



**"VARIABLES ASOCIADAS AL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN  
ORIENTADA A RESULTADOS EN LA PRODUCCIÓN DEL  
SERVICIO EDUCATIVO"**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentada por**

**Sr. Juan Carlos Palao Cano  
Sra. Carmen Julia Emili Pisfil García**

**Asesor: Profesor José Díaz Ismodes**

**2014**

## **Resumen ejecutivo**

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Banco Mundial, el proceso de reformas económicas en la región logró reducir el déficit fiscal promedio de un 2,2% del PIB en 1990 a un 1,1% en 1997 (Bonney y Armijo 2005). Sin embargo, subsistieron en la mayoría de los países latinoamericanos altos niveles de pobreza y de desigualdad social. En este contexto, las reformas del Estado, además de considerar las “fallas de mercado”, están colocando como tema prioritario en la agenda “las fallas institucionales”. En otras palabras, las reformas están empezando a incluir con mayor fuerza el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad, como mecanismo clave para mejorar la calidad del gasto y contribuir a la política fiscal.

Como en el resto de la región, en el Perú, las políticas que pretenden mejorar la calidad del gasto público van cobrando tanta relevancia como el interés por contar con políticas fiscales y monetarias sólidas como base para el buen uso de los recursos. De esa manera, es posible establecer procesos basados en políticas de Estado que aseguren el crecimiento y desarrollo de la sociedad. Mayores elementos de juicio y evaluación de programas, proyectos y políticas, así como la mejora del desempeño de la gestión pública que los impulsa, se tornan en elementos que pueden ayudar a generar ahorros y liberar recursos fiscales al dejar de hacer cosas que no funcionan para implementar procesos que efectivamente generen resultados a favor de la gente.

En los últimos veintitrés años, se ha logrado establecer una tendencia de crecimiento sostenido del presupuesto asignado en educación, lo cual se acentuado aún más en los últimos trece años. Adicionalmente al incremento presupuestal, a partir del año 2004, según datos del Minedu (2013), el número de alumnos matriculados en el sistema educativo ha disminuido en más de un millón. La disminución de matriculados, junto con el incremento presupuestal, han permitido mejorar los niveles de inversión por alumno matriculado de S/. 764 en el año 2000 a S/. 2432 en el año 2012. Sin embargo, en la evaluación censal de rendimiento escolar de 2013 –aplicada por el Ministerio de Educación–, solo el 33,0% de los estudiantes a nivel nacional alcanzó el nivel satisfactorio de aprendizaje en comprensión lectora, mientras que el 16,8% lo hizo en matemática. Estas cifras evidencian un avance tímido en relación con los resultados de la ECE 2012, que se reflejan en la mejora en 2,1 y 4,1 puntos porcentuales en comprensión lectora y en matemática respectivamente. Estos resultados –pese a que son positivos– están todavía lejos de alcanzar el logro esperado. De mantener esta tendencia, se requerirán varias decenas de años para llegar al 100% deseado. El incremento presupuestal descrito ha permitido que los tres niveles de gobierno cuenten con una

magnitud de recursos sin precedentes, pero con limitaciones de gestión pública que impiden, en principio, gastar; y, luego, gastar adecuadamente.

El presente trabajo de investigación propone, por un lado, las principales variables que se deben considerar para que el desempeño de la gestión de las instituciones responsables de la Educación Básica Regular en el nivel subnacional estén orientada a resultados; y, por otro, especificar las subvariables que estas requieren para poderse operativizar. El conocer y entender dichas las variables y subvariables permitirá, más adelante, precisar los indicadores necesarios para medir el desempeño de la gestión. De este modo, será posible que el sector Educación y las instancias relacionadas de los tres niveles de gobierno (bajo el proceso de descentralización y las funciones transferidas a los niveles sub-nacionales) dispongan de elementos específicos sobre los cuales puedan tomar decisiones y articular acciones operativas concretas para mejorar y acelerar los logros de aprendizaje en los niños y niñas.

## Índice

Índice de tablas.....	vi
Índice de gráficos .....	vii
Índice de anexos .....	viii

### Capítulo I. Alcance del trabajo de investigación..... 1

1. Planteamiento del problema.....	1
2. Objetivos del trabajo de investigación .....	1
3. Preguntas de investigación.....	1
4. Metodología de investigación .....	1
4.1 Enfoque metodológico .....	1
4.2 Recolección de información.....	2
4.2.1 Definición del ámbito de estudio .....	2
4.2.2 Recolección de información secundaria.....	3
4.2.3 Recolección de información primaria .....	3
4.3 Procesamiento de la información .....	4
5. Justificación .....	4
6. Antecedentes .....	6
7. Perspectiva del trabajo de investigación .....	7
8. Marco teórico .....	8
8.1 Marco conceptual.....	8
8.2 Conceptos específicos de evaluación en el ámbito público .....	13
8.3 Desempeños y capacidades .....	13
8.4 Factores asociados a los aprendizajes .....	14
8.5 Marco referencial para el análisis .....	15
8.5.1 A nivel nacional .....	15
8.5.2 A nivel regional - región Puno, Dirección Regional de Educación en Puno y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).....	19
8.5.3 A nivel local.....	20

### Capítulo II. Análisis presupuestal de las asignaciones al sector educación 2002–2012 ..... 24

**Capítulo III. Análisis de los resultados de la Evaluación Censal en Educación (ECE) 2008–2012..... 27**

1. Situación en el nivel nacional .....	27
2. Situación en la Región Puno .....	29
3. Situación en el nivel de Unidad de Gestión Educativa Local .....	30

**Capítulo IV. Variables asociadas con el desempeño de la gestión orientada a resultados en la Producción del servicio educativo ..... 33**

1. Análisis de las variables asociadas al desempeño de la gestión orientada a resultados .....	35
1.1 Variables identificadas .....	36
1.1.1 Capacidad de los decisores políticos y la alta dirección de las instancias encargadas de la educación para tomar decisiones basadas en evidencias.....	37
1.1.1.1 Capacidad de los decisores políticos y la alta dirección de las instancias encargadas de la educación a nivel regional y local para establecer políticas que reconozcan el valor público de su territorio y las prioridades nacionales .....	37
1.1.1.2 Capacidad de los decisores políticos para ejercer su liderazgo y generar la corresponsabilidad de sus equipos y otros actores relacionados.....	39
1.1.1.3 Capacidad para usar instrumentos de monitoreo que dé cuenta de los avances de los acuerdos y la relación costo – efectividad de las políticas educativas. ....	41
1.1.2 Capacidad para identificar los procedimientos técnicos que aseguran los cambios en la población y para orientar la planificación sobre la base de estos.....	43
1.1.2.1 Capacidad de los equipos técnicos y alta dirección para usar los sistemas de información y precisar brechas en instrumentos de gestión vinculantes .....	43
1.1.2.2 Capacidad de los actores técnicos (GL / UGEL / DRE) para reconocer los procesos técnicos validados para abordar las prioridades del territorio.....	47
1.1.3 Capacidad de los equipos técnicos para articular la programación del presupuesto a la planificación.....	49
1.1.3.1 Capacidad de los actores (UGEL, GL, DRE) para articular los instrumentos de gestión sectorial y los instrumentos de gestión territorial.....	50
1.1.3.2 Capacidad de los actores (UGEL, GL, DRE) para articular los planes operativos institucionales a los Programas Presupuestales.....	52
1.1.3.3 Vinculación de los productos del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje (PELA) con los factores asociados a los logros de aprendizaje.....	53
1.1.3.4 Capacidad de los actores (UGEL, GL, DRE) para articular los proyectos de inversión pública a los Programas Presupuestales .....	58

1.1.4 Capacidad de los equipos técnicos para la prestación final del servicio educativos en el marco de las normas técnicas.....	60
1.1.4.1 Capacidad de gestión de compras y adquisiciones de bienes y servicios.....	60
1.1.4.2 Capacidad de los equipos técnicos para realizar las acciones según los procedimientos técnicos establecidos en las normas y monitorear los avances .....	62
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>64</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>73</b>
<b>Nota biográfica .....</b>	<b>83</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Producto 3000386 - Docentes preparados implementan en currículo.....	53
Tabla 2. Acciones centrales del PELA.....	54
Tabla 3. Producto 3000386 - Docentes preparados implementan el currículo .....	54
Tabla 4. Producto 3000387 - Estudiantes de educación básica regular cuentan con los materiales necesarios para el logro de los estándares de aprendizajes .....	55
Tabla 5. Producto 3000385 - Instituciones educativas con condiciones para el funcionamiento	55
Tabla 6. Producto 3000385 - Instituciones educativas con condiciones para el cumplimiento y Producto 3000387 - Estudiantes de educación básica regular cuentan con las herramientas para el logro de los estándares de aprendizaje .....	56
Tabla 7. Producto 300038 - Evaluación de los aprendizajes y de la calidad educativa .....	56

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Alcance del trabajo de investigación .....	7
Gráfico 2. Análisis de producción del servicio educativo.....	12
Gráfico 3. Factores asociados a la educación, según Unesco .....	15
Gráfico 4. Resultados evaluaciones censales 2007-2012 en Comprensión lectora.....	27
Gráfico 5. Resultados evaluaciones censales 2007 - 2012 en Matemática .....	28
Gráfico 6. Puntaje promedio en las evaluaciones censales 2008 – 2012 .....	28
Gráfico 7. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Comprensión lectora – Región Puno .....	29
Gráfico 8. Resultados Evaluaciones Censales 2007 - 2012 en Matemática – Región Puno .....	29
Gráfico 9. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Comprensión lectora – UGEL Puno .....	30
Gráfico 10. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Matemática – UGEL Puno.....	31
Gráfico 11. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Comprensión lectora – UGEL Chucuito.....	31
Gráfico 12. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Matemática – UGEL Chucuito .	32
Gráfico 13. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Comprensión lectora–UGEL Melgar .....	32
Gráfico 14. Resultados Evaluaciones Censales 2007 - 2012 en Matemática – UGEL Melgar...	33
Gráfico 15. Variables resultantes de la investigación .....	70

## Índice de anexos

Anexo 1. Relación de entrevistados .....	77
Anexo 2. Instrumento de recolección de información .....	81

## **Capítulo I. Alcance del trabajo de investigación**

### **1. Planteamiento del problema**

Se busca plantear el marco conceptual de las variables asociadas con el desempeño de la gestión orientada a resultados de las instituciones responsables de la educación básica regular en el nivel subnacional.

### **2. Objetivos del trabajo de investigación**

- Plantear las variables más relevantes que explican el desempeño de la gestión orientada a resultados de las instituciones responsables de la educación básica regular en el nivel subnacional.
- Precisar las subvariables relevantes para operativizar las variables que explican el desempeño de la gestión orientada a resultados de las instituciones responsables de la educación básica regular en el nivel subnacional.

### **3. Preguntas de investigación**

- ¿Cuáles son las variables más relevantes que se deben considerar para que el desempeño de la gestión de las instituciones responsables de la educación básica regular en el nivel subnacional esté orientada a resultados?
- ¿Qué subvariables requiere cada variable de desempeño de la gestión de las instituciones responsables de la educación básica regular para garantizar su aplicación en el nivel subnacional?

### **4. Metodología de investigación**

#### **4.1 Enfoque metodológico**

El presente estudio es una investigación cualitativa de alcance descriptivo, que plantea el ordenamiento de las variables que determinan el desempeño de la gestión en la “Producción del servicio educativo” de las entidades responsables de la educación básica regular a nivel

subnacional. La metodología de investigación utilizada ha seguido la ruta que se muestra a continuación, tanto en los procesos de recolección y análisis de la información como en el planteamiento de los resultados.

## **4.2 Recolección de información**

### **4.2.1 Definición del ámbito de estudio**

Dadas las condiciones de accesibilidad a la información en las distintas instancias del Estado para plantear y analizar las variables que generarán una gestión orientada a resultados de las instituciones responsables de la Educación Básica regular, se definió un ámbito de estudio que permita obtener el contexto y la unidad de análisis de la “Producción del servicio educativo”. La unidad de análisis que se definió fue el conjunto de instituciones públicas encargadas de gestionar el servicio educativo en el nivel subnacional. Los criterios considerados para su definición son los siguientes:

- Acceso y disponibilidad de las personas claves vinculadas con el servicio educativo en todas las instancias del ámbito regional y local
- Acceso a la información de las entidades vinculadas con la producción del servicio educativo a nivel regional y local
- Decisión política de priorización de mejora de resultados en educación
- Acceso y libre movilización en el ámbito y en las instituciones vinculadas al proceso
- % de asignación de presupuesto regional destinado al sector educación
- Resultados de la evaluación censal de estudiantes vinculada con el presupuesto

A partir de esos criterios, se evaluaron las regiones de Arequipa y Puno. Finalmente, se seleccionó Puno, debido a que brindaba las condiciones necesarias para la formulación del presente trabajo de investigación, en la medida que aseguraba el acceso a la información e involucramiento de los distintos actores a nivel regional y local: contamos con el apoyo de la Presidencia Regional, la Dirección Regional de Educación, las Direcciones de la UGEL de Puno, Chucuito y Melgar, así como de los alcaldes de los distritos de Zepita, Juli y Atuncolla<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver anexo 1, sobre la relación de entrevistados.

Además, se debe considerar que la región Puno es un ejemplo representativo de cómo la asignación presupuestal no va acompañada de los resultados esperados. Para el año 2013, Puno designó 59% de su presupuesto a educación –más de S/. 600 millones–, que consistió en una asignación similar a la de 2012). Sin embargo, para 2012, se encuentra en el puesto 18 en el ranking nacional de la evaluación censal de estudiantes.

#### **4.2.2 Recolección de información secundaria**

Se revisó información bibliográfica especializada, reportes de datos de los diferentes sistemas de la administración pública e instrumentos de gestión de las instituciones responsables de la Educación Básica regular. Asimismo, se analizaron las normas técnicas y administrativas del sector educación y de las entidades vinculadas a este, como la Presidencia del Consejo de Ministros. A partir del procesamiento y análisis de esta información secundaria se plantean los siguientes puntos:

- El ordenamiento de las principales variables necesarias para la “Producción del servicio educativo”: Este procesamiento nos llevó al planteamiento de un escenario inicial que se fue modificando en función de análisis más exhaustivos hasta llegar al planteamiento final.
- La propuesta de subvariables: A través de esto, se describen el cómo o el quehacer operativo de las variables definidas.

#### **4.2.3 Recolección de información primaria**

Se aplicaron los siguientes instrumentos:

- Análisis de actores: Este se ha basado en la identificación de los actores con mayor nivel de vinculación a las variables y al análisis de sus funciones.
- Entrevistas a profundidad a personas clave identificadas en cada una de las instituciones responsables de la Educación Básica regular<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Esta data ha sido obtenida a partir de consultas realizadas en diciembre de 2013 a las siguientes instituciones: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Gobierno Regional, Dirección Regional de Educación en Puno, Unidades de Gestión Local y Directores de Instituciones Educativas. El detalle de entrevistados se encuentra en el anexo 1.

- Diagnóstico participativo: A partir del análisis las variables y subvariables definidas en el marco de las preguntas de la investigación como eje, se plantearon interrogantes más específicas, que se aplicaron a cada uno de los actores definidos<sup>3</sup>.

### **4.3 Procesamiento de la información**

Sobre la base de las fuentes primaria y secundaria, las entrevistas a profundidad, el método de consulta a expertos y el análisis de actores, se identificaron y analizaron las principales variables y subvariables que explican el desempeño de la gestión de las instituciones responsables de la Educación Básica Regular en el nivel subnacional. Para la mejora de dicho desempeño, se definió una ecuación que describiendo cada una de las variables y subvariables que la conforman.

## **5. Justificación**

En los últimos diez años, el Perú ha experimentado un incremento sustancial y sostenido de su presupuesto público; sin embargo, ello no se ha traducido en resultados sostenibles a favor de la población. Por ejemplo, entre el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) de los 3 niveles de Gobierno entre 2000 y 2009 hubo un incremento de S/. 68.519.215.794, lo cual significó una variación porcentual de 70,52% del presupuesto asignado (el monto del año 2000 fue de S/. 28.650.422.273; en el año 2009, subió a S/. 97.169.638.067)<sup>4</sup>. Específicamente, en el caso del PIM asignado a Gobiernos Regionales (GR), el presupuesto se incrementó de S/. 731.559.033 en el año 2000 a S/. 18.681.824.513 en el año 2009, lo cual muestra una variación porcentual de 96,08%.

Como se muestra en ambos escenarios, a pesar de haberse concretado incrementos sustanciales a nivel presupuestal, estos no se han venido traduciendo en resultados a favor de la población en la magnitud ni en la calidad de servicio esperado. Ello se aplica tanto en materia de salud, como educación y generación de ingresos en la población (especialmente, en la población pobre y extremadamente pobre).

En promedio, a nivel de GR, aproximadamente un 70% del total del presupuesto asignado corresponde a gastos corrientes que básicamente cubren los gastos de sueldos, salarios, pensiones, bienes y servicios. Ello corresponde a gastos que las entidades públicas requieren para su

---

<sup>3</sup> Ver anexo 2, en el que se detalla el instrumento utilizado para la recolección de información primaria.

<sup>4</sup> Esta información se obtuvo a partir de una consulta amigable al Ministerio de Economía y Finanzas.

funcionamiento. Cabe anotar que, del total de los gastos corrientes, aproximadamente entre el 85% y 90% se asigna a los sectores de educación, salud y transporte. El restante 30% del presupuesto de los GR, en promedio, corresponde a gastos de inversión, de los cuales, alrededor del 98%, se destina principalmente a obras de infraestructura.

Si bien a lo largo de estos 10 años se han evidenciado algunos resultados positivos en los niveles de reducción de la pobreza, en el caso específico de educación, en las evaluaciones en logros de aprendizaje durante el 2010, solo el 35% de niños en zonas urbanas comprendían lo que leían; y, en zonas rurales, solo el 7% de los niños. Los resultados de Matemática fueron aun más críticos, puesto que solo el 16% de los niños en zonas urbanas y el 5% de los niños en zonas rurales podían usar números adecuadamente para resolver problemas. Si lo planteamos de forma inversa, ello quiere decir que el 65% de niños de zonas urbanas y el 93% de zonas rurales no comprendían lo que leían. En el caso de Matemática, las cifras darían cuenta de que el 84% de los niños de zonas urbanas y el 95% de zonas rurales no pueden resolver problemas simples, lo cual es sin duda un escenario escalofriante.

Para el año 2011, esta figura no cambió significativamente. La comprensión lectora en zonas urbanas fue de 36%, lo cual reflejó una mejora de 1%; y, en zonas rurales, fue de 5%, lo cual evidenció un retroceso de 2%. En Matemática, se observó un retroceso en ambos casos: 15,8 % y 3,7% para zonas urbanas y rurales respectivamente. Para el año 2012, los resultados en Comprensión lectora en zonas urbanas mejoraron en 1% (se alcanzó el 37%); y, en zona rural, en 2% (con la cifra de 7%). En el caso de matemática, en zona urbana, hubo un retroceso en 0,6% (con la cifra final de 15,2%), mientras que en la zona rural hubo un incremento de 0,4% (con un total de 4,1%).

Estas cifras muestran que no existe una tendencia en los resultados obtenidos. Asimismo, son un indicador de que los recursos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) transfiere a las regiones para brindar el servicio educativo no están generando los resultados esperados. Ello se observa, primero, en materia del desempeño de la producción de servicios educativos de las Direcciones Regionales de Educación (DRE), Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), Instituciones educativas (I.E.E.) y gobiernos locales (GL); y, luego, como consecuencia de esto, no se logren resultados en la mejora de los logros de aprendizaje. Es decir, no existe una correlación directa entre los recursos invertidos en educación y los resultados obtenidos hasta el momento.

## **6. Antecedentes**

El presente trabajo de investigación pretende proponer, por un lado, las principales variables que se deben considerar para que el desempeño de la gestión de las instituciones responsables de la Educación Básica Regular en el nivel subnacional esté orientado a resultados. Por otro, se busca especificar las subvariables que estas requieren para poderse operativizar. El conocer y entender dichas las variables y subvariables permitirá, más adelante, precisar los indicadores necesarios para medir el desempeño de la gestión. De este modo, será posible que el sector Educación y las instancias relacionadas de los tres niveles de gobierno (bajo el proceso de descentralización y las funciones transferidas a los niveles sub-nacionales) dispongan de elementos específicos sobre los cuales tomar decisiones y articular acciones operativas concretas para mejorar los logros de aprendizaje en los niños y niñas.

Actualmente, los esfuerzos que el sector Educación realiza para mejorar los niveles de aprendizaje de los niños se han centrado principalmente en definir instrumentos que contribuyan a mejorar el desempeño docente (Ministerio de Educación 2012a, 2013c, 2013d). Ello incluye las herramientas pedagógicas necesarias; sin embargo, las instituciones –que son las encargadas de poner en operación estos lineamientos técnicos– presentan una serie de limitaciones y problemas de gestión que impiden que los temas pedagógicos puedan ser aplicados oportuna y adecuadamente.

En materia de mejora de la gestión de las instituciones responsables de la Educación Básica Regular, los avances se encuentran en una etapa inicial, en la que se pueden resaltar los esfuerzos por precisar lineamientos del sector (Ministerio de Educación 2013c) para modificar estructuras y funciones desde procesos concretos para la prestación de servicios. Para ello, se utiliza modelos de gestión territorial y modelos de gestión descentralizada. Estos últimos se abordan desde la óptica más sectorial, para que, a través de los mismos, los procesos de planificación, programación presupuestal y todos los sistemas de la administración pública puedan irse adecuando frente a resultados priorizados por el Minedu, como contratación docente, entrega de materiales, entre otros.

Precisar las variables necesarias que no deben dejar de considerarse para que la gestión esté orientada a resultados puede contribuir no solo a la generación del marco conceptual del

desempeño de la gestión, sino también al desarrollo del marco instrumental que permite operativizarlo. Ello, además, en el mediano plazo, puede llegar a medirse.

## 7. Perspectiva del trabajo de investigación

Si bien el presente trabajo se centra en precisar las variables asociadas al desempeño de la gestión pública orientada a resultados y propone subvariables que pueden facilitar su operativización, también, contribuirá para que más adelante se pueda proponer una primera aproximación de indicadores específicos. De este modo, las variables pueden ser medidas y las decisiones de gerencia pueden basarse en información específica sobre factores clave de éxito, de manera que, en el marco del proceso de planificación, no solo se cuenten con elementos que permitan definir cuál es rol y qué hacen las instituciones, a través de la visión y misión organizacional; a dónde quieren ir, a través de los objetivos; cómo se puede llegar a conseguirlos, a través de las estrategias y los procesos clave. Se apunta a que, además, se dispongan de elementos para saber si efectivamente esos procesos, en principio, se están desarrollando adecuadamente; y, luego, saber si están permitiendo llegar a donde se propuso. En el gráfico 1, se muestra lo avanzado en el presente trabajo de investigación, así como una propuesta de agenda pendiente para complementar el proceso.

