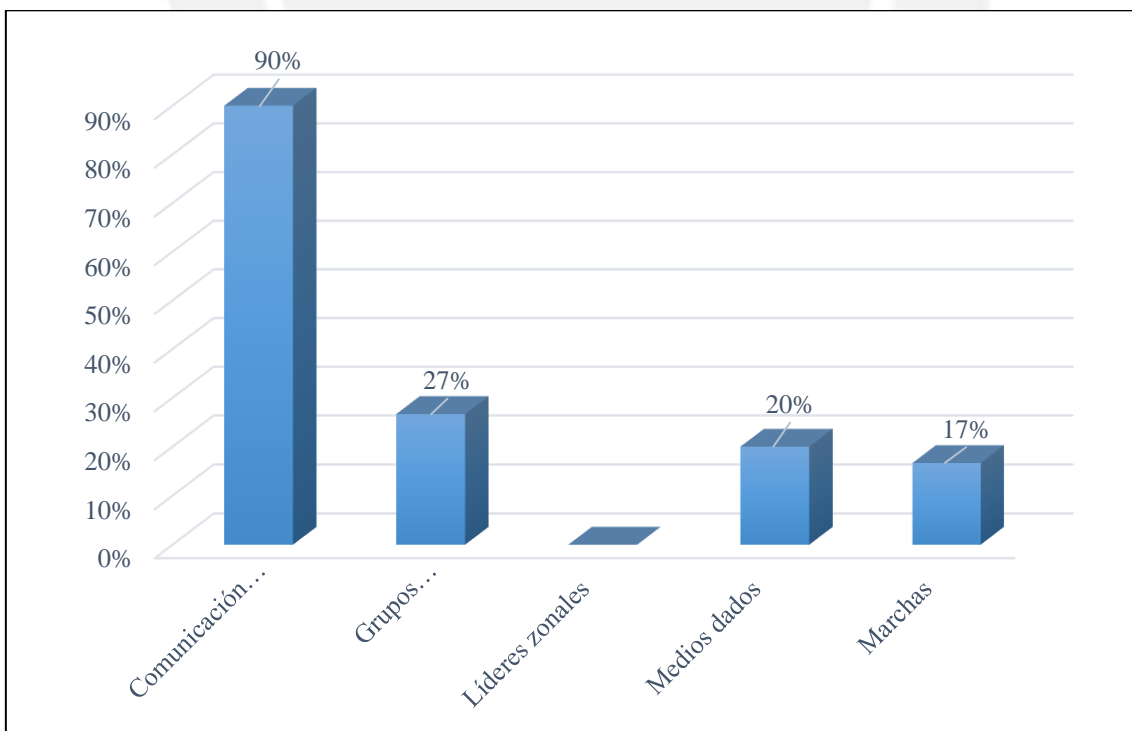


Figura N.3: Frecuencia de uso de los