**Gráfico 1. Alcance del trabajo de investigación**



Fuente: Elaboración propia, 2014.

## **8. Marco teórico**

### **8.1 Marco conceptual**

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo plantear el marco conceptual del desempeño de la gestión orientada a resultados de las instituciones públicas responsables de la educación básica regular en el nivel subnacional. Un marco conceptual puede permitir la base de análisis para proponer y definir variables específicas que, luego, puedan ser acompañadas, medidas y posteriormente evaluadas.

Es importante resaltar el concepto de gestión orientada a resultados que guía la investigación, puesto que esto permite establecer como foco de atención los cambios positivos en la población y entender la gestión como un medio para alcanzarlos, en la medida que se reconoce no solo los procesos finales de provisión de servicios de educación, sino también los procesos de apoyo, gerenciales o de gestión. En este contexto, la calidad de la prestación final del servicio no solo debe considerar la satisfacción final del usuario sino que debe incluirse en los procesos de producción de ese servicio. Es decir, procurándose una estructura de recursos de calidad, con procesos de apoyo y de gestión de calidad, luego, se tendrá productos o procesos prestacionales finales con garantía de calidad. No obstante, en la actualidad, el sector está más enfocado en los procesos finales de relación directa con el usuario externo, y no aborda con igual interés los procesos de apoyo y de gestión.

«La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local. La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas. Las recomendaciones de políticas económicas del Consenso de Washington marcaron la agenda de reformas en América Latina durante la primera mitad de la década de los noventa. Estas fórmulas ponían el acento en los cambios institucionales que se relacionan con la disciplina fiscal, la reforma fiscal e impositiva, la reorientación del gasto público hacia la salud y la educación, las privatizaciones de empresas públicas y la desregulación de los mercados. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que las iniciativas implementadas hasta

mediados de los noventa se centraron en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la reestructuración de incentivos de mercado y precios relativos. Las reformas desplegadas no afectaron sustancialmente la institucionalidad estatal, con la excepción de aquellas que afectaron a las empresas públicas, ya sea por la vía de las privatizaciones o por la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en las empresas que continuaron en el ámbito estatal» (Haggard 1995).

En el Perú, sobre la base de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Congreso de la República del Perú 2007) –que incluye la creación del sistema de modernización de la gestión pública–, surge en 2002 la Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado (Congreso de la República del Perú 2002a). Esta última declara al Estado peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública. Sin embargo, no es sino hasta 2007 que se genera el marco normativo específico que encarga a la Presidencia del Consejo de Ministros (Presidencia del Consejo de Ministros 2009b), a través de la Secretaría de Gestión Pública, definir la estrategia de modernización de la gestión del Estado. Ello termina por aprobarse finalmente en 2012, a partir de lo cual se aprueba en 2013 la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Más allá del proceso normativo descrito, queremos resaltar el paulatino incremento por el interés en la mejora del desempeño de la gestión pública en la agenda nacional. Procesos como la 4ta Política de Estado del Acuerdo Nacional, firmado en el año 2000, resalta la necesidad de un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente; el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los gobiernos regionales y locales; el Plan de Implementación de la Modernización de la Gestión Pública a 2021, son procesos que acompañan reformas más avanzadas. Ejemplo de ello sería el presupuesto por resultados, que viene implementándose desde 2007 para la programación del presupuesto del sector público. Otro caso es el de la reciente aprobación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil (Congreso de la República del Perú 2013), que tiene como objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. De este modo, estas alcanzarán mayores niveles de eficacia y eficiencia, y prestarán efectivamente servicios de calidad. A partir de ello, se evidencia que, como en el resto de la región, en el Perú, las políticas que pretenden mejorar la calidad del gasto público van cobrando tanta relevancia como el interés por contar con políticas fiscales, tributarias y monetarias sólidas que sean la base para el buen uso de los recursos para establecer procesos basados en políticas de Estado que aseguren el crecimiento y desarrollo de la sociedad. Mayores elementos de juicio y evaluación de programas, proyectos y políticas, así como el desempeño de la gestión que los impulsa, se tornan en factores que pueden ayudar a

generar ahorros y liberar recursos fiscales, puesto que implica que se deje de hacer cosas que no funcionan para implementar procesos que efectivamente generen resultados.

«El proceso de reformas logró reducir el déficit fiscal promedio de la región de un 2,2% del PIB en 1990 a un 1,1% en 1997 (Bonnetoy y Armijo 2005), pero subsistieron en la mayoría de los países latinoamericanos altos niveles de pobreza y de desigualdad social. En este contexto, en 1998 la Cepal propuso, a través del Pacto Fiscal, un redireccionamiento de las reformas del Estado enfatizando el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. También, otras instituciones, como el Banco Mundial, comenzaron a revalorar el rol de las instituciones estatales en el desarrollo y a relativizar la importancia de las "fallas de mercado" en comparación a las "fallas institucionales"» (Bonnetoy y Armijo 2005).

«En el ámbito político estas propuestas se formalizan durante la Cumbre de las Américas de 1998, denominado Consenso de Santiago (o neo-Consenso de Washington). Este conjunto de proposiciones plantea que las debilidades institucionales constituyen un cuello de botella para transformaciones económicas más profundas, reafirmando que la calidad del gasto público es tan importante como el balance fiscal. De este modo, la preocupación por el funcionamiento del aparato estatal ha vuelto a estar en el centro del debate.

La reforma del Estado en América Latina durante la última década, ha sido enfrentada por los diferentes gobiernos a través de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Se ha dado especial énfasis a la necesidad transitar desde un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo, hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados. Este modelo revela la preocupación por la identificación clara de objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como el establecimiento de metas e indicadores de desempeño que puedan medir el cumplimiento de dichas metas» (CEPAL, 2005).

Sobre esta base, es cada vez más evidente que los niveles de desempeño de la gestión pública orientada a resultados<sup>5</sup> son parte fundamental para lograr mayores niveles de calidad en el gasto; y, en consecuencia, requieren ser medidos para luego poder ser evaluados y poder ser usados efectivamente en la toma de decisiones. En esa medida, hablar de desempeño de la gestión

---

<sup>5</sup> La Gestión por Resultados es el alineamiento estratégico, operacional y organizacional para lograr resultados a partir de la provisión de productos eficaces. Los resultados son cambios en las condiciones, características o cualidades de un grupo poblacional y/o de su entorno inmediato, lo cual tiene como productos al conjunto de bienes y servicios que se entregan a una población beneficiaria para lograr resultados sobre ella (Roger Salhuana – Notas de clase).

necesariamente va ligado a un tema de evaluación de la misma, lo cual refiere a procesos más operativos, que tienen que ver directamente con indicadores asociados a etapas claves de la producción de un servicio.

Para el presente trabajo de investigación se ha considerado como eje de análisis la “Producción del servicio educativo”<sup>6</sup>, marco en el que se ha considerado las variables asociadas al mismo (ver gráfico 2). De acuerdo con ello, las entidades responsables de brindar el servicio educativo tienen como una de las variables necesarias la toma las decisiones de política establecidas en cada nivel (nacional, regional y local). Esto último contiene el establecimiento de prioridades de política mediante el reconocimiento del valor público, la capacidad de liderazgo, responsabilidad y corresponsabilidades de los actores, así como el uso de instrumentos de monitoreo y evaluación. La segunda variable se refiere a la capacidad que tienen los equipos técnicos para identificar procesos que aseguren cambios positivos en la población, de modo que sea posible orientar los procesos de planificación. En este caso, se identifican las brechas existentes en función del objetivo final del servicio. Asimismo, se establecen los procesos técnicos que permitan cerrar esas brechas y la forma como estos dos insumos se articulan a los instrumentos de planificación territorial.

El tercer elemento está referido a la articulación de la planificación desarrollada sobre la base de evidencia, y su articulación con el proceso de programación presupuestal que incluye la forma de articular los instrumentos de gestión sectorial existentes con los instrumentos de planificación territorial. Asimismo, abarca cómo el gasto corriente y de inversión de las entidades vinculadas se articula con estos instrumentos, de manera que no sean solo documentos declarativos, sino que sean vinculantes en la producción del servicio. El cuarto elemento se refiere a la ejecución de lo planificado y presupuestado. Se asocia a los procesos de compras y adquisiciones, la logística, la implementación de los procesos técnicos en la ejecución y el monitoreo de los resultados obtenidos. Estas cuatro variables coinciden con las mencionadas en el estudio de Cepal (2005), elaborado por Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo<sup>7</sup>. El mismo recoge las experiencias de

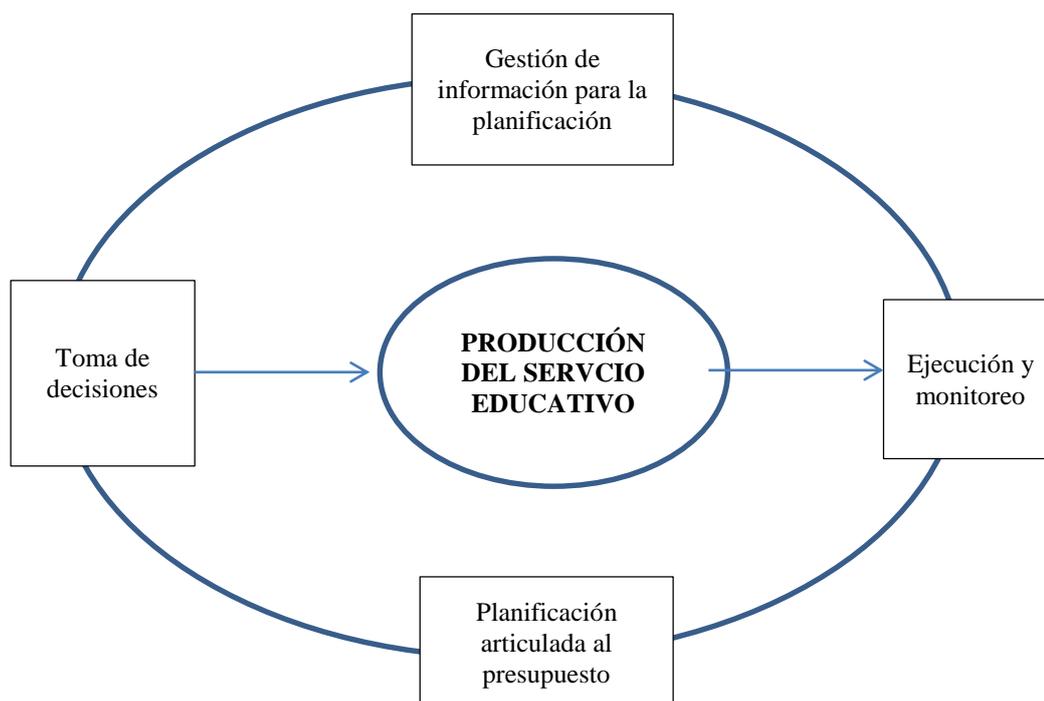
---

<sup>6</sup> La determinación de las variables de “Producción de servicio educativo” fue posible a partir del análisis de las normas técnicas, evidencia, entrevistas a funcionarios del Gobierno Local, Regional y Nacional; docentes, directores y padres. El análisis permitió plantear varios escenarios de ordenamiento de variables, que luego arribó al planteamiento finalmente propuesto.

<sup>7</sup> «En el marco de estas reformas de segunda generación surge un conjunto de iniciativas y programas gubernamentales dirigidos a desarrollar mecanismos de evaluación de la gestión, entre los cuales se cuentan sistemas de indicadores de desempeño asociados en algunos casos a los *procesos de planeación* de objetivos institucionales a nivel macro, al *proceso presupuestario*, y/o al establecimiento de convenios por desempeño como instrumentos de *responsabilización de los directivos* [...] Básicamente, los indicadores de desempeño al proveer información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública» (Bonnefoy y Armijo 2005).

reforma en la región de América Latina orientadas a las mediciones de desempeño. Vale destacar la particularidad de la cuarta variable sobre la ejecución y monitoreo de programas y proyectos, puesto que, como mencionamos antes, todos los otros deben tener en cuenta los procesos de prestación final de los servicios, que es la expresión culminante de todo el proceso.

**Gráfico 2. Análisis de producción del servicio educativo**



Fuente: Elaboración propia, 2014.

Cabe anotar que «[...] en la mayor parte de los países las iniciativas orientadas al desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño en las entidades públicas ha estado inserta en un esfuerzo mayor por mejorar el proceso presupuestario. La posibilidad de contar con medidas que den cuenta del uso de los recursos y de los resultados logrados, se constituye en un insumo para el proceso presupuestario en su etapa de formulación, ejecución y evaluación. Al igual que en los países desarrollados, en América Latina, la mayor parte de las instituciones en que se han generado esfuerzos para la generación de indicadores de desempeño están radicadas en los Ministerios de Finanzas o de Hacienda, a través de la dirección de Presupuesto Público. En otros casos pero principalmente cuando el foco de la evaluación está más orientada al Plan de Gobierno, como en el caso de Costa Rica a través de Sistema Nacional de Indicadores (SINE) y Colombia, con el Sinergia, la institución a cargo del proceso de evaluación de la gestión radicaba en el

Ministerio de Planificación o Dirección Nacional de Planeamiento, respectivamente» (Cunill y Ospina, 2003).

## **8.2 Conceptos específicos de evaluación en el ámbito público**

Si bien el alcance de la investigación se centra en proponer el conjunto de variables asociadas al desempeño de la gestión orientada a resultados, así como a sugerir subvariables para operativizarlas, la presente investigación permitirá –más adelante– el establecimiento de indicadores que faciliten procesos de evaluación del desempeño de la gestión pública. En ese marco, proponemos la revisión de conceptos ligados a este propósito.

«Conceptualmente la evaluación, se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones política-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos» (Ballart 1992). La revisión de la documentación especializada da cuenta de múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público. Una de las más completas, aplicada a la gestión de las entidades, es la desarrollada en el marco de un estudio realizado en los países de la OCDE. En esta, se señala que la evaluación de la gestión es la «medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución» (OCDE/PUMA 1998). Otra definición, pero esta vez enmarcada en el ámbito de los programas públicos, es la que señala que la «evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento» (Weiss 1998).

«El por qué la evaluación importa, ya es un lugar común dentro de la literatura alrededor del tema, y su principal utilidad en el marco de la justificación de la acción pública, tiene que ver finalmente con que a partir de datos fiables sobre los resultados se abre la posibilidad de informar y rendir cuenta a los ciudadanos sobre el uso de los recursos y el grado de obtención de los objetivos propuestos. Otra perspectiva sobre la importancia de los indicadores de gestión es que éstos hacen posible la rendición de cuentas, la cual está en el centro del corazón del sistema de gobernabilidad política» (Schacter 2002).

## **8.3 Desempeños y capacidades**

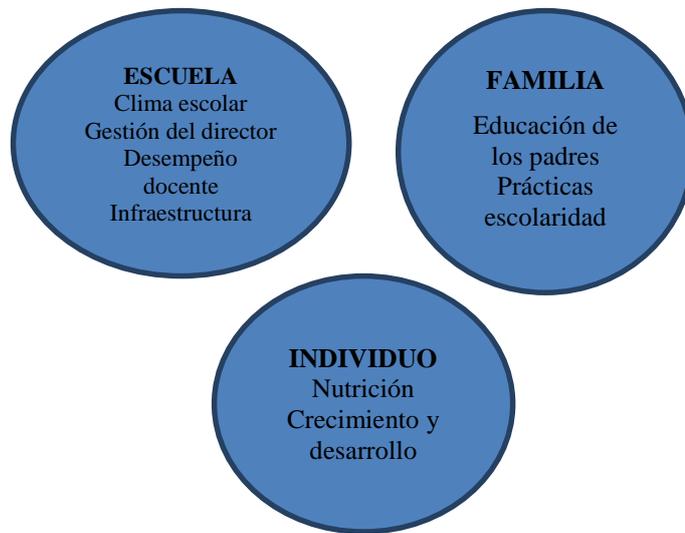
Los desempeños finalmente deberían traducirse en capacidades, de modo que permitan desarrollar procesos que trasladen adecuada y oportunamente servicios útiles para la población, no solo en la prestación final del servicio –que está muy ligado a la satisfacción del usuario–, sino también en los procesos previos a la prestación final a lo largo de toda la cadena de producción de un servicio. En esa línea, es preciso revisar algunos conceptos sobre capacidades.

Para empezar, «Entendemos que el desarrollo de capacidades como la habilidad que tienen los individuos, grupos instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas; desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos de desarrollo de una manera sostenible» (Lusthaus y otros 1995, Peter Morgan 1996). Por ello, «Se parte de reconocer que las personas, organizaciones e instituciones cuentan con capacidades valiosas sobre las cuales se requiere construir cualquier aprendizaje nuevo. Asimismo, que es necesario visualizar el desarrollo de capacidades como un esfuerzo de largo plazo, en el contexto más amplio de las transformaciones esperadas. En este sentido, es necesario diseñar estrategias que incidan en distintos niveles» (Presidencia del Consejo de Ministros 2010). De acuerdo con ello, Matachi (2006) plantea tres niveles: individual, organizacional y ambiental.

#### **8.4 Factores asociados a los aprendizajes**

Para la mejora de los aprendizajes, es necesaria la mejora de las condiciones del contexto educativo y las condiciones de vida de los estudiantes (Unesco 2010). En el siguiente gráfico, se presentan los factores asociados con ello:

**Gráfico 3. Factores asociados a la educación, según Unesco**



Fuente: Elaboración propia, 2014.

Si bien los aspectos individuales y familiares del niño son considerados como los principales en la mejora del aprendizaje del estudiante, el presente estudio de investigación se ha centrado en los factores asociados con el contexto de la escuela. Asimismo, se ha considerado cuáles son los elementos necesarios para que las distintas instancias relacionadas con el servicio educativo ejerzan un trabajo coordinado en la práctica operativa para lograr óptimos resultados de aprendizajes en los escolares.

## **8.5 Marco referencial para el análisis**

### **8.5.1 A nivel nacional**

La descentralización y modernización del Estado se viene implementando desde el año 2001 (Grupo Propuesta Ciudadana, CIES 2006); y, desde entonces, se han producido importantes avances en su marco normativo. Entre ellos, destacan la transferencia de proyectos especiales a los gobiernos regionales, la introducción de mecanismos de participación ciudadana –tanto en la organización de los gobiernos regionales y locales, como en la formulación de sus planes y presupuestos–, la transferencia de competencias y funciones, la transferencia de algunos programas sociales a los gobiernos locales, entre otros.

Las políticas de fortalecimiento de la gestión pública han sido clave para poder avanzar en el proceso y representan el marco del presente trabajo de investigación. Entre estas políticas

encontramos las siguientes: i) El Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los gobiernos regionales y locales, ii) Presupuesto por Resultados iii) Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades, iv) El Plan de Incentivos Municipales, v) Presupuesto Participativo, vi) Sistema Nacional de Inversión Pública, vii) Plan de Modernización de la Gestión Pública.

Estas políticas de fortalecimiento de la gestión pública consideran necesario, entre otros aspectos, que el ejercicio de las competencias y funciones transferidas implica final y normativamente reformas en los roles de los tres niveles de gobierno para mejorar continuamente la prestación de los bienes y servicios públicos. Este tema es precisamente parte importante del objetivo de este trabajo de investigación, que busca complementar este tipo de marco normativo con procesos no previstos, con ajustes a los procesos ya dados y con propuestas de cómo y con qué promover este cambio.

Según la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM 2009a), al 20 de enero de 2009, se habrían transferido el 96% de las competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales. Por ello, actualmente, las municipalidades y gobiernos regionales tienen facultades para la planificación concertada y la asignación presupuestal participativa, para el cuidado del medio ambiente y la promoción de la salud, la educación, así como para promover el desarrollo económico local.

Esta transferencia de competencias sectoriales, entre otras cosas, considera un cambio progresivo del enfoque sectorial a un enfoque territorial de servicio público. Además, identifica los procesos de gestión compartida y la delimitación de roles por niveles de gobierno y funciones de los respectivos ministerios. Las estrategias nacionales para fortalecer capacidades locales de gestión son enfáticas en el aspecto normativo. No obstante, carecen de medios y acciones que –más allá de informar– brinden marcos metodológicos e instrumentales específicos que guíen y acompañen la aplicación y el entendimiento de las mismas, para que estas sean asumidas y cumplan su rol de fortalecer los niveles subnacionales.

Por otro lado, el Decreto Supremo que aprueba el “Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales”<sup>8</sup> (Presidencia del Consejo de Ministros 2010) precisa que la gestión pública descentralizada es una herramienta prioritaria para combatir la pobreza, incrementar la inclusión e impulsar el desarrollo humano.

---

<sup>8</sup> Con ello, se alude al DS. 004-2010-PCM, Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Ello responde a que está vinculada directamente con la calidad y cobertura en la prestación de servicios, articulando diversas instancias de gobierno. Tal como se señala en el Plan Anual de Transferencia 2009<sup>9</sup>, el proceso de descentralización conlleva a que los gobiernos regionales y locales asuman responsabilidades compartidas en la prestación de bienes y servicios públicos, de tal modo que «los sectores del nivel nacional dejarán progresivamente el rol prestador, e irán desarrollando y fortaleciendo su rol rector» (Presidencia del Consejo de Ministros 2009a).

Asimismo, se plantea que, para aterrizar el enfoque que apunta a acercar la gestión de los servicios al ciudadano, la estrategia central es el Desarrollo de la Gestión Descentralizada (DGD). Esta busca identificar los procesos más pertinentes para la prestación de cada servicio y, en función de estos, los roles que corresponden a cada nivel de gobierno en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, es posible llegar a modelos consensuados de gestión descentralizada de los servicios, lo cual permite evitar superposiciones o duplicidades y asegura la mejora de los servicios. La construcción de dichos modelos de gestión de los servicios debe ser realizado de manera concertada por los ministerios (quienes ejercen un rol de liderazgo) y los niveles de gobierno subnacionales. Dicho modelos deberán ser sometidos a un proceso de revisión permanente para llegar al óptimo deseado. No obstante, se debe considerar la dificultad de articulación entre las políticas nacionales sectoriales con los procesos y políticas territoriales en el nivel subnacional.

El Desarrollo de la Gestión Descentralizada (DGD) implica el desarrollo de tres componentes de manera sucesiva:

- El inicio del ejercicio de las funciones transferidas: Ello incluye la construcción de modelos de gestión descentralizada para cada uno de los servicios básicos por parte los tres niveles de gobierno – cuando sea el caso–. Asimismo, implica la concertación para la implementación de estos modelos de gestión, de manera que respondan a las realidades y a la diversidad de cada región y localidad.
- El seguimiento, mejoramiento y fortalecimiento del ejercicio de dichas funciones a través de la implementación de los modelos de gestión de servicios planteados: Esto consiste en el ejercicio en campo de las funciones correspondientes a cada nivel de gobierno, para lo cual será necesario realizar las reformas institucionales que se requieran. De este modo,

---

<sup>9</sup> Este se encuentra en el DS. 047-2009-PCM. Decreto Supremo que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización.

será posible responder adecuadamente y de manera racional a las exigencias de la gestión descentralizada de los servicios.

- El monitoreo y evaluación concertados para el ejercicio pleno de las funciones transferidas: Ello implica la retroalimentación permanente para la mejora continua de los servicios, que involucre a los tres niveles de gobierno, la articulación interinstitucional y multisectorial, así como también al ciudadano como usuario final.

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública – Decreto Supremo N° 004-2013-PCM (Presidencia del Consejo de Ministros 2013)– sustenta, entre otras cosas, la estrategia de modernización de la gestión pública en la necesidad de contar con un sistema eficiente de planificación articulado con el sistema de presupuesto público. De igual modo, implica un diseño de las funciones que las instituciones públicas deben desarrollar para facilitar la articulación de sus procesos de planeamiento estratégico-operativo y de su presupuestación. Finalmente, resalta la necesidad de establecer procesos eficientes de producción de bienes y servicios públicos; así como la implementación de sistemas y métodos de gestión de la información para el seguimiento y monitoreo de las acciones, productos y resultados en la producción de servicios públicos.

La Ley General de Educación (Ministerio de Educación 2003)<sup>10</sup>, por su parte, rige todos los aspectos del servicio educativo: detalla las funciones y roles de las instancias vinculadas al mismo, así como define cuáles son los niveles de educación existentes y su alcance. En ese contexto, se determina que a nivel local son las Unidades de Gestión Local las instancias de ejecución descentralizada del Gobierno Regional. Ello le da como atribución la de «Impulsar la cohesión social; articular acciones entre las instituciones públicas y las privadas alrededor del Proyecto Educativo Local – PEL» (Ministerio de Educación 2003) y la función de «Diseñar, ejecutar y evaluar el PEL de su jurisdicción en concordancia con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales y con el aporte en lo que corresponda, de los Gobiernos Locales» (Ministerio de Educación 2003). Sin embargo, en la Ley de Orgánica de Municipalidades – Ley 27972, artículo 82– (Congreso de la República del Perú 2003), se indica que el Gobierno Local es el responsable de «Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa y nacional con un enfoque y acción intersectorial» (Congreso de la República del Perú 2003).

---

<sup>10</sup> Corresponde a la Ley 28044, Ley General de Educación; se alude específicamente al Reglamento D.S. N° 011-2012-ED.

La Ley de Reforma Magisterial<sup>11</sup> rige la relación existente entre el Estado, y los docentes y directivos que brindan sus servicios en las distintas entidades públicas del ámbito educativo. Dentro de este marco, tiene una incidencia fuerte en los procesos de formación y de evaluación de desempeño constante como un elemento de mejora de los docentes y directivos, que determina la permanencia, jornada de trabajo, salarios y la línea de carrera en cada caso. Esta ley es otra muestra del creciente interés que existe en la actualidad hacia las reformas al interior de los procesos, así como de las personas que brindan el servicio para proveer a la población de una educación de calidad, y que se muestren resultados positivos y sostenibles en los estudiantes.

Todos los aspectos mencionados en las distintas normas citadas coinciden con la descripción de la problemática que abarca el presente trabajo de investigación. No obstante, si bien estas abordan los aspectos prioritarios para la Mejora de la Gestión Pública, carecen de instrumentos que permitan que estos buenos planteamientos se hagan realidad en el territorio.

#### **8.5.2 A nivel regional - región Puno, Dirección Regional de Educación en Puno y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL)**

Como elementos principales del análisis normativo en la región Puno, encontramos la norma que, en 2002, «aprueba el ámbito jurisdiccional, organización interna y el cuadro de asignación de personal de la Dirección Regional de Puno y sus respectivas Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL» (Ministerio de Educación 2002a). A partir de esta, solo se aprueba la reestructuración planteada por los gobiernos regionales; en este caso, la de la región de Puno. Dentro de este marco, se ha considerado que dichas modificaciones planteadas no suponen ningún incremento presupuestal y que es potestad de cada Gobierno Regional establecer la estructura que le sea más conveniente para el logro de los resultados previstos dado su contexto. El Decreto Supremo complementario –Decreto Supremo 015-2002-ED– (Ministerio de Educación 2002a) es el que aprueba el Reglamento de organización y funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local. De este modo, determina la naturaleza, funciones, relaciones y estructura básica de estas.

Como señala esta norma, las Direcciones Regionales de Educación «tienen relación técnico normativa con el Ministerio de Educación y son responsables de promover, coordinar y evaluar el desarrollo de la educación, la ciencia y tecnología, la cultura, la recreación y el deporte en su

---

<sup>11</sup> Corresponde a la Ley 29944, Ley de la Reforma Magisterial; se alude específicamente al Reglamento D.S. N° 004-2013- ED.

ámbito, con participación de los diferentes actores sociales». Por su parte, «Las Unidades de Gestión Educativa son órganos desconcentrados de las Direcciones Regionales de Educación y proporcionan el soporte técnico pedagógico, institucional y administrativo a los centros y programas educativos de su ámbito, para asegurar un servicio educativo de calidad con equidad». Conceptualmente, ambos son órganos interconectados y dependientes uno del otro. Sin embargo, en la práctica operativa, ello no ocurre, dado que a nivel presupuestal las Unidades de Gestión Educativas Locales, en la medida que son Unidades Ejecutoras (UE), son independientes en el momento de planificar y asignar su presupuesto a nivel territorial. Esto agudiza la escasa articulación existente a nivel regional para plantear estrategias coordinadas, a largo y mediano plazo, que conecten la planificación en la “producción del servicio educativo” y la asignación presupuestal necesaria para su implementación.

### **8.5.3 A nivel local**

Ley Orgánica de Municipalidades –Ley 27972–, en su artículo 82°, indica que los gobiernos locales tienen funciones compartidas con el Gobierno Nacional y Regional en materia de educación, cultura, deportes y recreación (Congreso de la República del Perú 2003). Esta ley, a partir de sus artículos, les otorga a las autoridades locales la responsabilidad de generar las condiciones de educabilidad que permitan al sector cumplir con sus objetivos. Si bien esta norma facilita la gestión territorial del Gobierno Local, en materia educativa, debería articularse con lo normado por el sector. Sin embargo, existe un disloque con los distintos estamentos del mismo. Debido a ello, las municipalidades no orientan su presupuesto en función de las líneas establecidas a nivel nacional, regional ni de las unidades de gestión educativas locales, sino que ejecutan acciones en función de una priorización de solicitudes y consideraciones establecidas en relación con el entendimiento particular de la problemática en su territorio. Ello origina duplicidad de acciones, vacíos y competencia entre las diferentes instancias<sup>12</sup>.

Las diferentes limitaciones en los roles y funciones, así como en las capacidades necesarias para implementar procesos de cambio orientados a resultados en cada nivel de gobierno, generan que los recursos que el Estado transfiere a las regiones –a través del Ministerio de Economía y Finanzas– no produzcan los resultados esperados en materia del desempeño de la producción de servicios educativos de las DRE, UGEL y GL. Además, como consecuencia de esto, no se contribuye adecuadamente a la mejora de los logros de aprendizaje esperado en la población.

---

<sup>12</sup> Ver página 18 del presente estudio, donde se muestra cómo en la Ley General de Educación da la potestad a las UGEL para el diseño, ejecución y evaluación del PEL y en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Municipalidades dan la misma responsabilidad al Gobierno Local.

Desde el documento “Lineamiento y Estrategias Generales para la Supervisión Pedagógica” (Ministerio de Educación 2009)<sup>13</sup>, se reconoce que, en las DRE y las UGEL, las actividades administrativas prevalecen sobre las acciones pedagógicas. El Minedu (2009) estima que más del 90% de las labores cotidianas que realizan los funcionarios de la DRE y la UGEL se dedican a tareas administrativas, como revisar, analizar e informar sobre expedientes. La supervisión está supeditada a la demanda administrativa generada en las I.EE., lo que origina que los especialistas pedagógicos dediquen mayor tiempo a solucionar este tipo de problemas. La consecuencia inmediata es que las tareas pedagógicas quedan subordinadas a lo administrativo o dejan de realizarse. Ello genera un impacto negativo en los resultados del proceso educativo, lo que alcanza contornos más críticos por la notoria ausencia del monitoreo y acompañamiento que debe realizarse continuamente en las I.EE. Consideramos que esta dinámica no solo es un tema de supervisión pedagógica específicamente, sino que refleja en un sentido más general la dinámica de las instancias encargadas de plasmar los lineamientos de política educativa a todo nivel (Minedu, GR, DRE, UGEL, I.EE. y GL).

En efecto, el análisis de la problemática de la gestión pública que se plantea desde el Decreto Supremo 004-2013-PCM sustenta que, entre otras cosas, no existe un sistema eficiente de planeamiento y que este no se encuentra articulado con el sistema de presupuesto público. Además, se evidencia que las demandas de la población no son recogidas y que estas no se expresan en brechas formalmente establecidas para luego ser abordadas.

En el marco de los procesos que la Asociación Solaris Perú viene facilitando en los gobiernos regionales de Puno y Arequipa, se ha constatado que los gobiernos locales, las Unidades de Gestión Educativa Local y las Direcciones Regionales de Educación –pese a disponer de varios sistemas de información públicos (Escale/Siagie/SIGA/Sisfho)– no cuentan con una gestión de estos sistemas (Asociación Solaris Perú 2011, 2013). En esa medida, es complicado identificar las brechas entre las demandas del territorio y la capacidad de oferta de servicios públicos en materia educativa. De igual modo, se presentan dificultades para identificar qué tipo de información es útil para la toma de decisiones, así como para generar flujos de información permanente que actualicen los sistemas de información, que se establezcan formas adecuadas de acceso y uso de esta información.

---

<sup>13</sup> Dicho documento corresponde a la Resolución Viceministerial N° 038-2009-ED, Lineamientos y Estrategias Generales para la Supervisión Pedagógica, por el Viceministerio de Gestión Pedagógica.

En efecto, es probable que las instancias públicas, al no contar con una gestión adecuada de la información, se vean imposibilitadas de establecer en sus planes operativos institucionales una adecuada y oportuna priorización de brechas que permita identificar los niveles de desempeño actual de la oferta pública. Asimismo, se puede dificultar el establecimiento de las brechas a cerrar y las acciones clave para mejorar los niveles de aprendizaje de acuerdo con los intereses y objetivos de la población (territorio). Como resultado, es difícil que los instrumentos de gestión del territorio (Planes de desarrollo concertado/Proyectos educativos locales) se articulen formalmente a la lógica de la gestión del sector educación. No hay una metodología concreta para este proceso. Ejemplo de ello sería un plan educativo local vinculado formalmente con los planes operativos institucionales de la Dirección Regional de Educación, la Unidad de Gestión Local y el Gobierno local. En la medida que no existe articulación, el presupuesto asignado a estas instancias –a través de sus Planes Operativos Institucionales– termina por desvincularse de los Proyectos Educativos Locales (PEL). Ello incrementa las discrepancias entre lo programado presupuestalmente con lo requerido en el PEL.

Otra variable que se ha constatado desde el proceso de facilitación realizado por la Asociación Solaris Perú es que existe un conocimiento limitado de las instancias educativas en los tres niveles de gobierno. Ello impide precisar las acciones necesarias para que los productos de los Programas Presupuestales (PP) se engranen adecuadamente con las acciones priorizadas en sus instrumentos de gestión y sus instrumentos operativos.

Finalmente, no existe un sistema de monitoreo conectado con los sistemas de información descritos inicialmente. Esto imposibilita un seguimiento de los resultados e indicadores clave que describen cada proceso implementado en la búsqueda de mejoras en la calidad educativa. Desde el análisis del DS-004-2013-PCM, se define que existe una limitada evaluación de resultados e impactos. Lo mismo ocurre en el caso del seguimiento y monitoreo de los productos y resultados, como consecuencia de la deficiente forma de planificación. De este modo, se dificulta el alcance de objetivos claros y medibles que identifiquen brechas e indicadores para monitorear.

De forma complementaria a lo mencionado anteriormente, desde el análisis de la problemática educativa –que se define en el documento “Lineamientos y Estrategias Generales para la Supervisión Pedagógica” del Minedu (2009)–, se resalta que actualmente no existe un sistema de supervisión pedagógica, estructurado o establecido orgánicamente, que permita la coordinación y articulación entre el Minedu, DRE, UGEL y II.EE., con miras a realizar un proceso de supervisión para la mejora de la calidad educativa y la eficacia en la toma de decisiones

estratégicas. Se resalta que no se han desarrollado lineamientos u orientaciones para el análisis de los resultados de la supervisión pedagógica realizada en las DRE, UGEL e I.I.EE. Ello se debe a que no se cuenta con un sistema de comunicación e información que articule e integre los informes generados en cada una de estas instancias. Se precisa que esto se debe a la falta de fluidez en la comunicación e información de los resultados de la supervisión pedagógica entre el Minedu, las DRE, las UGEL y las I.I.EE. A ello se debe agregar que el circuito de comunicación existente no asegura que las políticas, estrategias y programas sectoriales se articulen con las intenciones o necesidades de los agentes educativos. Finalmente, se plantea que no existe un estándar metodológico y procedimental de las herramientas de supervisión pedagógica que establezca protocolos, instrumentos, indicadores, agentes, perfiles y funciones en los que se unifique el lenguaje. Tampoco se han estandarizado los criterios para seleccionar fuentes de información, indicadores claros y formatos de presentación de resultados. En este contexto, se sugiere que esta limitación no permite el análisis comparativo de los resultados que proporcionan las distintas instancias (DRE, UGEL, IE) o las que obtienen las Direcciones del Ministerio de Educación.

## Capítulo II. Análisis presupuestal de las asignaciones al sector educación 2002–2012

En los últimos años, diversos análisis acerca del acceso a la educación y la calidad de la misma han ido colocando en la agenda nacional, como tema prioritario, el incremento del presupuesto en educación. Una revisión detallada del presupuesto nos demuestra que efectivamente, desde el año 1990 hasta la fecha, se ha logrado establecer una tendencia de crecimiento sostenido a lo largo de estos 23 años, lo cual se ha acentuado aun más en los últimos 13 años. En 2000, el presupuesto nacional en educación fue de 5336 millones, y aumentó a 14.996 millones en 2012<sup>14</sup>, es decir, 2,7 veces.

Otra cifra importante, además del incremento presupuestal, es que a partir del año 2004, según datos del Minedu (2013), el número de alumnos matriculados en el sistema educativo ha ido disminuyendo. En ese año, se registró un total de 7.242.000 matriculados, mientras que en 2012 la cifra alcanzaba los 6.165.000. A partir de ello, se observa una disminución de más de un millón de alumnos<sup>15</sup>. Esta reducción, junto con el incremento presupuestal, han permitido mejorar los niveles de inversión por alumno matriculado: de S/. 764 en el año 2000 a S/. 2432 en el año 2012.

El incremento presupuestal descrito ha permitido que los tres niveles de gobierno cuenten con una magnitud de recursos sin precedentes. Pese a ello, existen limitaciones de gestión que impiden, en principio, gastar; y, luego, gastar bien. Si profundizamos en el análisis, podemos observar que en promedio a nivel del Gobierno Regional de Puno, aproximadamente, un 70% del total de su presupuesto asignado en los últimos 5 años<sup>16</sup> corresponde a gastos corrientes. Ello básicamente cubre los gastos de sueldos, salarios, pensiones, bienes y servicios; gastos que las entidades públicas requieren para su funcionamiento. En este marco, del total de los gastos corrientes, aproximadamente entre el 85% y 90%, se asigna a los sectores de educación, salud y transporte. El restante 30% del presupuesto total del Gobierno Regional de Puno para el mismo período, en promedio, corresponde a gastos de inversión. Alrededor del 98% de estos se destinan principalmente a obras de infraestructura.

En relación con ello –los gastos corrientes–, las instituciones responsables de gestionar y brindar los servicios educativos (Minedu, GR, GL, UGEL e II.EE) tienen dificultades para definir y articular los contenidos técnicos que explican la mejora en los aprendizajes con el Sistema de Planeamiento, y de este con el proceso de Programación Presupuestal. Esto genera que los

---

<sup>14</sup> Esta información se obtuvo a partir de una consulta amigable realizada al MEF, años 2000 y 2012.

<sup>15</sup> Estos datos fueron obtenidos a partir del sistema Escala del Minedu 2013.

<sup>16</sup> Consulta amigable al MEF, años 2000 y 2012.

factores directos para la mejora de los aprendizajes no logren obtener los recursos para implementarse, porque no se terminan incluyendo en la planificación que orienta la asignación presupuestal. Además, se debe anotar que los recursos asignados, en muchos casos, terminan financiando rutinas improductivas e inerciales.

Que las instituciones responsables de la gestión y prestación de los servicios educativos cuenten con recursos ordinarios para financiar los factores directos para la mejora de los aprendizajes permitiría a las diferentes instancias del sector identificar, definir e implementar metodologías validadas para desarrollarlas sistémicamente. Sin embargo, no hay una metodología concreta para la priorización de brechas y su vinculación con los procesos de planificación y presupuesto. Debido a esto, el presupuesto asignado a estas instancias –a través de sus Planes Operativos Institucionales (POI)– termina por desvincularse de los factores que explican la mejora de los logros de aprendizaje. Asimismo, existe un conocimiento limitado de las instancias educativas en los tres niveles de gobierno que impide precisar las acciones necesarias para que los productos de los PP –que son la herramienta de programación presupuestal– se engranen adecuadamente con las acciones priorizadas en sus instrumentos de gestión y sus instrumentos operativos.

Respecto a la inversión pública –que equivale aproximadamente al 30% del presupuesto total regional–, se debe anotar que esta tampoco se articula explícita y adecuadamente con los instrumentos de gestión. Como consecuencia, la inversión que se realiza en educación no es programada en consonancia con los PP, de modo que los proyectos de inversión pública tampoco se articulan y complementan adecuadamente en provisión de servicios educativos. Por el contrario, muchas veces, se pretende duplicar lo que se puede cubrir con gasto corriente. El 98% de los proyectos de inversión solo enfatizan en infraestructura.

En cuanto a los niveles de ejecución de los presupuestos aprobados, se observa un comportamiento que reproduce ciclos con bajos niveles de ejecución en los tres primeros trimestres y picos en el último. Por el lado de la calidad del gasto, los resultados de las evaluaciones censales de los niveles de aprendizaje logrados nos demuestran que –pese al incremento del presupuesto– los resultados logrados aún son magros. El puntaje promedio de las evaluaciones censales 2008-2012 (Consejo Nacional de Educación 2013) indica que, en el caso de comprensión lectora, los puntajes logrados el 2008 han pasado de 503 a 541 en el año 2012. El caso de Matemática es aún más grave: de 512 en 2008 a 523 en 2012, tan solo 11 puntos adicionales en 4 años. Esto se traduce en indicadores como los obtenidos por la Evaluación Censal del Minedu (2012). A partir de ello, se observó que, en el promedio nacional, el porcentaje de

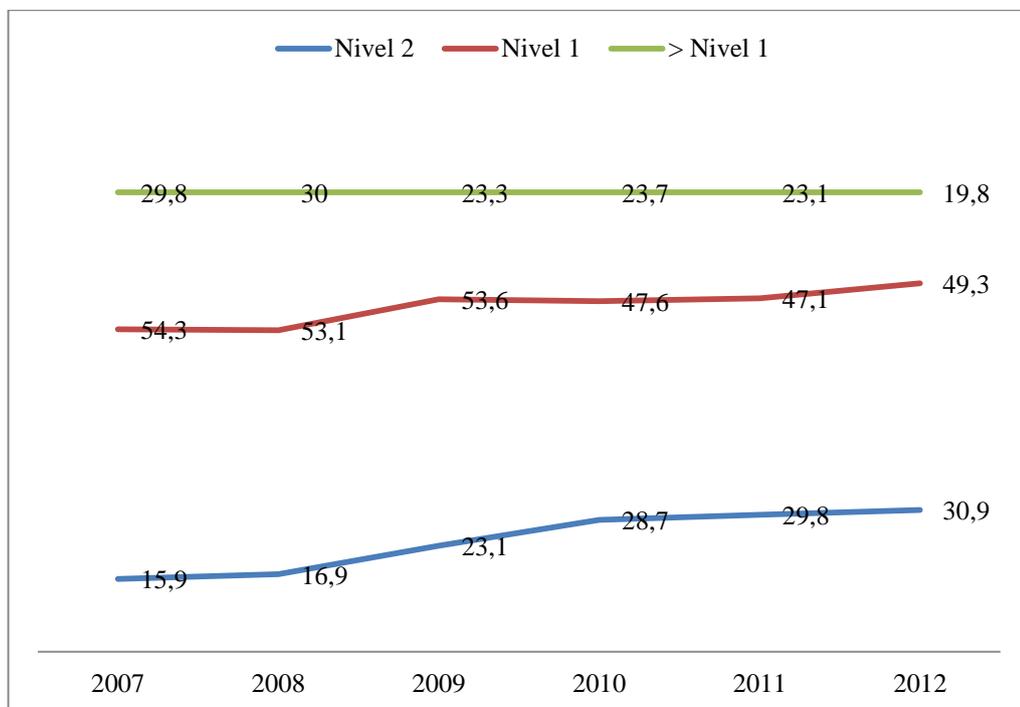
estudiantes de segundo grado que han logrado el nivel adecuado de aprendizaje en comunicación equivale al 30,9 % y solo 12,8% en Matemática.