medios de comunicación

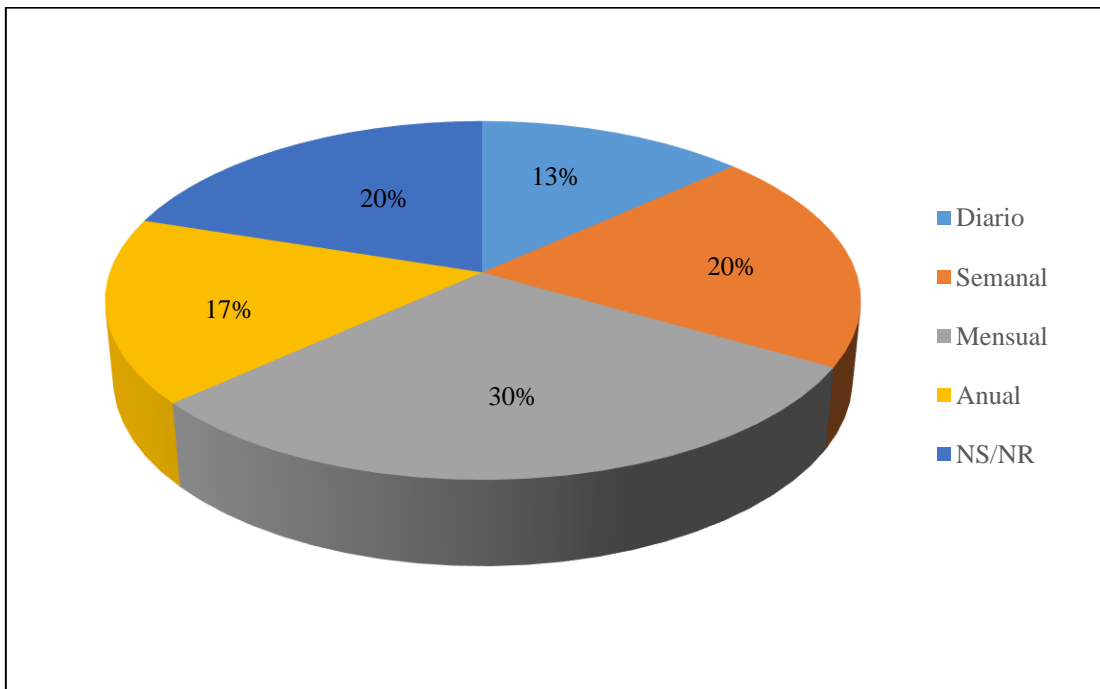


Figura N.4: Efectividad