### Capítulo III. Análisis de los resultados de la Evaluación Censal en Educación (ECE) 2008–2012

#### 1. Situación en el nivel nacional

Las evaluaciones estandarizadas para los estudiantes en el Perú se comenzaron a implementar desde 1996. A lo largo del proceso, han surgido variaciones en la metodología usada hasta llegar a la que hoy conocemos como Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)<sup>17</sup>. En el siguiente gráfico, se presentan los resultados obtenidos por los estudiantes de 2007 a 2012:

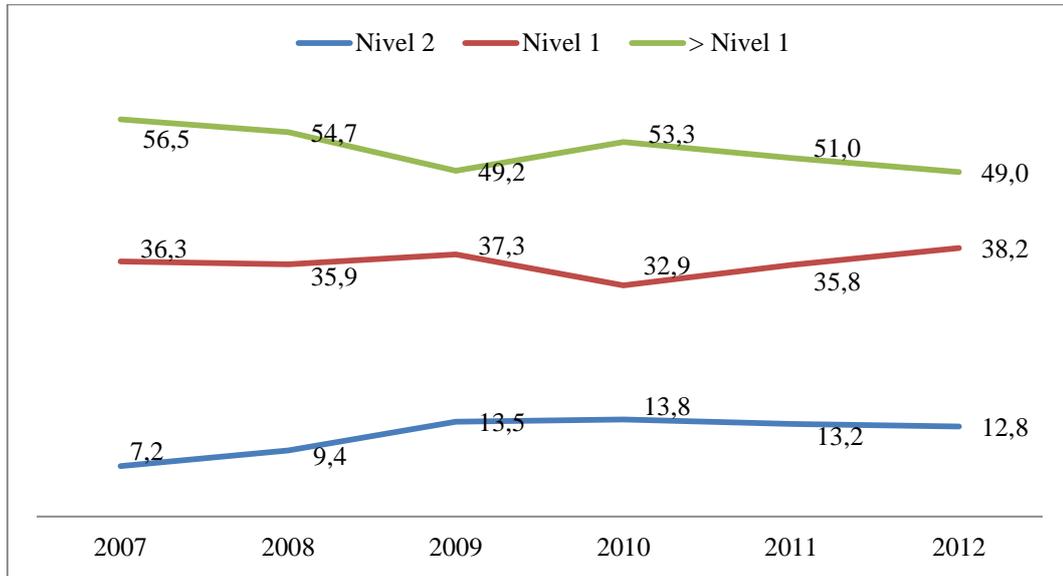
**Gráfico 4. Resultados evaluaciones censales 2007-2012 en Compresión lectora**



Fuente: Unidad de Medición Calidad Educativa, 2012.

<sup>17</sup> De 1996 a 1998, se usó el Enfoque de Normas; de 2000 a 2006, se utilizó el Enfoque de Criterios. En 2006, se iniciaron las Evaluaciones Censales de Estudiantes. En el Perú, estas se encuentran a cargo de la Unida de Medición de la Calidad (UMC) del Ministerio de Educación y constituyen un indicador de calidad y equidad del educativo peruano. Se aplica a fin de año a los estudiantes del segundo grado de primaria para medir su nivel de logro de aprendizaje en matemática y comprensión lectora. Para ello, se entregan reportes individualizados de cada estudiante, aula, escuela, provincia y región (Unidad de Medición de Calidad Educativa 2012).

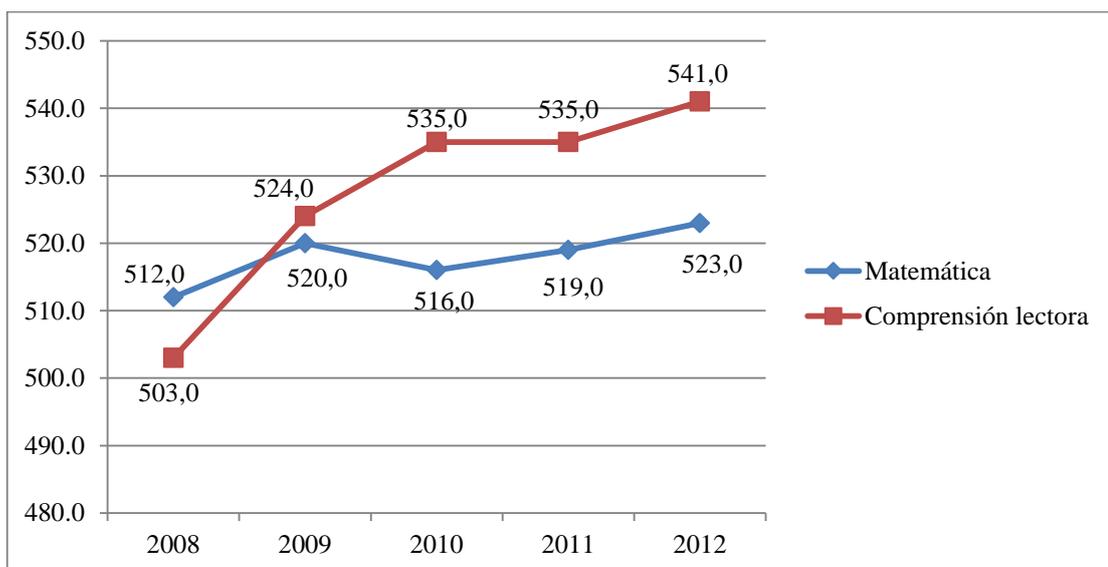
**Gráfico 5. Resultados evaluaciones censales 2007 - 2012 en Matemática**



Fuente: Unidad de Medición Calidad Educativa, 2012.

El Consejo Nacional de Educación, sobre la base de datos de los puntajes de los estudiantes, estableció los puntajes promedio para poder visualizar la evolución de los resultados. De esta manera, es posible analizar si realmente ha mejorado o no el rendimiento de los estudiantes en Comprensión lectora y Matemática.

**Gráfico 6. Puntaje promedio en las evaluaciones censales 2008 – 2012**



Fuente: Consejo Nacional de Educación, 2013.

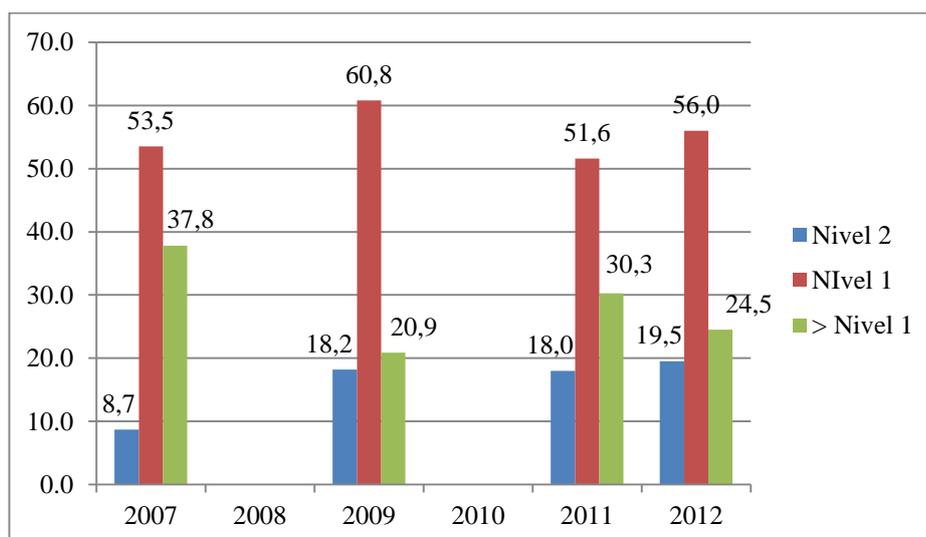
De acuerdo con lo visualizado en el gráfico anterior, durante 2008 y 2009, se manifestó el mayor incremento en Compresión lectora. En 2010 y 2011, no hubo variación, mientras que en 2012 se aprecia un incremento menor. Para el caso de los resultados en Matemática, la situación es similar, dado que el mayor incremento se dio en 2008. Luego, se visualiza un retroceso entre los años 2009 y 2011, que logra una recuperación de solo 4 puntos incrementales en el año 2012.

Con estos resultados, lo que se confirma es que –a pesar de que el presupuesto para educación ha tenido un incremento significativo– esto no se ha correlacionado directamente con los resultados obtenidos a nivel de aprendizajes en nuestros estudiantes. Es decir, los logros son mínimos y no se muestra una tendencia de mejora. Tampoco, se sabe a ciencia cierta si los logros obtenidos por mínimos que sean corresponden a las modificaciones a nivel programático y presupuestal efectuados por el Minedu.

## 2. Situación en la Región Puno

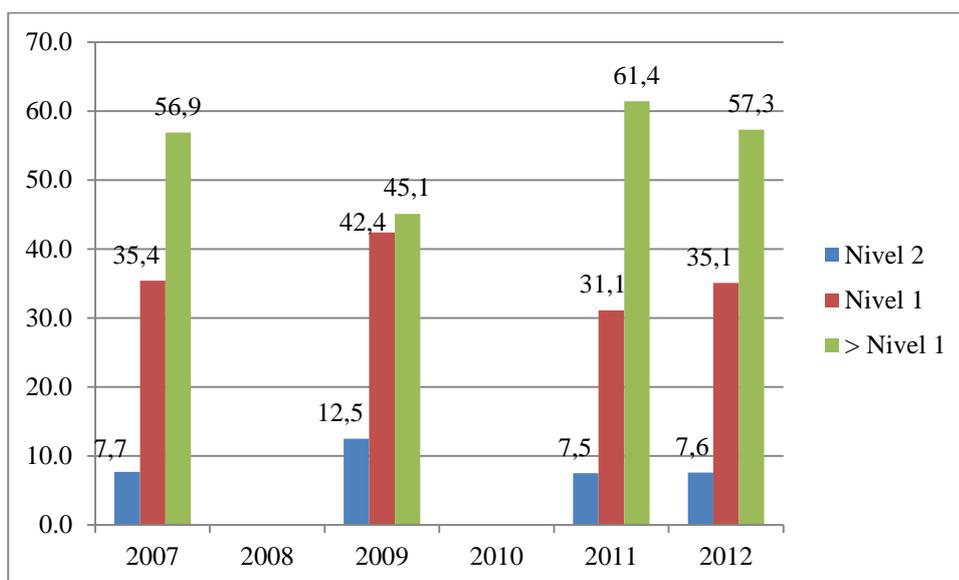
La participación de la Región Puno en las evaluaciones Censales de Estudiantes ha sido irregular. En los años 2008 y 2010, no hubo una muestra con resultados extrapolables. En el siguiente gráfico, se presentan los resultados de la ECE en Puno:

**Gráfico 7. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Compresión lectora – Región Puno**



Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Gráfico 8. Resultados Evaluaciones Censales 2007 - 2012 en Matemática – Región Puno**



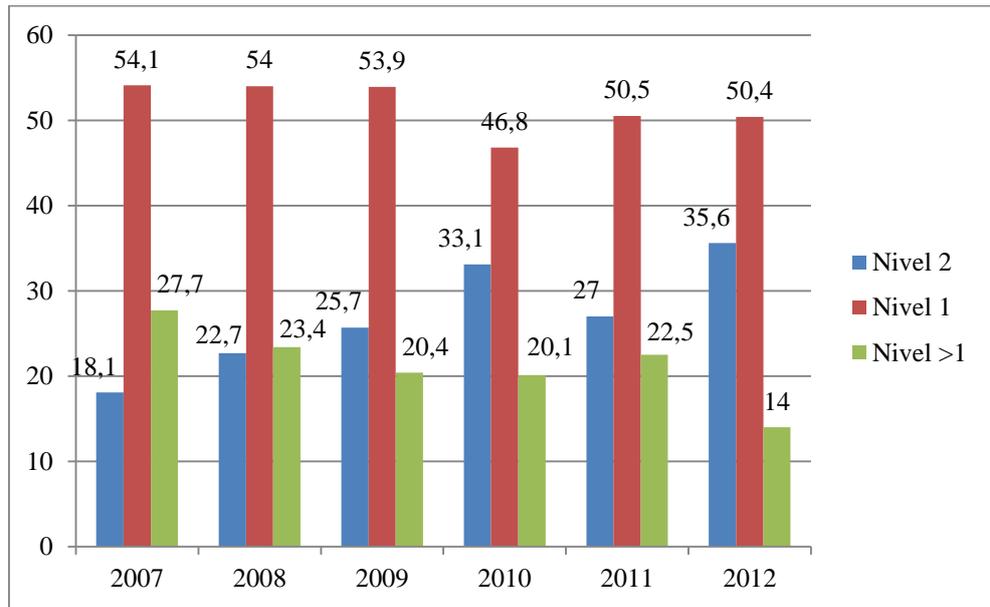
Fuente: Ministerio de Educación, 2013.

Como se muestra en estos gráficos, en cuanto a los resultados en Comprensión lectora a nivel regional, se vio una mejora de 2007 a 2009 (sin datos en 2008). No obstante, desde ese período hasta 2012, la variación no ha sido significativa con excepción del traslado del % del Nivel >1 al Nivel 1. En Matemática, la situación empeora, puesto que de 2009 a 2012 existe una fuerte disminución de casi 5% de estudiantes del Nivel 2, con lo cual se incrementa el porcentaje de niños con aprendizajes en el Nivel >1.

### 3. Situación en el nivel de Unidad de Gestión Educativa Local

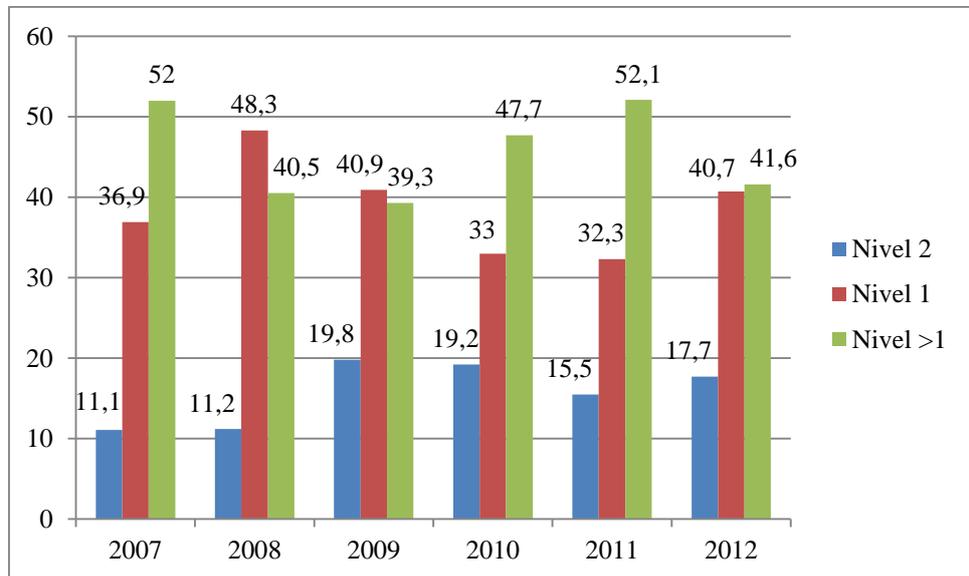
Para mostrar los resultados a nivel de UGEL, se han tomado tres casos representativos del norte, centro y sur de la región Puno. Como se verá a continuación, en todos, se evidencian los mismos resultados entre el nivel nacional y regional. Es decir, en algunos años, existen mejoras y/o retrocesos en los resultados de los aprendizajes tanto para Comprensión lectora como para Matemática. No obstante, estos no siguen una tendencia ni responden a las estrategias nacionales planteadas a nivel programático y presupuestal. Las preguntas siguen siendo las mismas: ¿Por qué no se dan los resultados?, ¿Qué está fallando?, ¿Qué modificaciones se deben plantear para esto funcione? Este es el eje central del presente trabajo de investigación.

### Gráfico 9. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Comprensión lectora – UGEL Puno



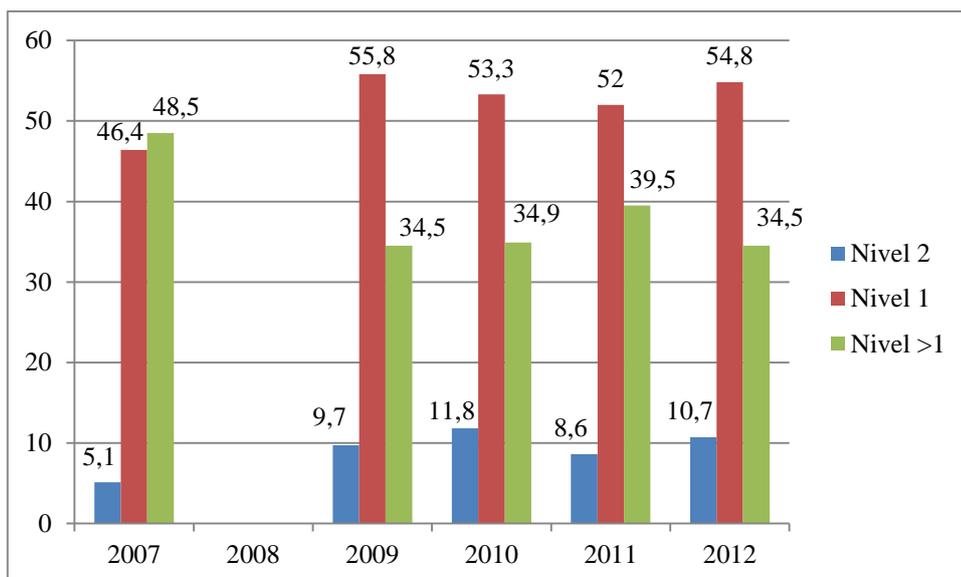
Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Gráfico 10. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Matemática – UGEL Puno**



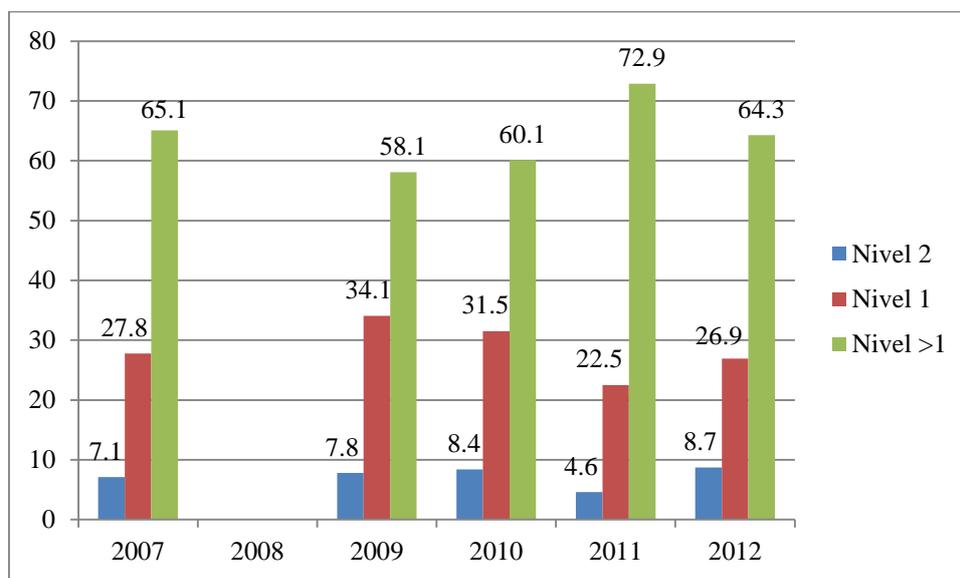
Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Gráfico 11. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Comprensión lectora – UGEL Chucuito**



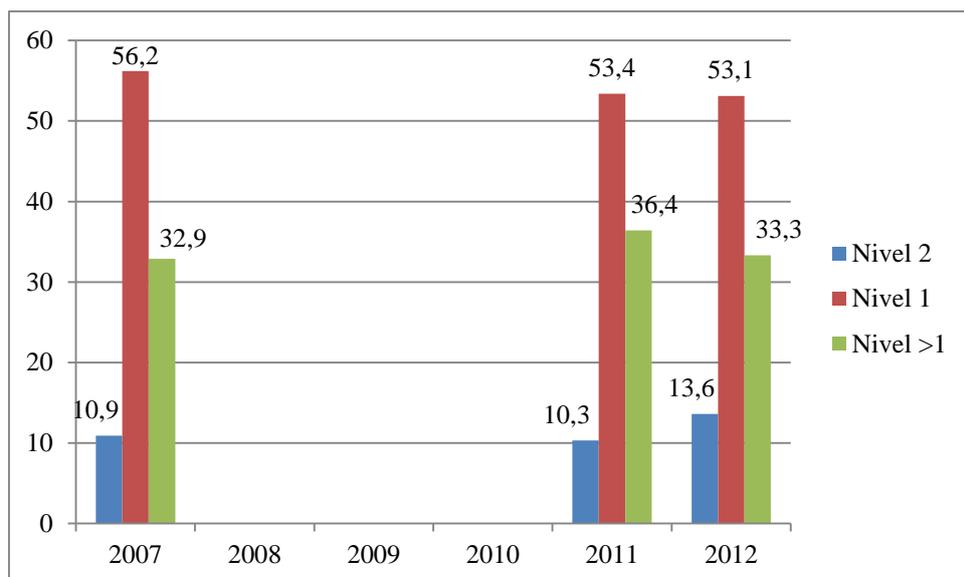
Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Gráfico 12. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Matemática – UGEL Chucuito**



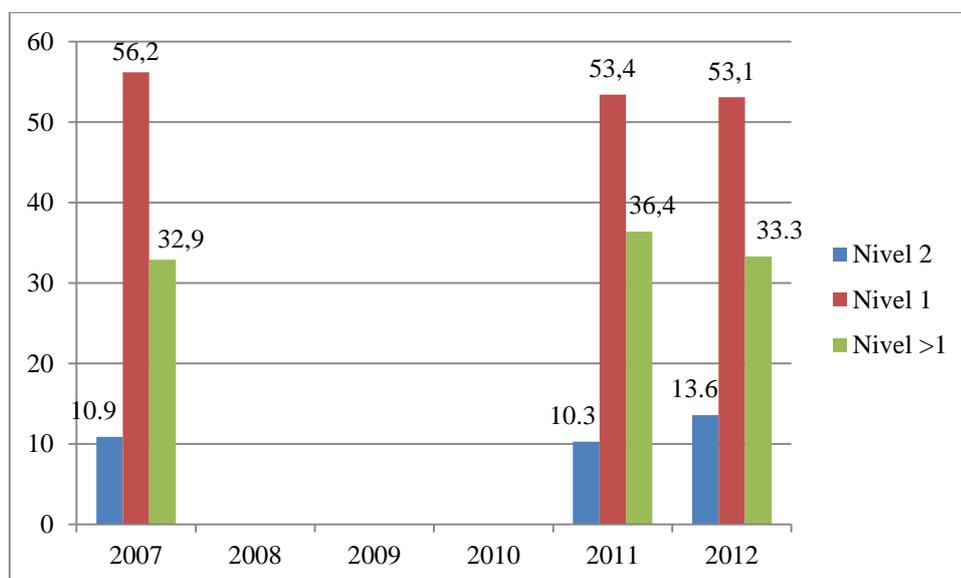
Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Gráfico 13. Resultados Evaluaciones Censales 2007-2012 en Comprensión lectora–UGEL Melgar**



Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Gráfico 14. Resultados Evaluaciones Censales 2007 - 2012 en Matemática – UGEL Melgar**



Fuente: Elaboración propia, 2014.

**Capítulo IV. Variables asociadas con el desempeño de la gestión orientada a resultados en la Producción del servicio educativo**

En el marco de las variables planteadas en el presente trabajo de investigación, muchas de las causas encontradas que originan un inadecuado desempeño de las instituciones responsables de la Educación Básica Regular están vinculadas a los problemas que los diferentes actores y decisores públicos deben enfrentar para asumir los nuevos roles que implica el proceso descentralización y gestión por resultados que se vienen implementando. Entre estas limitaciones y dificultades, encontramos las siguientes:

- Los roles y funciones de las diferentes instancias públicas muestran una brecha entre lo que está normado y lo que realizan. Además, existe una superposición de funciones entre los niveles de gobierno. Mientras los ministerios son entes rectores de la política nacional, las instancias regionales de cada sector administrativamente pertenecen a los gobiernos regionales. En esa medida, los ministerios solo cuentan con parte de los recursos para implementar las políticas macro, puesto que gran parte de los recursos fueron transferidos a los gobiernos regionales y locales para operativizar las mismas. Esto genera que, por un lado, los gobiernos regionales que cuentan con los recursos transferidos traten de implementar sus propias políticas con muchos vacíos técnicos. Por otro lado, conduce a que los ministerios se vean limitados para la implementación de una política nacional, debido a que los recursos fueron transferidos a los niveles subnacionales. Este hecho exagera la sensación de que las políticas nacionales de fortalecimiento a los niveles subnacionales parezcan ajenas a las que se promueven en las regiones.
- Se observa una dificultad por parte de las instancias públicas para articular y trasladar procesos basados en una lógica de intervención nacional y sectorial a otra basada en el enfoque de desarrollo territorial que promueven los gobiernos subnacionales. Cabe anotar que ello permitiría lograr funciones compartidas o articuladas orientadas a un mismo proceso.
- Destaca una dificultad en las instancias públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) para articular los programas presupuestales y programas sociales con los planes de desarrollo concertado regionales y locales. Ello genera que se siga con los estilos de presupuesto basados en el gasto histórico y de corte sectorial, aun cuando los discursos y las normas promueven la sinergia entre actores y la gestión por resultados.

- Los planes de desarrollo concertado regionales, por lo general, no están articulados a los Planes Operativos Institucionales –incluido el presupuesto–, lo que limita las posibilidades de generar proyectos innovadores articulados a una estrategia regional.

Como consecuencia, los programas presupuestales no están articulados a los procesos de planificación regional, ni se ajustan a sus metas sectoriales específicas. Este hecho dificulta la asignación de recursos bajo un esquema que promueva productos concretos para, a su vez, provocar cambios en la población.

### **1. Análisis de las variables asociadas al desempeño de la gestión orientada a resultados**

«El proceso de descentralización del sistema educativo, en marcha, es un proceso político y no solo administrativo, en la medida que reconoce el papel, los intereses y las demandas de los actores nacionales, regionales y locales involucrados en el desarrollo de la educación. En ese sentido hay que reconocer que la formulación de proyectos a nivel local y regional no sólo es la construcción de un instrumento de planificación, sino también la puesta en marcha de un sistema de gestión democrático, participativo y descentralizado, para de esta manera articular la educación a las demandas y retos del desarrollo regional y local» (Salazar 2006).

A partir de lo anterior y entendiendo la descentralización como un proceso sistémico, podemos reconocer además que la descentralización y modernización del Estado no solo requiere procesos políticos que generen un marco jurídico ad hoc, sino que –de manera progresiva– debe ir articulando las funciones, sectores y niveles de gobierno con criterio territorial. De este modo, las expectativas de los actores pueden ser bien canalizadas, y es posible con claridad su rol de cara a esas expectativas. Es decir, primero, pasa por un proceso político nacional que luego debe transitar hacia planos más operativos. Estos, a su vez, requieren que otros niveles subnacionales de decisión política generen las condiciones para concretar las acciones que, finalmente, operativicen las políticas y generen resultados en la población.

En este sentido, la ruta de análisis para procesar la información primaria y secundaria de la presente investigación se ha basado en el “proceso de producción del servicio” en el marco de la descentralización y modernización del Estado<sup>18</sup>. Se trata de un proceso que va desde la decisión

---

<sup>18</sup> Con ello, se hace referencia al Decreto Supremo N°004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de las Gestión Pública; Decreto Supremo N°047-2009-PCM, que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009” y otras disposiciones para el desarrollo del proceso de descentralización.

política hasta la prestación final del servicio a la población, dadas las actuales condiciones y de acuerdo con las siguientes interrogantes: ¿Qué pasa luego de la decisión política?, ¿Qué tiene que suceder para ver los resultados en la población?, ¿Cómo se realizan ahora los procesos?, ¿Qué cambios se tendrían que hacer para mejorar?

Sobre la base de estas interrogantes planteadas a los diferentes actores seleccionados<sup>19</sup> y luego del análisis de la información recabada, obtuvimos una propuesta de cuáles serían las variables más relevantes que deben considerarse para que el desempeño de la gestión de las instituciones responsables de la Educación Básica Regular en el nivel subnacional esté orientado a resultados. Dentro de este marco, también, se define las subvariables que requiere cada una de estas para garantizar su aplicación en el nivel subnacional.

A partir del análisis de la información recabada, podemos concluir que, a nivel normativo, las líneas de acción para la mejora del desempeño de la gestión de las entidades públicas a nivel de la Educación Básica Regular están dadas. Los nudos críticos que originan un inadecuado desempeño de estas instituciones están relacionados fundamentalmente con el desarrollo de capacidades que los actores e instancias deben implementar para realizar acciones estratégicas y operativas en el territorio. Cabe anotar que ello debe lograr que lo normado pueda ejecutarse y están referidos a los problemas que los diferentes actores y decisores públicos deben enfrentar para asumir los roles que les competen. En este marco, se han organizado y presentado estos factores clave en forma de variables. Del mismo modo, se han hallado aspectos más específicos al interior de cada variable, que permitirían facilitar el abordaje operativo de cada una. Estos aspectos más específicos se presentan como subvariables.

### **1.1 Variables identificadas**

A continuación, se presentan las variables que se han identificado en el análisis del desempeño de la gestión orientada a resultados.

---

<sup>19</sup> Ver anexo 1.

### **1.1.1 Capacidad de los decisores políticos<sup>20</sup> y la alta dirección de las instancias encargadas de la educación<sup>21</sup> para tomar decisiones basadas en evidencias**

La decisión política es el punto de partida. Si los decisores políticos no entienden con evidencia la magnitud de los problemas que tiene que enfrentar la población que los eligió, difícilmente tendrán la voluntad política necesaria para implementar procesos de cambio sostenibles. La capacidad para tomar decisiones basadas en evidencias y orientadas a resultados, en el contexto actual, requiere necesariamente de capacidades más específicas, como reconocer el valor público de sus territorios y entender su vinculación con las políticas nacionales, así como la función del marco orientador de las mismas. Otra capacidad específica es la que permite ofrecer el respaldo político necesario para impulsar procesos de cambio, así como garantizar el tránsito de la decisión a planos más resolutivos y, luego, poder monitorear los acuerdos y los indicadores de cambio en la población. Estos elementos bien pueden ser la base para desarrollar las condiciones que se requieren para tomar decisiones basadas en evidencias y orientadas a resultados. Si las decisiones no consideran evidencias, tienden a ser influidas por coyunturas sociales o políticas que generan procesos fragmentados, sesgados a criterios individuales, difíciles de monitorear y evaluar. Ello no contribuye a mejorar la calidad del gasto o de las inversiones que se realizan.

A continuación, presentamos las capacidades específicas, halladas en forma de subvariables, que pueden ayudar a operativizar esta primera variable referida a la capacidad para tomar decisiones basadas en evidencias.

#### **1.1.1.1 Capacidad de los decisores políticos y la alta dirección de las instancias encargadas de la educación a nivel regional y local para establecer políticas que reconozcan el valor público de su territorio y las prioridades nacionales**

- Respecto a la política educativa para el ámbito territorial subnacional, podemos mencionar que el análisis y los criterios de priorización de políticas parten, por una parte, de la lectura general y simple de los lineamientos nacionales y sectoriales; y, por otra, de la consideración intuitiva de la urgencia de las necesidades generales de la población. Respecto a los lineamientos nacionales, se evidencia un desconocimiento, en principio, de las normas técnicas existentes, que en algunos casos han sido elaboradas sobre la base de evidencias. En segundo lugar, resalta el desconocimiento general de las evidencias,

---

<sup>20</sup> Con ello, se alude al Presidente Regional, alcaldes provinciales y distritales.

<sup>21</sup> Se hace referencia al Gerente General de la Región, Director regional de educación y Directores de UGEL.

propiamente dichas, para abordar las políticas priorizadas. Este conocimiento superficial de las políticas nacionales priorizadas, las normas técnicas y las evidencias, luego, genera que las políticas que se establecen en el nivel regional y local produzcan duplicidades en el mejor de los casos, o procesos paralelos no vinculados con la política nacional. En el peor de los casos, ello conduce a procesos percibidos erróneamente como antagónicos<sup>22</sup>.

Esta desvinculación provoca, a su vez, que las políticas que emanan desde el nivel nacional tengan dificultad para ser operadas, y que las políticas que emanan desde el nivel regional no cuenten con normas técnicas que recojan evidencias para ser ejecutadas, prevaleciendo la intuición y el análisis subjetivo en su implementación.

En resumen, se carece de un imprescindible análisis de viabilidad. Es decir, no se evalúan aspectos, legales y técnicos de la política, ni se toma en cuenta si existen actores sociales comprometidos y empoderados en torno a las medidas a tomar. Por ello, el potencial de cambio que tendrían estas medidas es desconocido.

- Respecto a la política educativa desde el ámbito nacional, las instancias rectoras a este nivel –si bien consideran una serie de evidencias en los Lineamientos Nacionales– no deben dar por descontado que estos tengan la voluntad política de parte de los tomadores de decisiones y las fuentes de financiamiento reales o potenciales. Por el lado de la voluntad política, el nivel regional percibe un nivel nacional sectorizado, que no tiene una mirada territorial. Se lo observa como fragmentado en diversas direcciones o áreas que independientemente una de la otra intentan lograr sus propias metas y con un débil volumen de soporte técnico hacia las regiones.

Estas limitaciones terminan por generar una distancia entre los intereses de las diferentes direcciones del MED y las prioridades de política del GR. En muchos casos, el MED percibe una voluntad política muy frágil, y, para el GR, el nivel nacional no toma en cuenta las necesidades locales que son materia de su plan de gobierno. Esta dificultad básica de articular los intereses regionales con los nacionales genera, luego, un obstáculo para la asignación del financiamiento<sup>23</sup>. El proceso de descentralización ha blindado la

---

<sup>22</sup> «Las rutas del aprendizaje resultan una camisa de fuerza para la implementación de nuestro proyecto curricular regional, ya que en las rutas del aprendizaje está descrito todo y no hay nada que pensar, mientras que el proyecto curricular implica todo un proceso de adaptación y contextualización de los instrumentos pedagógicos a la realidad regional [...]», señaló el Gerente Regional de Desarrollo Social Puno en una entrevista.

<sup>23</sup> Describir los montos asignados por PP versus las APNP.

autonomía administrativa y la política de las regiones. Por ello, las políticas nacionales – incluidas las normas técnicas– no pueden determinar la asignación de presupuesto de parte de los gobiernos regionales y locales para su implementación. De este modo, estas quedan sujetas a la presión que pueden ejercer desde la normativa y a un ejercicio de conciliación e incidencia política y técnica que se intenta hacer desde el nivel nacional. Los gobiernos regionales y locales, por su parte, necesitan ejecutar sus presupuestos frente a las demandas de la población. Esta presión social no facilita los espacios para armonizar las acciones y presupuestos entre los niveles de gobierno.

En consecuencia, en la perspectiva del corto, mediano y largo plazo, es necesario que los responsables de la política educativa territorial subnacional reconozcan las políticas nacionales. Asimismo, se debe identificar los criterios técnicos que las sustentan y establecer prioridades para operativizarlas y asignarles recursos, de modo que se vaya incorporando y articulando a este proceso las particularidades regionales definidas en sus planes, programas y proyectos. Ello se realiza sobre la base del mandato de la Ley y la estrategia nacional de desarrollo, de manera que la voluntad política regional local coincida con la voluntad política nacional.

Por otro lado, los responsables de la política educativa nacional no deben dar por sentado que la sola emisión de los Lineamientos Nacionales hará que estos se implementen en los gobiernos subnacionales, sino que deben cerciorarse de que las instancias subnacionales puedan reconocer que sus prioridades están incorporadas en dichos lineamientos. De esta manera, podrán transformarse en una verdadera voluntad política y cambiar la percepción de ente fragmentado a través de una estrategia de acercamiento y acompañamiento unificado como ente rector.

#### **1.1.1.2 Capacidad de los decisores políticos para ejercer su liderazgo y generar la corresponsabilidad de sus equipos y otros actores relacionados**

- Por una parte, el nivel de gobernanza en las unidades ejecutoras que administran los recursos es una condición clave<sup>24</sup> para operativizar las políticas nacionales y regionales. El liderazgo de los decisores es fundamental, siempre y cuando, la voluntad política logre transitar del ámbito declarativo al ámbito resolutorio. Un elemento para lograr ese tránsito

---

<sup>24</sup> La Región Puno cuenta con catorce unidades ejecutoras, trece Unidades de Gestión Local y la Dirección Regional de Educación de Puno.

es la capacidad de los decisores para generar marcos jurídicos ad hoc<sup>25</sup> oportunos y funcionales, de tal modo que, dadas las condiciones de los sistemas públicos, faciliten y ordenen la participación de los equipos técnicos y administrativos en las actividades que operativizan las políticas. Sin embargo, este elemento no es suficiente. Existe la necesidad de ejercer un liderazgo auténtico que parta por convencer<sup>26</sup> a los equipos técnicos y proponer alternativas para orientar su trabajo en el marco de las normas técnicas nacionales existentes. Los cargos de alta dirección suelen ser cargos de confianza y, en muchos casos<sup>27</sup>, existe ausencia de los dos elementos mencionados, por lo que los equipos técnicos y administrativos optan por mantener procesos inerciales instaurados en la cultura organizacional.

- Por otra parte, la desarticulación de los tres niveles de gobierno al interior del sector educación facilita la existencia y permanencia de los procesos inerciales. El nivel nacional, pese a ser el nivel rector, es débil en brindar un soporte técnico permanente. Posee la capacidad para diagnosticar, identificar los nudos críticos y generar estrategias para mejorar la gestión y el desempeño de los equipos regionales; sin embargo, el soporte es atomizado y discontinuo (Minedu 2013). Esto genera a su vez que las normas técnicas emitidas no sean operadas adecuadamente, debido a que los equipos regionales no terminan por entenderlas del todo. En algunos casos, el MED convoca a reuniones centralizadas en Lima, pero no todos los que son convocados llegan. En muchos casos, son representantes que no necesariamente están relacionados con los temas a tratar, y luego tienen dificultad para realizar las réplicas u operar las tareas para las que fue convocado. Esto se agrava con el débil involucramiento de la alta dirección. Las Comisiones Intergubernamentales<sup>28</sup> propiciadas por el Minedu son un esfuerzo por revertir esta situación. Sin embargo, pese a tener que los acuerdos tienen el respaldo político de los decisores y la alta dirección, son muy genéricos y no llegan a ser vinculantes, debido a que las tareas comprometidas no logran ser tomadas y ejecutadas por los equipos técnicos. Ello responde a que la inercia de los sistemas públicos termina por imponerse sobre los acuerdos. A nivel regional, sucede un proceso similar, respecto

---

<sup>25</sup> Ello implica decretos supremos, resoluciones ministeriales, regionales, ordenanzas, entre otros.

<sup>26</sup> El DS N° 004-2013 PCM resalta la importancia de que en el proceso de transformación, las instituciones deben seguir los principios de Gestión del cambio, el cual debe ser liderado por los directivos de manera participativa, destacando como una de las etapas a seguir la de «formar un potente grupo de agentes del cambio» integrado por personas influyentes en la organización dado por el cargo que ocupan, su experiencia o su liderazgo en la entidad.

<sup>27</sup> En las tres Unidades de Gestión Educativa Local, los directores entrevistados mencionaron dificultades para orientar a sus equipos.

<sup>28</sup> Si bien las Comisiones Intergubernamentales (CIG) se formaron para completar el cierre de transferencias de funciones de los sectores a las regiones, el Minedu ha activado estos espacios como espacios de concertación entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel local para consensuar prioridades educativas y monitorear sus avances.

a la articulación entre la Dirección regional y las UGEL, y la de estas últimas con las instituciones educativas.

- Por el lado de los gobiernos locales –distritales y provinciales–, la situación es más compleja aún. Los alcaldes y sus equipos técnicos no solo desconocen las prioridades de política educativa nacional y regional así como sus respectivas normas técnicas<sup>29</sup>, sino que además se sienten ajenos a ellas. Respecto a su rol directo como líderes del tema educativo en su territorio<sup>30</sup>, el interés se centra en la negociación de acuerdos bilaterales entre las comunidades y la municipalidad para principalmente cerrar brechas de infraestructura<sup>31</sup>. De esa manera, los recursos de los que dispone el Gobierno local se tornan insuficientes frente a las diferentes demandas. Por su parte, las UGEL no se reconocen como la expresión local del GR, y su vinculación con la DREP es débil y atomizada. En consecuencia, existen duplicidades y vacíos. Para empezar, se debe considerar que las UGEL no reconocen un aliado potencial en los GL. Sus aproximaciones se centran en apoyos logísticos puntuales. No reconocen que los mecanismos políticos y organizativos que el GL utiliza cotidianamente para mantenerse en contacto con las familias y comunidades pueden ser importantes para hacer de los procesos de supervisión, monitoreo y acompañamiento pedagógico un proceso conjunto. Ello es posible en la medida que la UGEL dispone de las herramientas y normas necesarias, y el GL cuenta con la cercanía<sup>32</sup> a las comunidades en las que se encuentran las instituciones educativas.

### **1.1.1.3 Capacidad para usar instrumentos de monitoreo que dé cuenta de los avances de los acuerdos y la relación costo – efectividad de las políticas educativas.**

- Tanto en el nivel nacional como en el subnacional no se cuenta con un sistema o mecanismo de monitoreo de los acuerdos que se toman entre las instancias responsables de la política educativa. Así, existen continuas reuniones de coordinación y talleres de trabajo en los que se van definiendo algunas prioridades que luego difícilmente pueden monitorearse en el proceso de implementación. Existen diferentes niveles de subjetividad y desconfianza acerca del cumplimiento de los acuerdos. Por una parte, la Gerencia

---

<sup>29</sup> Los alcaldes, excepto Juli, desconocían las normas.

<sup>30</sup> Con ello, se alude al artículo 82 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>31</sup> Ello implica el porcentaje de PIP de infraestructura en Gobiernos Locales. Esta información se obtuvo a partir de una consulta personal al MEF, respecto al total invertido en educación.

<sup>32</sup> Por ejemplo, el Alcalde provincial de Chucuito – Juli tiene reuniones de coordinación programadas con los alcaldes distritales y los tenientes gobernadores de las comunidades.

Regional de Desarrollo Social (GRDS) no cree que las UGEL cumplan a cabalidad los acuerdos, pero no tiene cómo demostrarlo objetivamente. Peor aún, los informes que las UGEL hacen a la DRE y GRDS dan cuenta de altos porcentajes de cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, en el terreno, las cosas no cambian significativamente. Esto sucede también entre las UGEL y las I.EE. El tiempo que las primeras asignan para el monitoreo pedagógico en las escuelas es reducido y el proceso es discontinuo<sup>33</sup>. La dificultad no solo se explica por los escasos recursos frente al ámbito territorial bajo su jurisdicción<sup>34</sup>, sino que las acciones de monitoreo que se desarrollan con los recursos asignados actualmente carecen de un sistema que le permita hacer un trabajo continuo y sostenible en el porcentaje de I.EE. al que le es posible llegar con su capacidad instalada. Este hecho lo consideramos clave para mejorar en principio los procesos de monitoreo actual; y, luego, para los incrementos presupuestales y técnicos, e ir mejorando la cobertura. Creemos que, si no se aborda este hecho, por más que los presupuestos se multipliquen los resultados serán magros.

- Desde el monitoreo de la relación costo-efectividad de los procesos de política educativa, tanto el GL como las instancias del sector no tienen claridad respecto a la relación que tiene el costo e inversión para mantener dichos procesos (DRE / UGEL) y los resultados que generan en la población. La ECE ha estado contribuyendo en la evidencia de este hecho. Los resultados alcanzados en la misma están empezando a generar interrogantes en los gobiernos locales, y procesos de reflexión continuos a nivel de UGEL y DREP referidos al presupuesto asignado versus los resultados obtenidos. Cabe anotar que estos, en la mayoría de los casos, no tienen ninguna relación. Sin embargo, aún no se han planteado medidas sistémicas que implementen adecuadamente el monitoreo de la ECE establecido por norma<sup>35</sup>.
- En este sentido, establecer un sistema de monitoreo, que permita un seguimiento de los resultados e indicadores clave que describan cada proceso implementado y de los

---

<sup>33</sup> Ver lineamientos de la supervisión pedagógica: el 90% del tiempo corresponde a procesos administrativos.

<sup>34</sup> La UGEL Chucuito Juli cuenta con 10 especialistas para 338 escuelas y 1616 docentes. La UGEL Melgal cuenta con 18 especialistas para 875 escuelas y 3821 docentes, mientras que la UGEL Puno cuenta con 11 especialistas para 307 escuelas y 1322 docentes. Cabe resaltar que los especialistas son de inicial, primaria, secundaria, física, tutoría EIB, entre otros.