de los medios de comunicación usados

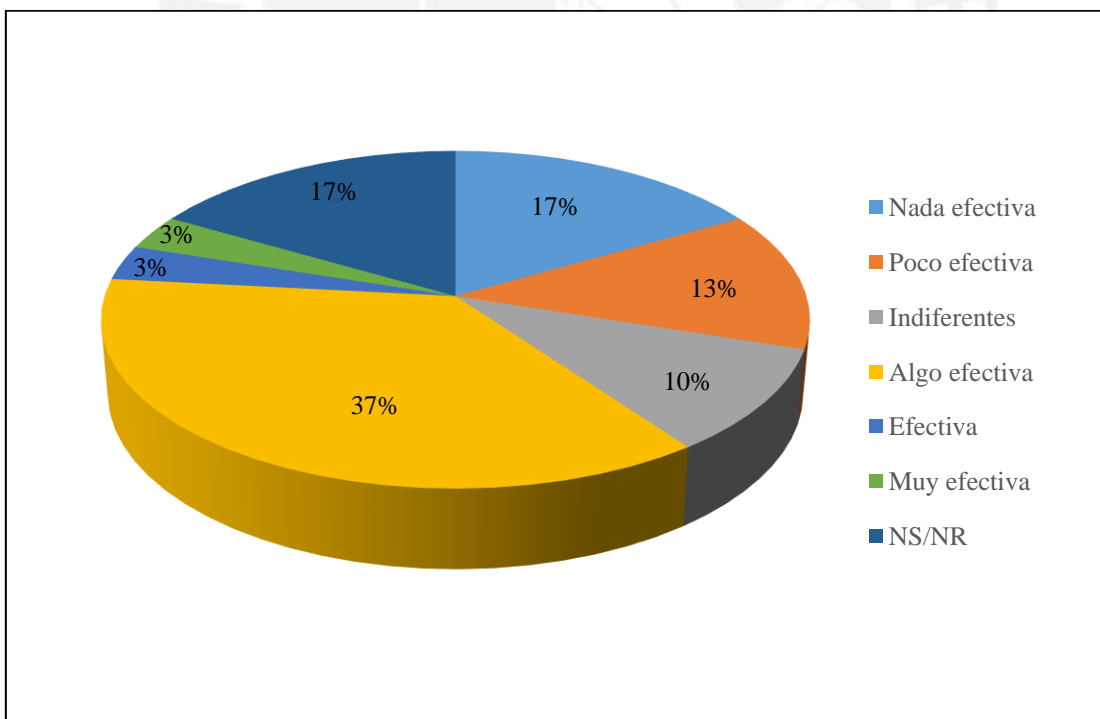