<sup>35</sup> De acuerdo con la Jornadas de Reflexión “Definiendo Planes de Mejora y Compromisos para el Logro de Aprendizajes”, existen informes y reuniones de análisis que deben darse entre el director, docentes y padres de familia para analizar los resultados obtenidos de la ECE, de manera que se puedan establecer medidas que permitan mejorar los resultados alcanzados a nivel institucional, familiar e individual en el estudiante.

acuerdos que se toman para implementar acciones, es un elemento importante para resaltar.

### **1.1.2 Capacidad para identificar los procedimientos técnicos que aseguran los cambios en la población<sup>36</sup> y para orientar la planificación sobre la base de estos**

No solo es importante que los decisores de política y la alta dirección cuenten con las capacidades para reconocer el valor público y las prioridades de política nacional a favor de la población, ejercer un liderazgo de modo que se asegure el involucramiento de los equipos técnicos que dirigen y, luego, monitorear los avances de su implementación. También, resulta fundamental, por una parte, el uso adecuado de los sistemas de información para precisar la magnitud y ubicación de las brechas que se requieren cerrar. Por otra parte, es necesario poder expresar dichas brechas en instrumentos de gestión vinculantes, así como conocer y seleccionar los mejores procedimientos técnicos para abordar esas brechas. De esta manera, más adelante, estas acciones las dirigirán el sentido de los procesos y contenidos de la planificación para que esté basada en evidencias y orientada a resultados, de modo que los recursos presupuestados y asignados generen cambios en la población.

#### **1.1.2.1 Capacidad de los equipos técnicos y alta dirección para usar los sistemas de información y precisar brechas en instrumentos de gestión vinculantes**

Los procesos de gestión de la información con los que cuenta el sector en el nivel subnacional para tomar decisiones y realizar la planificación, la programación presupuestal y el seguimiento para el cumplimiento de cualquier objetivo estratégico en general no generan información adecuada y oportuna<sup>37</sup>. Se han podido identificar dos niveles de dificultad en relación con la gestión de la información:

- El primero, referido al uso de los sistemas, se vincula con el disloque entre el uso de los sistemas de información de parte de la alta dirección y decisores de política para la toma de decisiones, y el uso de los mismos de parte de los equipos técnicos para alimentar procesos inerciales de la gestión pública. Ambos procesos no están claramente vinculados. No existe un mecanismo explícito que especifique cuáles son los indicadores

---

<sup>36</sup> Se hace referencia de cómo los protocolos de atención, buenas prácticas de gestión y evidencias de procesos de cambio validados

<sup>37</sup> No se tienen datos para precisar las metas, los procesos de programación presupuestal se trabajan en base al histórico y no a la demanda real.

estratégicos a monitorear desde la alta dirección y cuál debería ser su vinculación con los sistemas que los alimentan. En esa misma dirección, no existen roles ni accesos definidos para especificar quién debe generar esta vinculación de indicadores estratégicos con los indicadores de proceso. La ausencia o bajo conocimiento de prioridades de política explícitas, con sus respectivos objetivos y resultados a lograr con la planificación, así como la poca precisión de las acciones a seguir para lograr los objetivos, dificulta la definición y establecimiento de indicadores de proceso que vayan midiendo el avance de las acciones e indicadores de resultados que verifiquen los cambios en la población. Esto provoca que, cuando alguna área, dirección o gerencia quiere tomar decisiones informadas y requiere información específica, tiene que realizar sus propios esfuerzos y construir agregaciones “artesanales” para obtener datos aproximados<sup>38</sup>. Los mismos difícilmente pueden ayudar a generar series de tiempo, descripciones de tendencias o a realizar contrastes con períodos similares, debido a que cada uno de ellos se obtuvo con una metodología particular.

- El segundo está centrado más en el tipo de datos que brindan los sistemas, detalle y calidad de los mismos. Ello se debe a la lógica de los sistemas de información:
  - Se trata de una lógica de oferta y no de demanda.
  - Su énfasis es cuantitativo.
  - Están en función de los procesos inerciales de la gestión pública-
  - Los sistemas no están articulados.

En el primer y segundo ítem, referidos a información de oferta y sesgo cuantitativo, los sistemas brindan información incompleta, como, por ejemplo, el número de docentes asignados. Sin embargo, no se indica cuántos docentes se requieren en un determinado ámbito; dan información sobre el número de docentes contratados y nombrados, pero no de cuántos docentes están siendo acompañados por los especialistas. De igual modo, dan información sobre los niños matriculados, pero no si la matrícula ha sido oportuna; sobre los materiales distribuidos, pero no se señala cuántos de estos están siendo usados o si los docentes saben usarlos. En cuanto a infraestructura

---

<sup>38</sup> Tanto el DS N°004-2013-PCM de Modernización del Estado (Presidencia del Consejo de Ministros 2013) como la Unesco en su documento “Balance de los sistemas de información educativa” –realizado en 12 países de la región–, coinciden en establecer como dificultades encontradas en cuanto a la producción de información: la carencia de sistemas integrados que eviten que cada oficina elabore su propia herramienta de levantamiento de data. Ello se debe a que los que actualmente existen no le proporcionan los datos requeridos, de modo que se producen ineficiencias, duplicidad de procesos, contradicciones entre data de un mismo sector, toma de decisiones basada en información poco confiable, entre otros.

educativa, dan información del número de proyectos, pero no dan información de la brecha existente.

En el caso de la relación de los sistemas de información y el mantenimiento de los procesos inerciales de la gestión pública, se ha identificado que el uso tiene un énfasis administrativo como contratación de docentes, pago de planillas, asignación de plazas, compras y adquisiciones. Si bien todos estos son necesarios, no están vinculados a la obtención de resultados educativos. Por ejemplo, no existen datos sobre los niveles de desempeño docente, procesos de capacitación desarrollados, temáticas abordadas, necesidades de capacitación identificadas, tipos de evaluaciones realizadas, niveles de logro alcanzados.

Por último, la no integración de los sistemas genera, entre otras cosas, desfases de información entre los tres niveles de gobierno. Cada nivel de gobierno, e incluso las diferentes áreas y direcciones, genera su propia base de datos paralela a los sistemas existentes. Esto provoca, a su vez, datos discrepantes para un mismo indicador. Los datos más agregados que brindan algunos sistemas no suelen ser oportunos para los tiempos establecidos para la realización de los procesos de la planificación y programación del presupuesto. En consecuencia, los datos más usados son los que cada unidad va generando paralelamente. Esto, a este nivel, produce dificultades para el análisis de información, puesto que esta no se puede agregar en series y/o realizar análisis contrastivos por períodos<sup>39</sup>.

A partir de este análisis, podemos inferir que la dificultad de la gestión de la información aporta significativamente a la ineficiencia en la gestión de los recursos del sector Educación, debido a que existen brechas en relación con la información que debería demandar el sector para orientar la gestión hacia resultados con la información actual proporcionada por los sistemas<sup>40</sup>. Al no contar con una gestión adecuada de la información, los diagnósticos del sistema educativo no identifican con claridad la distancia entre la oferta educativa –entendida como la capacidad instalada de las escuelas con su proyecto educativo– y la demanda de los sujetos de la educación sobre la base de sus necesidades de aprendizajes, a partir de los cuales los estudiantes serán constructores de su propio bienestar.

---

<sup>39</sup> Por ejemplo, Resolución Ministerial 0543-2013-ED –sobre la distribución de materiales– (Ministerio de Educación 2013e) y Resolución Ministerial 019-2014-ED –sobre compromisos de gestión y asignación de recursos (Ministerio de Educación 2014), mediante los cuales el Minedu solicita la elaboración de nóminas en noviembre de 2013 de cara a prever la compra de materiales en el 2014, información que deberían proveer los sistemas.

<sup>40</sup> Por ejemplo, es complejo identificar los docentes en formación en servicio en un determinado territorio, es más complejo aún saber a ciencia cierta los contenidos y estructuras modulares que desarrollan en estos procesos de capacitación. Es complejo tener padrones actualizados para la distribución anual de materiales, existen desfases y discrepancia entre la información de las UGEL y la DRE.

En este sentido, reconocemos que, en primer término, es importante generar una gestión de la información que permita que el uso de los sistemas de información públicos alcance los siguientes puntos:

- Esté articulado a los instrumentos de gestión territoriales, facilitando la integración de ambos en función de los resultados que buscan las políticas educativas priorizadas.
- Generen flujos de información permanente que actualicen los sistemas de información, y articulen los indicadores de las decisiones de política a los indicadores de los procesos operativos.
- Establezcan formas adecuadas de acceso y uso de esta información, primero, a nivel de decisión política; y, luego, a nivel de los procesos técnicos.

En segundo término, consideramos que la gestión de la información debería precisar las brechas entre las demandas del territorio y la capacidad de oferta de servicios públicos. De este modo, podrá entregar una adecuada y oportuna priorización de las variables críticas a considerar para medir los niveles de desempeño actual de la oferta pública frente a los niveles demandados, de acuerdo con los intereses del territorio y las prioridades nacionales.

Sobre este análisis, existe un consenso entre toda la información revisada, que entiende que la gestión de la información, en principio, debe permitir la toma de decisiones. Para lograr este propósito, hay un reconocimiento de que la información relevante traducida en brechas debería estar explícitamente declarada en los instrumentos de gestión territorial y sectorial formalmente reconocidos<sup>41</sup>. Los instrumentos de gestión territorial que formalizan las decisiones de política son los planes concertados de desarrollo local y regional<sup>42</sup>; y, en materia educativa, son los proyectos educativos locales y regionales<sup>43</sup>. A partir de ello, se desprende la necesidad de que las brechas priorizadas deberían ser la base de los instrumentos de gestión territorial de la educación. Los proyectos educativos locales, regionales e incluso el nacional son instrumentos de gestión y planificación de las prioridades de políticas a favor de la educación en el ámbito que le corresponde. En consecuencia, en principio, las brechas deben quedar explícitas y formalmente

---

<sup>41</sup> El Plan de Desarrollo Concertado es resultado del proceso integral, permanente, participativo de planeación local a través del cual se articula cada municipalidad con sus vecinos. En dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas exclusivas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales y los compromisos para su implementación. (Ley Orgánica Municipal. Título preliminar Art. 9), Ley General de Educación y Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>42</sup> Con ello, se alude a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley de Reforma Constitucional.

<sup>43</sup> Se hace referencia a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley General de Educación.

establecidas en estos instrumentos territoriales, para luego orientar procesos de planificación más específicos y especializados como los del sector.

### **1.1.2.2 Capacidad de los actores técnicos (GL / UGEL / DRE) para reconocer los procesos técnicos validados para abordar las prioridades del territorio**

Hay que reconocer dos tipos de evidencias. En el primer caso, se refiere a evidencias de hechos que impactan en la calidad de vida de la población. Ello ayuda a entender las prioridades e identificar su nivel de importancia; en consecuencia, ayuda mucho a tomar decisiones de política<sup>44</sup>. En el segundo, se refiere a evidencia de procedimientos técnicos que explican los elementos a tomar en cuenta para revertir la situación negativa o potenciar procesos positivos<sup>45</sup>. Es evidencia que demuestra cómo se deben hacer las cosas para que tengan resultados positivos y sostenibles. Esta es la que debe orientar los procesos de planificación tanto a nivel de territorio –plasmada en los instrumentos de gestión territorial (PDCR/L y PEL/R)– así como a nivel del sector –plasmada en sus instrumentos de gestión sectorial (PEI, y POI fundamentalmente)–. Ello responde a que determina cuáles son las acciones que generan los cambios. Luego, para cada una de estas acciones, se deben prever y asegurar los recursos presupuestales necesarios para su desarrollo.

Las instituciones responsables de gestionar y brindar los servicios educativos (Minedu, GR, GL, UGEL e II.EE.) tienen dificultades para definir y articular los contenidos técnicos que explican la mejora en los aprendizajes con el sistema de planeamiento, y de este con el proceso de programación presupuestal. Actualmente, se disponen de estudios y experiencias sistematizadas –como Unesco 2010; Asociación Solaris Perú 2013, 2011; Ministerio de Educación 2013d– que identifican las variables o factores que explican los niveles de aprendizajes logrados por las niñas y niños. Estos estudios constituyen parte importante de la evidencia que actualmente recogen las normas y los documentos técnicos que el MED viene desarrollando<sup>46</sup> para orientar los procesos programáticos y operativos del sector. Sin embargo, este marco instrumental tiene dificultades para orientar, por un lado, los procesos de planificación del sector y, por lo tanto, no están siendo incluidos adecuadamente en la práctica docente cotidiana. Por otro, no ha sabido dirigir los procesos de planificación de los gobiernos regionales y locales en materia educativa, lo cual ha provocado una distancia entre las acciones que realizan las regiones y gobiernos locales a favor de la educación y las prioridades establecidas por el nivel nacional. Para el caso de las instancias

---

<sup>44</sup> Por ejemplo, los años de escolaridad están directamente relacionados al ingreso per cápita futuro de las personas.

<sup>45</sup> Por ejemplo, el desarrollo de los dominios del desempeño docente explican la mejora en los logros de aprendizaje de los niños.

<sup>46</sup> Ejemplos de ellos son Minedu 2013c, 2013d, 2013f, así como una guía para ambientes acogedores, entre otros.

descentralizadas del sector, esta dificultad puede estar explicada por tres razones. En primer lugar, si bien el Minedu viene realizando esfuerzos por sensibilizar y poner en agenda estos instrumentos técnicos, el uso de los mismos va más allá de eventos de sensibilización e información. Más bien, pasa por reconocer que su uso depende de un proceso de desarrollo de competencias en los docentes en servicio. Por lo general, hemos constatado que los docentes conocen los instrumentos e incluso saben para que sirven, pero las limitaciones vienen en el cómo hacerlo. La segunda razón está más ligada a las rutinas docentes que, pese a contar con los instrumentos y conocer la razón de su existencia, no son consideradas como prioridad, sino identificados como trabajo adicional que se debe realizar en algún momento. La tercera razón va por el lado de las instituciones descentralizadas del sector. La DRE y UGEL no cuentan con estrategias concretas y articuladas de fortalecimiento de capacidades de los docentes en servicio. Existen diversos eventos de capacitación que se desarrollan<sup>47</sup> de modo no articulado ni en contenidos ni en ámbitos de intervención, y que además no son monitoreados. Al igual que los docentes reconocen los instrumentos técnicos aprobados pero tienen dificultades para trascender más allá de la información y sensibilización, en general esta dificultad está equivocadamente ligada a la falta de recursos. Ello se debe a que, en la práctica, existe el desarrollo de eventos puntuales no necesariamente vinculados al uso de los instrumentos técnicos aprobados. Existe un reconocimiento de que el tema debe pasar por una reorientación en el uso de los recursos sobre la base de los instrumentos técnicos aprobados. Esta reorientación se dará en la medida que los actores reconozcan las evidencias técnicas que los sustentan y las formas adecuadas de usarlos cotidianamente. Para el caso específico de los gobiernos locales, sus procesos de planificación en materia educativa se centran fundamentalmente en aspectos vinculados a la infraestructura educativa.

A partir de la revisión de los POA de las UGEL<sup>48</sup> bajo el ámbito de análisis, podemos distinguir tres elementos a tomar en cuenta. En primer lugar, la estructura de los mismos está organizada por cursos y/o niveles educativos. Esto no permite que los instrumentos técnicos aprobados puedan ser operativizados, puesto que los mismos requieren de instrumentos de gestión que sean estructurados sobre la base del desarrollo de competencias en los alumnos como marco orientador, en el que los niveles y cursos son medios para lograr esto. En segundo lugar, los contenidos al interior de cada nivel de estudio y/o curso se establecen diversas actividades no vinculadas entre sí para responder a objetivos mayores. Por ejemplo, en el POA de la UGEL Chucuito para el nivel

---

<sup>47</sup> Estos son realizados por el Plancap/ Pronafcap/UGEL como especialización en ciencias sociales y formación ciudadana, especialización en EIB así como jornadas y talleres sobre planificación, ejecución curricular, diseño curricular nacional, plan concertado regional, entre otros.

<sup>48</sup> Se trata de las UGLE correspondientes a Puno, Chucuito y Melgar.

primaria y dentro de este nivel para los cursos de Comunicación y Matemática, identificamos un total de veintidós actividades. De estas, once correspondían a concursos de inglés, de proyectos innovadores, olimpiadas, ideas de reciclaje, feria saludable, feria de ciencias, de comprensión lectora y razonamiento matemático; cuatro estaban relacionadas a talleres para realizar eventos de capacitación en presupuesto por resultados, gestión del currículo regional, TIC y las rutas de aprendizaje; dos se vinculaban a eventos de evaluación ECE y cuatro estaban referidas a otras actividades. A partir de ello, se observa que solo existe una actividad vinculada a los instrumentos técnicos aprobados. Por último, la lógica de desarrollo de las acciones es la lógica de un evento puntual. Por ejemplo, el taller para el fortalecimiento de capacidades docentes a través de las Rutas de Aprendizaje es solo un evento masivo, que está ligado más a una lógica informativa y de sensibilización que a una de capacitación y/o asistencia técnica. No obstante, si consideramos que las Rutas de Aprendizaje son un conjunto de documentos técnicos que recogen un marco conceptual y un marco instrumental para la adecuada mediación del docente en el aula, nos damos cuenta de que ello implica un proceso gradual de transferencia técnica que va más allá de un evento puntual.

Estos tres aspectos identificados en los POA generan que, pese a que los factores directos para la mejora de los aprendizajes estén identificados<sup>49</sup> y establecidos en buena parte de las normas y documentos técnicos aprobados, no logren obtener los recursos para implementarse. Ello responde a que no se terminan incluyendo en la planificación que orienta la asignación presupuestal de las diferentes instancias. Finalmente, los recursos asignados, en muchos casos, terminan financiando, por lo general, rutinas improductivas e inerciales o infraestructura en el caso de los gobiernos locales.

### **1.1.3 Capacidad de los equipos técnicos para articular la programación del presupuesto a la planificación**

A continuación, se presentan las capacidades de los diversos actores respecto a la programación del presupuesto destinado a la planificación.

---

<sup>49</sup> La gestión del currículo educativo, el uso y manejo de los instrumentos de mediación en el aula, las técnicas para fortalecer el rol coeducador familia escuela, la evaluación y profesionalización docente son dominios que explica el desempeño docente que es una de las variables más relevantes asociadas al los logros de aprendizaje. En esa misma línea, la gestión del director de la institución educativa constituye otra variable a destacar y que a su vez promueve la convivencia democrática, el clima institucional que son factores importantes. Las normas y documentos técnicos aprobados como: El marco del buen desempeño docente y director, Las Rutas de Aprendizaje y Mapas de Progreso capturan todos estos elementos y los organizan para una adecuada aplicación, monitoreo y evaluación.

### **1.1.3.1 Capacidad de los actores (UGEL, GL, DRE) para articular los instrumentos de gestión sectorial y los instrumentos de gestión territorial**

A partir del análisis, observamos que los instrumentos de gestión territorial en general<sup>50</sup> y de la educación en particular<sup>51</sup> no están articulados a los instrumentos de gestión sectorial<sup>52</sup>. Este fenómeno ocurre con frecuencia, en la medida que no se observa un engranaje sólido y coherente entre la misión/visión del territorio con las funciones de las instancias del sector en los tres niveles de gobierno. Asimismo, no se percibe sintonía entre los planes de carácter territorial con los del sector, en lo que se refiere a objetivos, estrategias y actividades fundamentales de cada una de ellas.

Por lo tanto, se percibe la necesidad de conectar los instrumentos de gestión territorial a la lógica de la gestión de los sectores, es decir, tener un proyecto educativo local/regional conectado con el PEI y POI de la unidad ejecutora, y estos en conjunto con los POI de los gobiernos locales. El nivel nacional, personalizado en el Minedu, es percibido como el sector; y, a partir del nivel subnacional, existe una confusión respecto al rol del gobierno regional. Por un lado, se autodefine como líder del territorio en materia educativa y, como efecto de este hecho, provoca la construcción de sus propios marcos teóricos e instrumentales. Por otro, intenta asumir su responsabilidad de funciones transferidas en el marco de la descentralización, reconociendo como rector al Minedu, lo cual permite la aceptación de los marcos teóricos e instrumentales que nacen desde el nivel nacional. Cabe anotar que se reconoce un esfuerzo por unificar estos dos procesos; sin embargo, se requiere de acompañamientos técnicos que ayuden a entender que ambos procesos buscan los mismos resultados. En muchos casos, las UGEL se perciben más como Minedu que como GR, e incluso la Dirección Regional de Educación se siente más cercana al Minedu que al GR. Esto genera, por ejemplo, que las Rutas de Aprendizaje sean percibidas como una apuesta nacional que hasta cierto punto puede ir en desmedro del Proyecto Curricular Regional impulsado por el Gobierno Regional, pese a que en el fondo ambos procesos pueden caminar juntos. Los Planes de Desarrollo Concertado Regional y/o Locales recogen los intereses básicamente regionales y, si bien reconocen las prioridades nacionales, no terminan por conectarlas a las políticas locales. De este modo, en algunos casos, las prioridades nacionales con sus respectivas estrategias operativas se perciben como impuestas y se asume que no reconocen las particularidades de la región.

---

<sup>50</sup> Ejemplos de estos instrumentos son el Plan de Desarrollo Concertado Regional y el Plan de Desarrollo Concertado Local.

<sup>51</sup> Se trata de instrumentos como el Proyecto Educativo Regional y el Proyecto Educativo Local.

<sup>52</sup> Por ejemplo, instrumentos como el Plan Estratégico Sectorial Multianual, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional.

Así, resalta el que los proyectos educativos locales (PEL) y el proyecto educativo regional (PER) –que son los instrumentos de gestión de la educación territorial– están desarticulados de los instrumentos operativos de las instituciones ejecutoras de sus respectivos niveles de gobierno (UGEL/ GL / DRE-GR). De algún modo, estos últimos logran capturar los ejes y objetivos estratégicos establecidos en los PEL, pero no cuentan con la bisagra que les permita operativizarlos efectivamente.

En todos los casos, los PEL y el PER han terminado encarpados o considerados en aspectos muy puntuales, pese a que fueron construidos participativamente y demandaron muchos recursos. Ello ha generado la sensación de que los documentos que los sintetizan son el objetivo final, en vez de ser considerados instrumentos o medios de gestión. Las metodologías con que fueron elaborados no incorporan la conexión de los roles de las ejecutoras con las necesidades del territorio.

El proceso de planificación en las unidades ejecutoras del sector (Minedu, DRE y UGEL) se ha constituido en un procedimiento administrativo-burocrático. Dentro de ese marco, ha perdido sentido de realidad al considerar un listado de actividades que, por imitación a los escalones superiores del sector o simple rutina, ha perdido significatividad, técnica, legal y sobre todo política. En esa medida, resulta complejo empatar la lógica de planificación y programación presupuestal sectorial que realizan las UGEL y la DRE a la lógica de gestión territorial (como la de los PEL y el PER). Ello responde a que se requeriría de un trabajo conjunto GR Sector / GR (UGEL) <> GL. En ese contexto, se necesita un proceso que tenga las siguientes características:

- Debe permitir que la planificación de las instituciones responsables se oriente a contenidos y metodologías que explique los cambios en los logros de aprendizaje y resultados de valor público.
- Debe colocar la planificación y presupuestación sectorial en función de la gestión territorial, de modo que se logre que los presupuestos se elaboren mediante los PP y estén en función de la demanda. A la vez, estos deben respetar los procesos de la administración pública específica del sector.
- Debe permitir una articulación del sector en sus tres niveles de gobierno, en función de los programas presupuestales y los lineamientos de política nacional.
- Los actuales PEL –que en realidad son Planes Estratégicos Locales para Educación y que solo llegan hasta lineamientos de política (que son aún niveles estratégicos)– deben contar con una metodología que le permita llegar hasta tareas y responsables por funciones. Ello

permitiría aterrizar y monitorear en corresponsabilidad de los actores, los lineamientos de política, lo cual generaría el espacio y tiempo para revisar los avances y/o limitaciones y proponer ajustes.

### **1.1.3.2 Capacidad de los actores (UGEL, GL, DRE) para articular los planes operativos institucionales a los Programas Presupuestales**

El presupuesto por resultados tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados. En su forma más elemental, el presupuesto por resultados pretende garantizar que, al elaborar el presupuesto del gobierno, las personas encargadas de tomar las decisiones clave tengan en cuenta los resultados a los que apunta el gasto. Esto es lo que a veces se conoce como “presupuesto basado en información sobre resultados”.

De este modo, se genera un mejor uso de los recursos, puesto que permite evaluar sobre la base de resultados si las acciones que se financian están logrando los cambios esperados. De este modo, posteriormente, se pueden ir escogiendo las acciones con mayor capacidad de respuesta. Asimismo, es posible descartar las menos efectivas y así liberar recursos para potenciar las mejores acciones o generar nuevas sin incrementar los presupuestos globales.

En nuestro país, el Presupuesto por Resultados (PpR) se ha fijado como objetivo contribuir a una mayor eficiencia y eficacia del gasto público, a través de la vinculación entre los recursos públicos asignados, y los productos y resultados propuestos para favorecer a la población. De esta manera, se retroalimentan los procesos anuales de asignación del presupuesto público y mejoran los sistemas de gestión administrativa del Estado. Esta estrategia tiene por finalidad dejar de lado la lógica inercial, que apunta a atender las necesidades institucionales. Ello implica cambiar foco de atención de la institución, del sector o del programa al resultado que requiere el ciudadano para el desarrollo; y promover la lógica de “producto” durante el ciclo presupuestario. Para ello, se han implementado cuatro líneas de acción, las cuales constituyen los instrumentos del PpR actualmente: Programas Presupuestales (PP), seguimiento de desempeño, Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y evaluaciones de impacto, e incentivos a la gestión.

Al respecto, en concordancia con lo establecido en el numeral 79,3 del artículo 79° de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, los Programas Presupuestales son unidades de programación de las acciones de las entidades públicas. Las mismas, integradas y

articuladas, se orientan a *proveer productos para lograr un resultado específico* en la población y así contribuir al logro de un *resultado final* asociado a un objetivo de política pública (Congreso de la República del Perú 2004). Actualmente, existen tres programas presupuestales para educación:

- Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular (0090)
- Incremento de la Práctica de Actividades Físicas, Deportivas y Recreativas en la Población Peruana (0101)
- Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 años a los Servicios de Educación Básica Regular (0091)

Los Programas Presupuestales, sobre la base del marco descrito, dan a las instituciones públicas la posibilidad de tener una herramienta de presupuestación orientada a resultados. Esto permite que cada una de las variables asociadas a determinados resultados cuente con los recursos permanentes y necesarios para operativizarse. De esta manera, los recursos ordinarios que inyecta el Estado se orientan a resultados y llegan a la mayor cobertura gracias a un techo presupuestal que, además, puede complementarse con recursos de inversión orientados por los mismos procesos.

Si tomamos como ejemplo el Programa 0090 –referido a la mejora de Logros de Aprendizaje– y analizamos si su estructura brinda los espacios para programar presupuesto hacia los factores asociados a la mejora de los aprendizajes extraídos de evidencias, encontramos que los productos de este PP permiten los espacios para programar presupuesto para estos factores asociados.

**Vinculación de los productos del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje (PELA) con los factores asociados a los logros de aprendizaje**

**Tabla 1. Producto 3000386 - Docentes preparados implementan en currículo**

<b>Dominio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Unidad de medida</b>
Dominio del proceso antes del aprendizaje, capacidad de gestionar el currículo	5003115 Gestión del currículo de II ciclo de Educación Básica Regular	240 docente
	5003116 Gestión del currículo en primaria	240 docente
	5003117 Gestión del currículo en secundaria	240 docente
<b>Dominio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Unidad de medida</b>

Dominio de procesos de aprendizaje en el aula, metodologías de enseñanza y evaluación de competencias	5003118 Especialización docente en didácticas específicas de áreas priorizadas de II ciclo de Educación Básica Regular	240 docente
	5003119 Especialización docente en didácticas específicas de áreas priorizadas en primaria	240 docente
	5003120 Especialización docente en didácticas específicas de áreas priorizadas en secundaria	240 docente
	5003121 Especialización docente en didácticas específicas de áreas priorizadas de II ciclo de Educación Básica Regular con enfoque de educación intercultural bilingüe	240 docente
	5003122 Especialización docente en didácticas específicas de áreas priorizadas de primaria de Educación Básica Regular con enfoque de educación intercultural bilingüe	240 docente

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

**Tabla 2. Acciones centrales del PELA**

Dominio	
Dominio para provocar niveles adecuados de relacionamiento con la familia y la comunidad, rol coeducador familia – escuela	<p>Uno de los elementos a considerar está relacionado con el desempeño docente para influir y fortalecer el rol coeducador de padres–escuela. De este modo, con acciones simples –como que los padres acompañen las tareas de los niños, que participen en la gestión de la escuela–, se busca mejorar las condiciones de educabilidad y los factores indirectos.</p> <p>Otro elemento no tiene el origen en el docente, sino en la institucionalidad: Familia/Conei/Copale/GL/UGEL/GR. A partir de ello, puede existir un monitoreo de parte de esta red hacia el establecimiento de acuerdos de gestión y metas educativas claras, usando para esto los instrumentos de gestión que cada instancia maneja.</p>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

**Tabla 3. Producto 3000386 - Docentes preparados implementan el currículo**

Dominio	Actividad	Unidad de medida
Dominio de la formación y profesionalización permanente	5003123 Acompañamiento pedagógico a instituciones educativas multiedad de II ciclo de Educación Básica Regular	236 Institución educativa
	5003124 Acompañamiento pedagógico a instituciones educativas multigrado de primaria	236 Institución educativa

<b>Dominio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Unidad de medida</b>
	5003125 Acompañamiento pedagógico a instituciones educativas del II ciclo de educación intercultural bilingüe	236 Institución educativa
	5003126 Acompañamiento pedagógico a instituciones educativas de primaria de educación intercultural bilingüe	236 Institución educativa
	5003127 Formación y certificación de formadores	240 docentes
	5003128 Evaluación del desempeño docente	200 docente evaluado

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

**Tabla 4. Producto 3000387 - Estudiantes de educación básica regular cuentan con los materiales necesarios para el logro de los estándares de aprendizajes**

<b>Dominio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Unidad de medida</b>
Materiales	5003129 Dotación de material educativo para estudiantes de II ciclo de Educación Básica Regular de las instituciones educativas	408 estudiante
	5003130 Dotación de material educativo para estudiantes de primaria de las instituciones educativas	408 estudiante
	5003131 Dotación de material educativo para estudiantes de secundaria de las instituciones educativas	408 estudiante
	5003132 Dotación de material educativo para estudiantes de II ciclo de educación intercultural bilingüe	408 estudiante
	5003133 Dotación de material educativo para estudiantes de primaria de educación intercultural bilingüe	408 estudiante
	5003134 Dotación de material educativo para aulas del II ciclo de educación básica regular	007 aula
	5003135 Dotación de material educativo para aulas de primaria	007 aula
	5003136 Dotación de material fungible para aulas del II ciclo de educación intercultural bilingüe	007 aula

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

**Tabla 5. Producto 3000385 - Instituciones educativas con condiciones para el funcionamiento**

<b>Dominio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Unidad de medida</b>
Infraestructura	5003110 Locales escolares de instituciones educativas del II ciclo de educación básica regular con condiciones adecuadas para su funcionamiento.	536 local escolar
	5003111 Locales escolares de instituciones educativas de primaria con condiciones adecuadas para su funcionamiento.	536 local escolar
	5003112 Locales escolares de instituciones educativas de secundaria con condiciones adecuadas para su funcionamiento.	536 local escolar

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

**Tabla 6. Producto 3000385 - Instituciones educativas con condiciones para el cumplimiento y Producto 3000387 - Estudiantes de educación básica regular cuentan con las herramientas para el logro de los estándares de aprendizaje**

<b>Dominio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Unidad de medida</b>
Gestión	5003107 Contratación oportuna y pago de personal en las instituciones de II ciclo de Educación Básica Regular	236 Institución educativa
	5003108 Contratación oportuna y pago de personal en las instituciones educativas de educación primaria	236 Institución educativa
	5003109 Contratación oportuna y pago de personal en las instituciones educativas de educación secundaria	236 Institución educativa
	5003113 Asistencia técnica para la evaluación de contratación de docentes para las instituciones educativas	216 Instancia educativa
	Evaluación de acceso a cargos directivos	237 Director
	5003141 Gestión de materiales y recursos educativos de II ciclo de Educación Básica Regular	236 Institución educativa
	5003142 Gestión de materiales y recursos educativos de primaria	236 Institución educativa
	5003143 Gestión de materiales y recursos educativos de secundaria	236 Institución educativa

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

**Tabla 7. Producto 300038 - Evaluación de los aprendizajes y de la calidad educativa**

<b>Dominio</b>	<b>Actividad</b>	<b>Unidad de medida</b>
Evaluación	5000240 Estudio longitudinal 2007-2012	060 Informe
	5000244 Evaluación Censal de Estudiantes	408 Estudiantes
	5000252 Evaluación muestral nacional	060 Informe
	5000253 Evaluaciones Internacionales	060 Informe
	5003144 Mapas de progreso de Educación Básica Regular.	540 Mapas de progreso
	5003145 Evaluación de Estudiantes y calidad educativa en el II ciclo de Educación Básica Regular	060 Informe
	5003146 Evaluación del uso del tiempo efectivo en clase y otros atributos de calidad educativa	060 Informe

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012.

Con este *match* entre productos del PP y factores asociados a los logros de aprendizaje, vemos que cada uno de estos últimos está reconocido en un producto específico del programa presupuestal 0090. En seguida, según la directiva de programación presupuestal 2013, este reconocimiento debería permitir iniciar un diagnóstico para conocer cuál es el nivel actual de cada factor asociado a los logros de aprendizaje y determinar su brecha. Con este proceso, se pueden distinguir cuáles son las brechas educativas que se deben cerrar en cada caso. Para esto, es importante conocer qué información es relevante y de dónde se puede y debe obtener (sistemas). Los indicadores ayudan a precisar qué tipo de información es la necesaria.

Sin embargo, las instituciones responsables de gestionar y brindar los servicios educativos (Mindeu, GR, GL, UGEL e II.EE.) tienen dificultades para definir y articular los contenidos técnicos que explican la mejora en los aprendizajes con el Sistema de Planeamiento, y de este con el proceso de Programación Presupuestal. Esto genera que los factores directos para la mejora de los aprendizajes no logren obtener los recursos para implementarse, puesto que no se terminan incluyendo en la planificación que orienta la asignación presupuestal. Finalmente, los recursos asignados, en muchos casos, terminan financiando rutinas improductivas e inerciales.

Las normas legales, técnicas y administrativas resaltan la importancia de la relación plan-presupuesto. Sin embargo, diferentes diagnósticos de la gestión<sup>53</sup> nos demuestra que este principio no se cumple, puesto que los planes operativos no recogen en su totalidad las actividades fundamentales para el desarrollo de la función pedagógica e institucional. Peor aún, no existe

<sup>53</sup> Como lo son el DS N°004-2013-PCM y el RV N° 038-3009-ED.

relación de estas con los resultados, productos y acciones de los programas presupuestales. La vieja práctica de “clonar presupuestos” aún se mantiene en las unidades ejecutoras, a pesar de que existe una nueva metodología para la programación y formulación del presupuesto por resultados. En este nuevo contexto, las unidades ejecutoras (DRE y UGEL) deberán precisar las acciones necesarias para que los productos de los Programas Presupuestales engranen adecuadamente con las acciones priorizadas en los instrumentos de gestión territorial, y los instrumentos operativos sectoriales y el presupuesto institucional de apertura (PIA).

### **1.1.3.3 Capacidad de los actores (UGEL, GL, DRE) para articular los proyectos de inversión pública a los Programas Presupuestales**

La inversión pública debe estar orientada a mejorar la capacidad prestadora de servicios públicos del Estado, de forma que estos se brinden a los ciudadanos de manera oportuna y eficaz. La mejora de la calidad de la inversión debe orientarse a lograr que cada nuevo sol (S/.) invertido produzca el mayor bienestar social. Esto se consigue con proyectos sostenibles, que operen y brinden servicios a la comunidad ininterrumpidamente<sup>54</sup>.

En la mayoría de los casos, los proyectos de inversión pública en educación son iniciativa de los gobiernos locales. Estos se enfocan fundamentalmente a temas de infraestructura: aulas, servicios higiénicos, cercos perimétricos y otros ambientes de locales escolares. Estos recursos implican la afectación de sus presupuestos en el rubro de gastos de capital (inversiones), sin tomar en cuenta conceptos asociados a la inversión como mantenimiento preventivo y correctivo, bienes y servicios, así como para el desarrollo de capacidades de los sujetos de la educación. De otro lado, estos proyectos no son coordinados con la DRE y UGEL, menos aún se relacionan a los programas presupuestales que se implementan en el ámbito local.

Existe un reconocimiento de que se debe precisar las acciones para que la inversión sea programada en consonancia con los Programas Presupuestales, de modo que los proyectos de inversión pública cubran los vacíos y logren una adecuada provisión de servicios públicos. A partir de 2012, a través de la directiva de Formulación de Programas Presupuestales se, contempla la inclusión de PIP en los PP. En teoría, la inclusión se genera realizando un análisis de causalidad respecto a los productos de los PP.

---

<sup>54</sup> Esta información ha sido obtenida a partir de una consulta personal al MEF.

Cabe anotar que, en la actualidad, ya existe un registro de PIP en los PP. Sin embargo, no existe claridad para realizar el análisis de contribución de los PIP al logro del resultado de los PP. En muchos casos, hay duplicidades que impiden la asignación de recursos de inversión, debido a que son acciones de PP que cuentan con gasto corriente asignado. En este momento, no es posible examinar si los PIP se encuentran asociados a un producto; incluso, los nombres de los proyectos no muestran algún nivel de relación con un producto en específico. Respecto a ello, hay cuatro errores recurrentes. En primera instancia, existen registros de intervenciones que no corresponden a PIP; por ejemplo, PIP relacionados a la ampliación de cobertura PP 0091 registrados en el PP 0090 de Logros de aprendizaje; PIP que duplican acciones previstas como parte de los programas presupuestales. En segunda instancia, la denominación de los PIP no ayuda a determinar si contribuye a un PP. En tercera instancia, se ha encontrado registros de PIP en PP que no corresponde. Finalmente, registros de PIP que aún no corresponde a ningún PP y deberían registrarse en Acciones que no contribuyen a productos APNOP.

Adicionalmente a estos problemas, no existe un proceso de análisis de la distribución y desarrollo de las acciones en el marco de los PP que cuentan con financiamiento de gasto corriente o que podrían contar en el mismo. Este vacío dificulta la elaboración de los diagnósticos, de los cuales se desprende los PIP. La elaboración de los últimos regularmente es encargada a “especialistas”, que cuentan en su haber con decenas de PIP viabilizados. Los mismos han desarrollado una serie de bases de datos que “aparentemente” ayudan a justificar las inversiones en el marco del SNIP; no obstante, obvian un diagnóstico real de la capacidad de la oferta pública de los servicios, y su relación con las demandas reales que permitirían establecer las brechas a cerrar y a precisar qué parte de esas brechas es posible cerrar con inversiones. Esta limitación alimenta los problemas antes descritos.

La presión social de la población y la presión política de los consejeros regionales o regidores municipales en el caso de los GL complejiza la situación, puesto que suelen generar PIP enfocados en demandas puntuales, que no tienen una relación bien definida con resultados de mayor nivel. Más bien, queda sujeta a acuerdos bilaterales que no necesariamente tienen que ver con las prioridades regionales y locales establecidas en los instrumentos de gestión territorial o las prioridades nacionales.

La directiva de programación del presupuesto de 2014 incluyó la tipología de PIP para mejorar la relación de estos con los PP. Sin embargo, se evidencia un sesgo hacia inversiones en infraestructura. Por ejemplo, en materia educativa, las naturalezas de intervención en el PP 0091

pertenecen solo a la instalación y ampliación de servicios inicial y secundaria, si se considera que el programa se orienta a la ampliación de cobertura de dichos servicios. En el caso de Estudios de Preinversión formulados entre el 2009-2012 en el marco del Programa de Ampliación de Cobertura de Educación Inicial, se admitirán los PIP catalogados como “Mejoramiento de los servicios de educación inicial” dentro de la tipología de “Instalación (o Creación) de los Servicios de Educación del Nivel Inicial” o “Ampliación de los Servicios de Educación del Nivel Inicial”, siempre y cuando tengan como finalidad el incremento de cobertura en educación inicial de 3 a 5 años.

Las tipologías para el mejoramiento/rehabilitación de las instituciones educativas inicial, primaria y secundaria –que pertenecen al PP 0090 Logros de aprendizaje de estudiantes de la Educación Básica Regular– no han sido consideradas. Esto es negativo, en la medida que la infraestructura es un elemento asociado a los aprendizajes, y que debería ser incluido en la tipología de proyectos de inversión para el PP 0090 debido a que es difícil que sea financiado vía gasto corriente. Un tema identificado y aún más estratégico ha sido el no incluir procesos intangibles que permitan la mejora de las capacidades docentes y directivas a través del uso de tecnologías pedagógicas específicas mencionadas en las normas técnicas, pero que requieren de inversiones para su transferencia hacia los docentes. Los procesos, tal como están, seguirán orientando el énfasis de la inversión a temas de infraestructura.

#### **1.1.4 Capacidad de los equipos técnicos para la prestación final del servicio educativos en el marco de las normas técnicas**

##### **1.1.4.1 Capacidad de gestión de compras y adquisiciones de bienes y servicios**

Durante el proceso de recolección de información, el tema vinculado a la ejecución de actividades, proyectos y programas tuvo un reconocimiento con especial énfasis. Por un lado, existe un claro interés por mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos educativos de parte de los gobiernos subnacionales en la región Puno. Por otro lado, se evidencia una clara demanda de parte de la población, con énfasis en la población rural. Al margen de que los intereses y demandas educativas están vinculados básicamente hacia el tema de infraestructura, equipamiento y disposición de plazas docentes, las preocupaciones pasan por la lentitud y complejidad para ejecutar los presupuestos ya asignados. En general, se han podido mapear tres nudos críticos para la ejecución de presupuestos.

- El uso y la gestión de compras a través del Plan Anual de Contrataciones (PAC): En principio, se resalta la falta de vinculación del PAC con los procesos de planificación. Si bien la mecánica de trabajo vincula los POI con el PAC, no existe un proceso consciente y controlado que vincule, por el lado de la planificación, las estrategias operativas a resultados mayores. Ello genera, por el contrario, procesos mecánicos de programación. En cuanto a la gestión de las compras, los responsables de ejecutar las estrategias operativas deben demandar los insumos adecuados especificando los detalles técnicos requeridos, puesto que no existe un trabajo articulado entre los operadores técnicos que demandan una compra y los encargados de realizar la compra.
- Términos de Referencia (TDR) incompletos y genéricos que no permiten la identificación de los servicios o insumos requeridos: Esto, a su vez, provoca dificultad para realizar estudios de mercado que permitan cuadros comparativos entre diferentes proveedores para un mismo producto, de modo que se puedan visualizar las mejores opciones de compra. Por una parte, los equipos técnicos no están muy seguros de lo que necesitan; y, por otra, las especificaciones realizadas no son suficientes. Sobre este punto, se ha resaltado la falta de confianza y credibilidad que tienen los proveedores en la oportunidad y capacidad de pago de los GL y el GR. Asimismo, los funcionarios reconocen que no hay suficientes proveedores inscritos en el Seace, lo cual responde a que algunos simplemente prefieren no trabajar con el Estado. En cuanto a los proveedores interesados, estos suelen incluir en sus propuestas los sobrecostos que implicaría un eventual retraso en el pago, de modo que se generan precios mayores a los referenciales. Asimismo, se debe considerar la existencia de licitaciones impugnadas por proveedores no seleccionados o procesos en los que no existen postores por las razones antes mencionadas.
- Los procesos de distribución y logística vinculados a los sistemas de almacenes: Los sistemas de almacén no actualizados generan información distorsionada, debido a que no se reportan *stocks* cuando en realidad existen o procesos inversos, lo que provoca duplicidades o vacíos en la solicitud de insumos. Sobre la oportunidad de entrega de los insumos adquiridos o servicios contratados, estos están más en función de los procesos administrativos de adquisiciones que en función de los procesos programáticos que los demandan. Por ejemplo, los materiales educativos terminaron de distribuirse en el mes

de noviembre<sup>55</sup>, y la contratación de acompañantes en 2013 culminó en el mes de abril y, en 2012, en junio<sup>56</sup>.