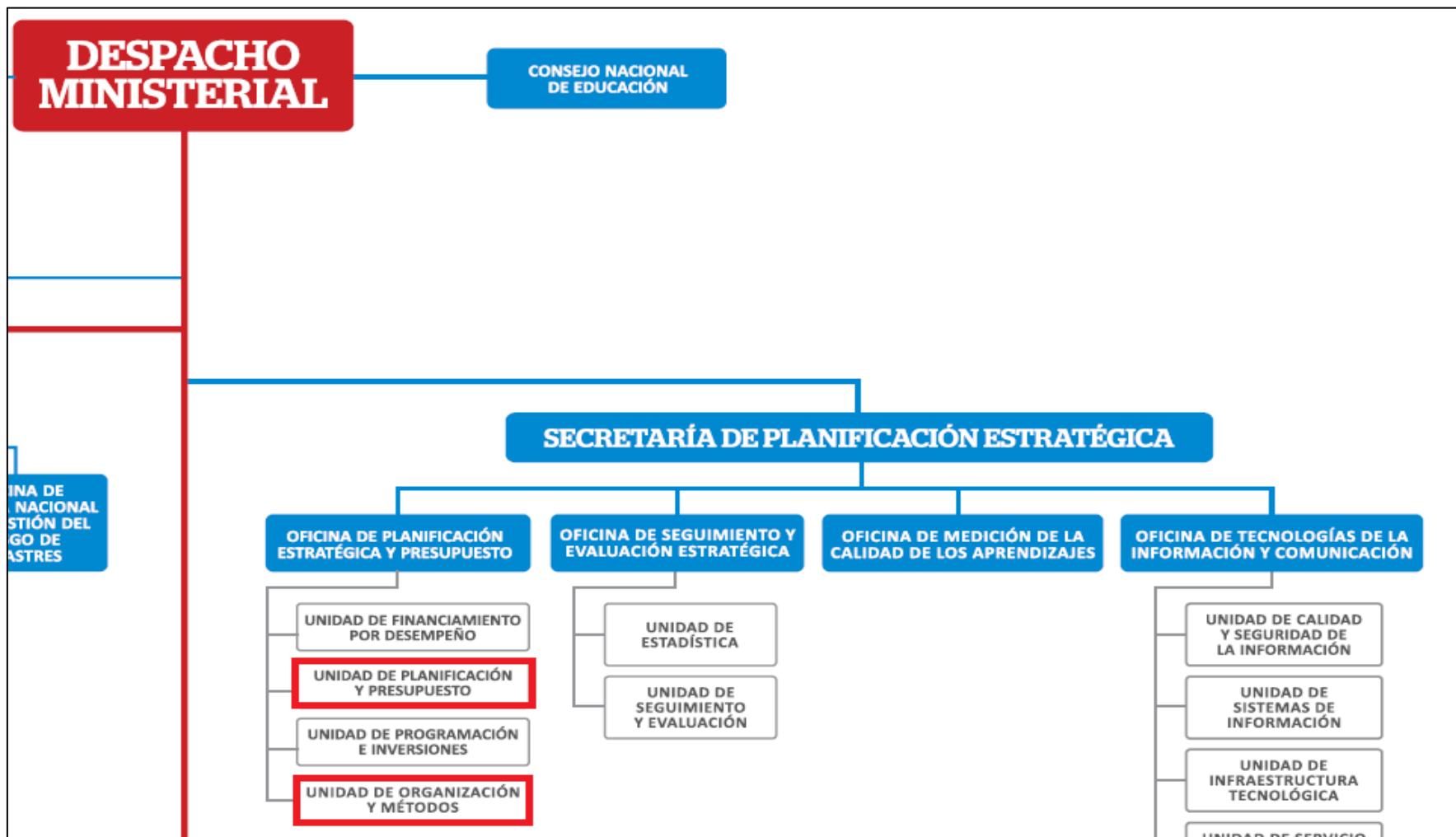
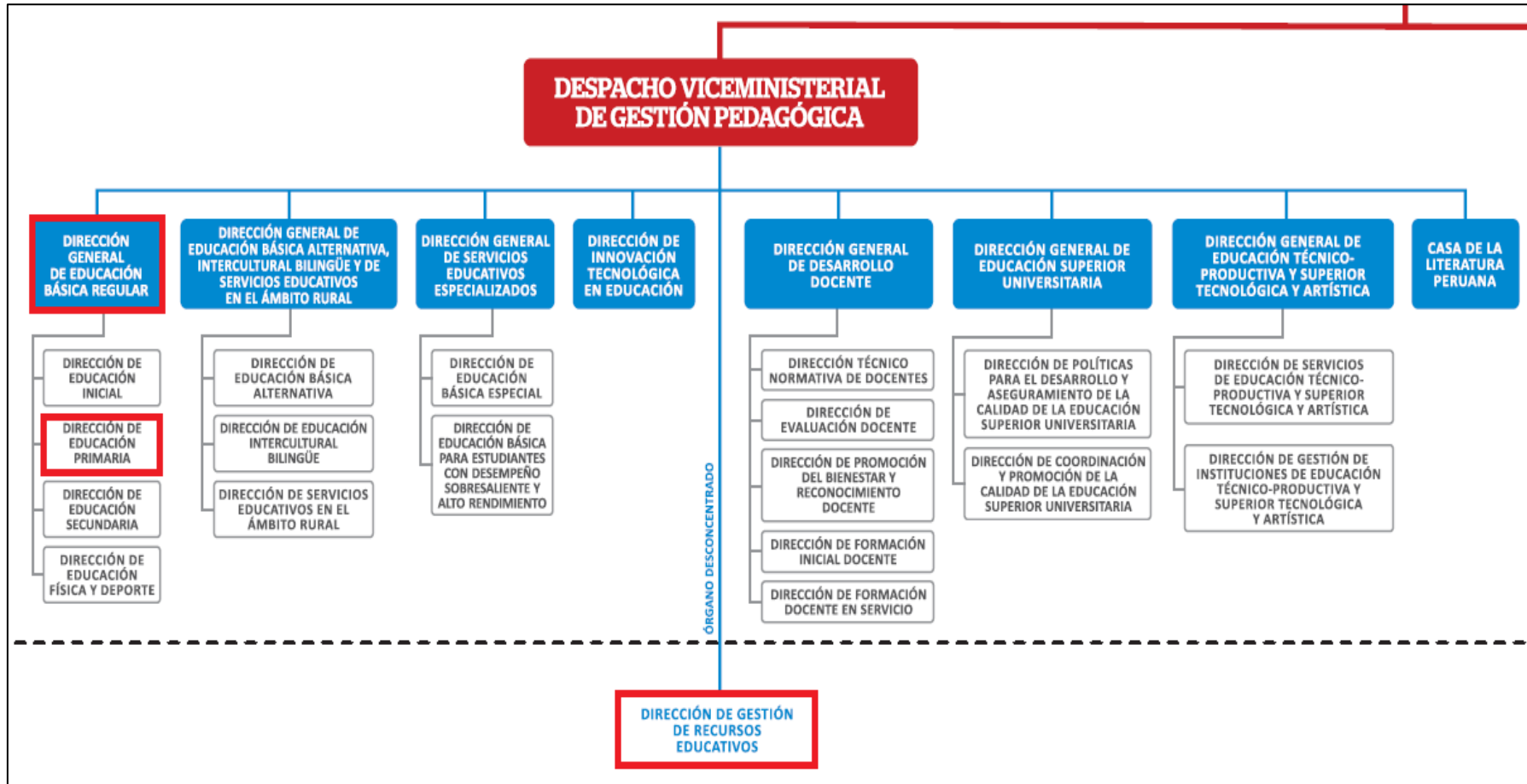


Figura O.2: Organigrama de la Secretaría de Planificación Estratégica



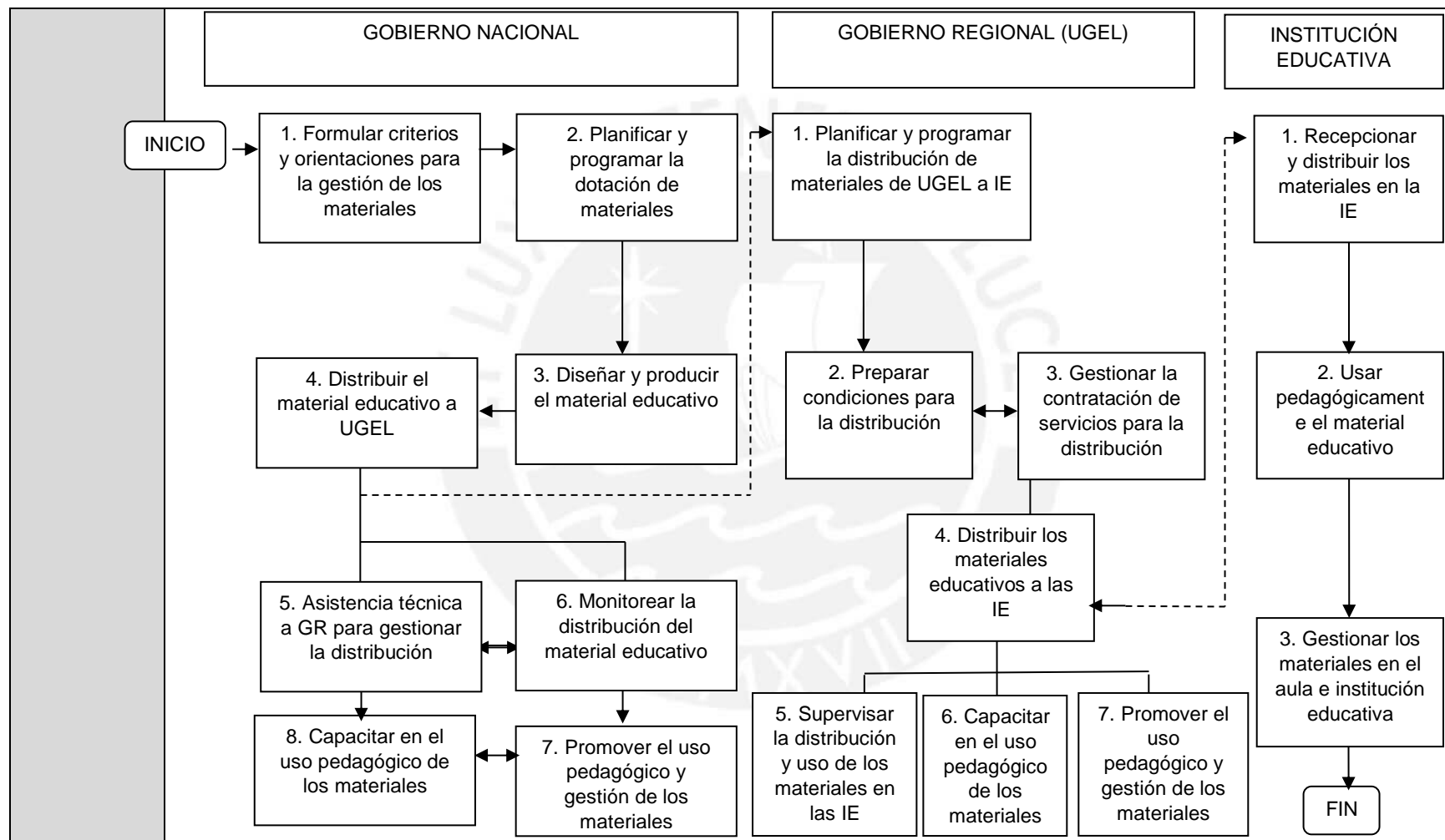
Fuente: MINEDU (s.f.)

Figura O.3: Organograma del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica



Fuente: MINEDU (s.f.)

ANEXO P: Diagrama de Flujo del Producto 3 del PELA 2014 - 2016



Fuente: Anexo 2 del PP 0090 PELA 2014 - 2016

ANEXO Q: Dossier Fotográfico

Figura Q.1: Libros usados en colegio multigrado

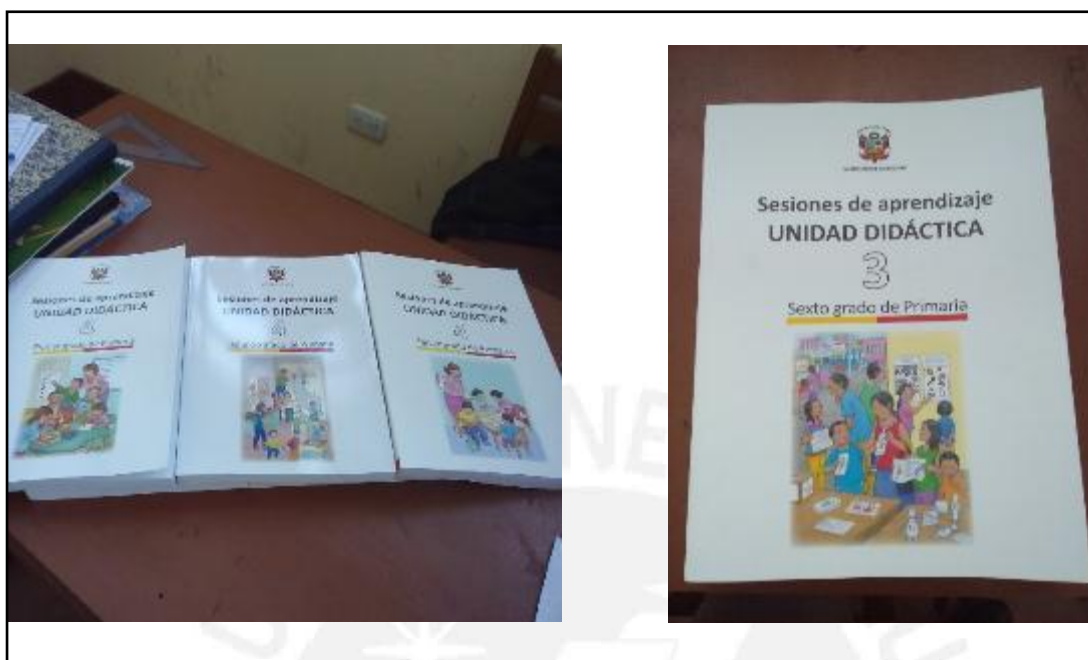


Figura Q.2: Entrada de la ruta al colegio Orilla del Perlamayo



Figura Q.3: Camino para acceder al colegio Orilla del Perlamayo



Figura Q.4: Camino para llegar al colegio de Rumiaco



Figura Q.5: Camino para llegar al colegio de Mito



Figura Q.6: Patio de la I.E de Rumiaco



Figura Q.7: I.E Unidocente de Rumiaco



Figura Q.8: I.E.E Toribio Rodríguez de Mendoza



Figura Q.9: I.E.E 18207 San Nicolás



Figura Q.10: I.E Nueva Esperanza



Figura Q.11: I.E Mito



Figura Q.12: Gobierno Regional de Amazonas



Figura Q.13: DRE Amazonas



Figura Q.14: UGEL Rodríguez de Mendoza



ANEXO R: Consentimientos Informados firmados

Ver este Anexo en el CD adjunto.



ANEXO S: Grabaciones de entrevistas

Ver este Anexo en el CD adjunto.



ANEXO T: Sistematización de encuestas y entrevistas

Ver este Anexo en el CD adjunto.



ANEXO U: Resultados de la sistematización de entrevistas

Ver este Anexo en el CD adjunto.



ANEXO V: Matriz de Vester

Ver este Anexo en el CD adjunto.



ANEXO W: Dígrafo de Interrelaciones

Ver este Anexo en el CD adjunto.