#### **1.1.4.2 Capacidad de los equipos técnicos para realizar las acciones según los procedimientos técnicos establecidos en las normas y monitorear los avances**

Existe un claro reconocimiento de que la capacidad técnica de los encargados de la prestación final del servicio educativo (desempeño docente) es fundamental para lograr los resultados. Sin embargo, el discurso es ambiguo en el sentido de que, por una parte, los actores y decisores reconocen el rol de los docentes como uno de los más claros y útiles de los servicios del Estado y existe un profundo reconocimiento al servicio docente; sin embargo, por otra parte, se manifiesta un descontento y una preocupación en los niveles de avance de los niños. No se expresa un vínculo que identifique explícitamente la asociación entre el rol docente y la mejora de los aprendizajes de los niños. Es importante mencionar que, en algunos casos, en especial en los gobiernos locales entrevistados, existe una lectura clara de los niveles de asociación entre el desempeño del docente y los bajos niveles de aprendizaje.

Se reconoce que la discusión sobre este punto debe partir por la evidencia técnica que sustenta los factores asociados a los aprendizajes. El problema es que no se sale más allá de esa afirmación debido a, en primer lugar, un desconocimiento de los factores asociados y, en segundo lugar, una confusión entre las percepciones de la experiencia personal y los factores asociados a los aprendizajes. Ambas limitaciones coadyuvan al poco entendimiento de los marcos conceptuales e instrumentales necesarios para operativizar en la prestación final del servicio. Es decir, no se conocen el porqué no el cómo usar las metodologías, instrumentos, insumos, estrategias, que son elementos del marco instrumental que operativizan en la práctica los factores asociados a los aprendizajes.

El Minedu ha aprobado y emitido una batería de documentos técnicos y normativa referidos al desempeño de los docentes y directores de las instituciones educativas y al rol de las unidades descentralizadas del sector educación, con el propósito de facilitar el entendimiento y abordaje de los factores asociados a los aprendizajes. Entre ellos, destacan documentos como el *Marco del buen desempeño docente* y el *Marco del desempeño director*. Son documentos que permiten identificar los dominios, competencias y desempeños específicos que requieren desarrollar los

---

<sup>55</sup> Referencia precisada por el Director de la Dirección Regional de Educación Puno - DREP

<sup>56</sup> Esta información se ha obtenido a partir de Solaris Perú como miembro del Equipo Técnico Regional – ETR del PELA en Puno.

docentes y directores para que puedan conocer y abordar los factores asociados a los aprendizajes. Sin embargo, no existen estrategias claras para que estos documentos cumplan su propósito. Los *Lineamientos de supervisión pedagógica* pueden complementar este esfuerzo, debido a que puede ser una guía para que las UGEL y GL puedan identificar las limitaciones y perfilar mejores estrategias de supervisión, monitoreo y acompañamiento pedagógico. De este modo, es posible apuntar al uso de las herramientas mencionadas y fortalecer los procesos ahora disminuidos, puesto que el énfasis actual de las UGEL se ha venido centrando en temas administrativos<sup>57</sup>.

El desempeño en docentes y directores, al ser un tema, relativamente nuevo en el entorno aún no ha precisado indicadores específicos que permitan medir los avances o precisar las brechas. Sin embargo, en una primera etapa, es posible identificar los campos de interés específicos para iniciar un proceso de formación en servicio o fortalecimiento de capacidades en los docentes. Actualmente, es complejo saber el número de II.EE. y niños que cuentan con docentes con un adecuado nivel de desempeño. Ello se debe a que se desconoce los niveles de avance de cada docente. Existen diversos talleres y cursos de capacitación que intentan mejorar estas capacidades; no obstante, no se han analizado los marcos conceptuales y sus vínculos con los factores asociados o con los marcos instrumentales adecuados para operarlos. A ello se debe agregar que no existe una estrategia de acompañamiento y monitoreo pedagógico consistente y relacionada a las políticas educativas regionales y/o nacionales. Desde la percepción de los decisores, se reconoce que el interés de los docentes está más ligado a la obtención del diploma que a la necesidad de dominar metodologías de mediación de los aprendizajes en el aula.

A partir de este análisis, desprendemos que el desarrollo de capacidades para la prestación final del servicio educativo está ligado al desarrollo de capacidades de las unidades ejecutoras o unidades descentralizadas del sector educación para desarrollar adecuadamente el soporte técnico y la transferencia de las tecnologías educativas al total de docentes en servicio. Si no se precisan roles y estrategias concretas de supervisión, monitoreo y acompañamiento pedagógico<sup>58</sup> en los equipos de especialistas de las UGEL y DRE –así como mecanismos que les permitan los insumos necesarios para realizar estos procesos–, las normas y documentos técnicos que se van emitiendo tendrán procesos de aplicación laxos y dispersos, que no generarán los resultados para los que fueron creados.

---

<sup>57</sup> Según los lineamientos de supervisión del Minedu, «el 90% de las actividades de las UGEL diagnosticadas son actividades administrativas, sólo el 10% son actividades de soporte pedagógico» (Ministerio de Educación 2009).

<sup>58</sup> *Supervisión*: es la verificación en el terreno del cumplimiento de la normatividad. *Monitoreo*: es el regojo de información que nos permite comprobar el nivel de logro de los productos esperados. *Acompañamiento*: es el acto de ofrecer asesoría continua.

## Conclusiones y recomendaciones

- Se identifica la mejora del desempeño de la gestión de las instituciones responsables como un elemento central conducente a la mejora de la “Producción del servicio educativo”, que debe ocurrir a nivel subnacional y local para garantizar la mejora en los logros de aprendizaje. Es importante reconocer no solo los procesos finales de provisión de servicios de educación, sino también los procesos de apoyo, gerenciales o de gestión. En este contexto, el paradigma de ver la calidad exclusivamente como satisfacción del usuario es solo parte importante. En ese sentido, se hace explícito que la calidad debe considerarse en todos los procesos de la producción de un bien o servicio. Es decir, que procurándose una estructura de recursos de calidad, con procesos de apoyo y de gestión de calidad, luego, se tendrá productos o procesos prestacionales finales con garantía de la calidad
  
- Concluimos en principio que son cuatro las variables que permitirían la mejora del desempeño de la gestión de las instituciones públicas de la Educación Básica Regular en el nivel subnacional para que esta se base en evidencias y esté orientada a resultados. A continuación, se presentan los principios:
  - Capacidad para tomar decisiones basadas en evidencias
  - Capacidad para articular los contenidos técnicos que aseguran la calidad del servicio con la planificación
  - Capacidad para articular la planificación al proceso de programación presupuestal en el marco de los programas presupuestales
  - Capacidad para la ejecución y monitoreo de los programas, proyectos y actividades basadas en las normas técnicas
  
- Estas cuatro variables identificadas pueden aplicarse en el marco de los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública que vienen implementándose como políticas de Estado. Ello responde a que se han planteado teniendo en cuenta el contexto actual de la estructura, funciones, institucionalidad, procesos normados y recursos con los que funciona la gestión pública. Así, las variables identificadas se han planteado bajo el marco de las funciones institucionales otorgadas por ley, así como utilizando todo el potencial que permiten los sistemas de planificación y presupuesto actuales. A partir de ello, concluimos que no son necesarias grandes reformas

estructurales, sino más bien las variables planteadas sugieren que, dadas las reglas de juego de la gestión pública actual, es posible mejorar e institucionalizar procesos específicos que permitirían utilizar las potencialidades de los sistemas de la administración públicos, y desechar procesos burocráticos y engorrosos de los mismos – con especial énfasis en los sistemas de planeamiento, presupuesto, inversiones y compras–. Frente a ello, planteamos que procesos normados como la programación del presupuesto basado en programas presupuestales y su vinculación expresa con los proyectos de inversión en el marco del SNIP –así como los instrumentos de planificación y gestión, como son los planes de desarrollo local/regional concertados, los proyectos educativos nacional, regional y locales, los planes estratégicos y operativos institucionales– pueden servir para mejorar procesos e institucionalizar buenas prácticas de gestión, de modo que esta se base en evidencia y esté orientada hacia resultados concretos.

- Los resultados de la investigación plantean que, dadas las estructuras, los sistemas, instrumentos y recursos, el mayor ajuste debe darse por las capacidades de las personas de RR.HH. De esa manera, luego, será el recurso humano el que disponga de criterios y habilidades específicas que permitan usar adecuadamente los sistemas públicos y proponer mejoras a los mismos, para que estos se orienten a resultados. Los instrumentos de programación presupuestal propiamente dichos, el vínculo de estos programas presupuestales con los proyectos de inversión, los instrumentos de gestión territorial actuales –como son los PDCL/R y PEL/R– tienen elementos centrales que les permiten operar en el marco de una gestión orientada a resultados.
- Dadas las características de los programas presupuestales, la directiva de programación de presupuesto 2014, las reglas de juego del SNIP, y los instrumentos de planificación y sus respectivas normativas que los amparan, se requieren ajustes metodológicos que permitan alcanzar los siguientes puntos:
  - Afianzar el liderazgo político de los decisores del nivel subnacional para que la planificación de las instituciones responsables se oriente a contenidos y metodologías que explican los cambios en los logros de aprendizaje y resultados de valor público.
  - Colocar la planificación y presupuesto sectorial en función de la gestión territorial, de modo que los presupuestos se elaboren mediante los PP y, además,

estén en función de la demanda. Asimismo, estos deben respetar los procesos de la administración pública específica del sector.

- Una articulación del sector en sus tres niveles de gobierno en función de los programas presupuestales y los lineamientos de política nacional.
  - Los actuales PEL son en realidad Planes Estratégicos Locales para educación, y solo llegan hasta lineamientos de política (que son aún niveles estratégicos). Se requiere que estos también abarquen tareas y responsables por funciones, lo que permite aterrizar y monitorear en corresponsabilidad de los actores, los lineamientos de política. De esa manera, es posible generar el espacio y tiempo para revisar los avances y/o limitaciones y proponer ajustes.
  - Vincular la planificación y asignación de inversión pública a las acciones financiadas con gasto corriente, de modo que esta última dirija la inversión complementaria, en el marco del SNIP, a las acciones con financiamiento con recursos ordinarios que se orientan a resultados en el marco de los PP.
- Para poder transitar del carácter genérico de las variables más ligado a cuestiones estratégicas hacia procesos más operativos y resolutivos, la investigación propone el establecimiento de subvariables más específicas, que permitan definir qué habilidades concretas se requieren abordar para mejorar los desempeños de la gestión, y que son presentados a continuación:
    - Capacidad para reconocer el valor público del territorio y las prioridades nacionales: En la perspectiva del corto, mediano y largo plazo, es necesario que los responsables de la política educativa establezcan prioridades en torno a sus planes, programas y proyectos, sobre la base del mandato de la ley y la estrategia nacional de desarrollo, y reconozcan explícitamente las evidencias y el valor público de dichas prioridades. Dentro de este marco, destaca la capacidad para conocer y entender las políticas nacionales y las evidencias que las sustentan.
    - Capacidad de liderazgo y corresponsabilidad: El desarrollo de esta capacidad complementan la de valor público, en el sentido de que no es suficiente con el reconocimiento, sino que las personas responsables de la Educación Básica Regular deben asumir el liderazgo de los procesos en toda su magnitud. Asimismo, deben designar nominativamente a los que estarán a cargo de los mismos, definiendo sus roles y la asignación de recursos con la que cuenta. En este esquema, se deben considerar, por un lado, la capacidad para generar marcos

jurídicos ad hoc; por otro lado, la capacidad para liderar equipos humanos de cambio.

- Capacidad para usar instrumentos de monitoreo y evaluación: Es necesario establecer un sistema de monitoreo conectado a los sistemas de información, que facilite identificar los resultados y permita establecer mecanismos para la rendición de cuentas, así como un monitoreo continuo y sencillo regular. Para ello, se debe tener en cuenta los instrumentos de monitoreo de acuerdos de gestión, y los instrumentos de monitoreo de resultados.
- Capacidad para usar los sistemas de información y precisar brecha en instrumentos de gestión: Se requiere una gestión eficiente de los sistemas públicos de información que permita identificar las brechas entre las demandas del territorio y la capacidad de oferta de servicios públicos, así como identificar el tipo de información útil para la toma de decisiones. Del mismo modo, se apunta a generar flujos de información permanente que actualice los sistemas de información. Finalmente, se espera establecer formas adecuadas para el acceso y uso de la información, y la articulación con los instrumentos de gestión de recursos.

Dentro de este marco, es necesaria una adecuada y oportuna priorización de brechas que permita identificar los niveles de desempeño de la oferta pública, establecer las brechas existentes para lograr niveles deseados de acuerdo con los intereses del territorio. Asimismo, se debe identificar las brechas que la población tiene que superar para poder incluirse en procesos de desarrollo. En esa misma línea, se debe reconocer las brechas que se deben superar para articular los procesos locales a oportunidades nacionales, y articularlas formalmente a los acuerdos del territorio (instrumentos de gestión del territorio: PLDC/ PED en el marco de las prioridades regionales y nacionales).

- Capacidad para articular instrumentos de gestión sectorial a los de gestión territorial: En este caso, se apunta a conectar los instrumentos de gestión territorial a la lógica de la gestión de los sectores, es decir, el Proyecto Educativo Distrital a los Planes Operativos Institucionales de la Dirección Regional de Educación/Gerencia Regional de Educación o Unidad de Gestión Educativa Local. Esta situación demanda un énfasis en la metodología de programación presupuestal, para que los instrumentos operativos sean los que finalmente vinculen las expectativas del territorio con los objetivos institucionales. De este

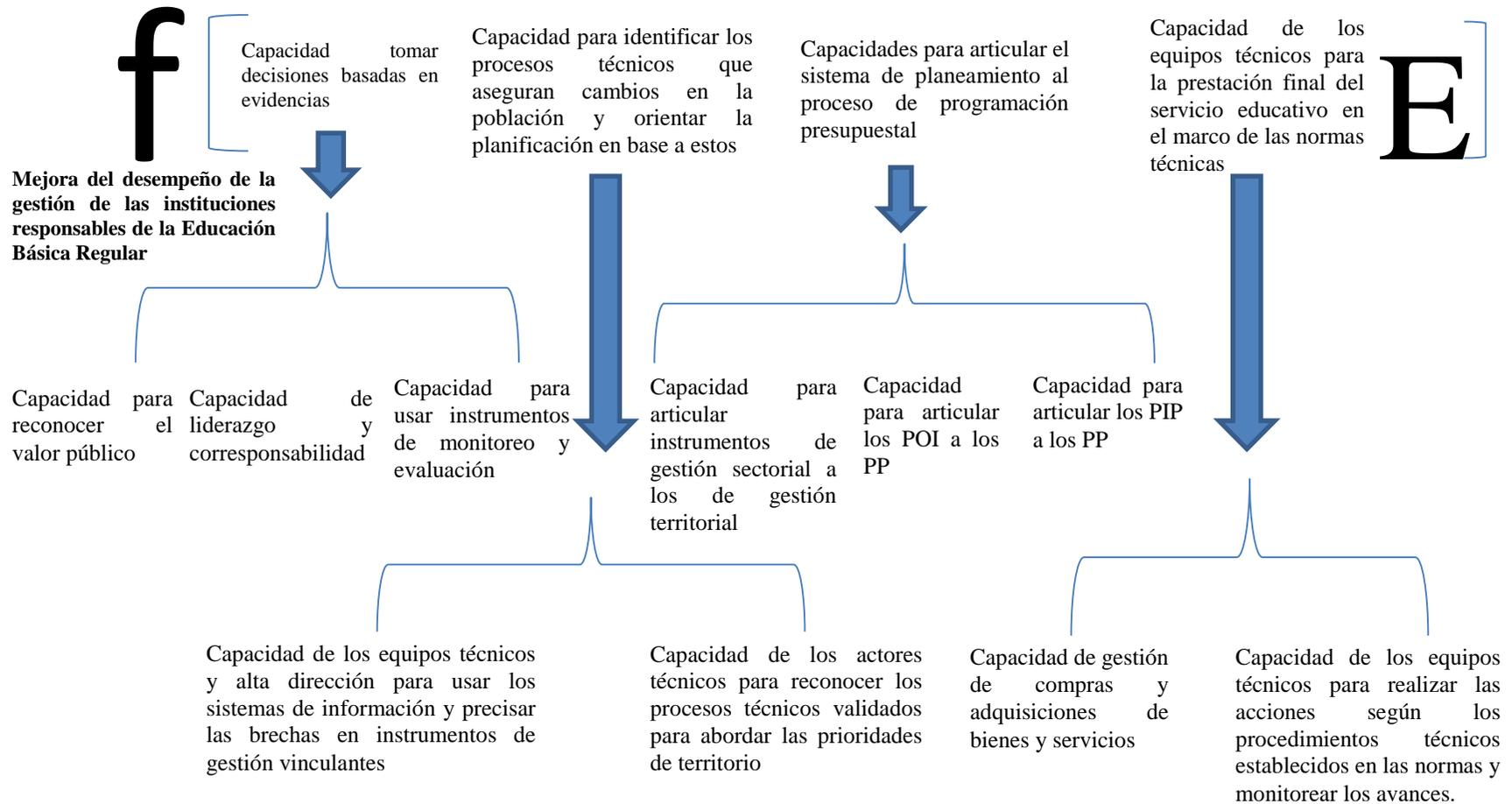
modo, es posible orientar adecuadamente la programación y asignación presupuestal.

- Capacidad para articular los Planes Operativos Institucionales (POI) a los Programas Presupuestales (PP): Es necesario identificar y comprender las actividades y productos de los programas presupuestales para que se articulen adecuadamente con las acciones priorizadas en los instrumentos de gestión territorial y los instrumentos operativos sectoriales. En esa línea, es indispensable precisar las acciones que implican las políticas y medidas del proyecto educativo para que la programación física, presupuestal y de financiamiento sea programada en consonancia con los Planes Operativos Institucionales. Los mismos deberían incluir a los Programas Presupuestales, de modo que los proyectos de inversión pública permitan la sostenibilidad de una adecuada provisión de servicios públicos. Ello, cabe anotar, puede ser complementado por inversión privada.
- Capacidad de gestión de compras y adquisiciones: Esta capacidad operativa permite que las programaciones de compras y adquisiciones se den en los tiempos adecuados para la provisión del servicio, para lo cual es necesario que los términos de referencia estén acorde con el servicio prestado.
- Capacidad logística: Se requiere que los plazos de abastecimiento para el cumplimiento del servicio sea el adecuado. Puede que la norma técnica, el presupuesto, las voluntades y los sistemas de información funcionen; sin embargo, si los insumos no están a tiempo, se rompe el proceso ya casi al final del camino.
- Capacidad de los equipos técnicos para implementar los procedimientos según normas técnicas: Se requiere del establecimiento de procesos que sigan rutas bien establecidas, de modo que sea posible que los equipos técnicos responsables de la provisión del servicio cumplan con el objetivo encomendado.

Si organizamos las variables y subvariables en una ecuación (ver gráfico 15), esta, por una parte, facilita el ordenamiento del análisis de los diferentes diagnósticos realizados en los últimos años. Los mismos dan cuenta de que los recursos que el Ministerio de Economía y Finanzas transfiere a la región para educación no están generando los resultados esperados en materia del desempeño de la producción de servicios educativos de las DRE, UGEL y GL. Como consecuencia de ello, no se contribuye adecuadamente a la mejora de los logros de aprendizaje esperado en la población. Por otra parte, permite establecer una estructura de análisis de la información primaria generada

por la presente investigación, que a su vez ha permitido validar las variables desde la experiencia concreta de los gobiernos subnacionales de la región Puno en el proceso de producción del servicio educativo.

**Gráfico 15. Variables resultantes de la investigación**



Fuente: Elaboración propia, 2014.

- Se debe tener en cuenta que los cambios en el desarrollo de capacidades de gestión en la producción del servicio educativo se dan en entornos diversos, de zonas de costa, sierra, selva. En esa medida, a pesar de que estos servicios estén inscritos en marcos jurídicos y documentos técnicos que intentan alinear y consensuar las políticas y medidas de política desde lo nacional, regional y local, debe considerar que estos cambios deberán ocurrir a nivel individual, institucional y sistémico de los responsables de la producción del servicio educativo, que pueden en mayor o menor medida influir en la velocidad y ritmo del cambio esperado.
- En el nivel individual, los cambios en la mejora de la producción del servicio educativo pasarán por tomar en cuenta subvariables. En primer lugar, se debe considerar los cargos que ocupan que pueden ser de diversa categoría. Es decir, puede tratarse de un nivel distinto de decisión como en elaboración de propuestas, coordinación y/o ejecución propiamente dicha del servicio educativo. En segundo lugar, se encuentra el estatus del puesto, por ejemplo, si es contratado, nombrado, CAS o personal de confianza política. Finalmente, se considera los grados de madurez para ejercer el cargo que están relacionados a las actitudes y aptitudes. A nivel institucional, los cambios en la mejora de la gestión del servicio pueden verse influidos por la cultura organizacional. ¿Es una organización enferma? ¿Llena de rutinas improductivas? ¿Llena de temores de cambios y ceses? ¿Influida por la acción política y social de grupos de presión y/o poder, sindicatos? A nivel sistémico, los cambios pueden verse influidos por la institucionalidad y el marco normativo, roles y funciones de las unidades ejecutoras y sus niveles de articulación con otros niveles de gobierno en el marco de las competencias administrativo jurídicas en cada etapa de la producción del servicio. Tener conocimiento de estos elementos de contexto en cada una de las variables y subvariables identificadas permitirá maniobrar con ellas para reducir estos riesgos en la implementación de procesos de mejora.
- Los cambios necesarios en el desempeño de la gestión dependen de cambios concretos en cada variable y subvariables identificadas, que explican los pormenores de los protocolos a seguir en cuanto a los contenidos técnicos. Dentro de ese marco, se hace necesario además establecer un equilibrio entre estos cambios técnicos relacionados con dos tipos de tiempos para garantizar la mejora de la calidad de la producción del servicio educativo. Uno es el tiempo del cambio requerido a nivel individual, institucional y sistémico de los encargados del servicio; y el otro es el tiempo formal calendario que se

requiere en el sector educación, como es el caso específico del cronograma que debe cumplir la programación de un presupuesto público.

- Las variables planteadas asociadas a la “Producción del Servicio Educativo” permiten (bajo el proceso de descentralización y las funciones transferidas a los niveles subnacionales) articular contenidos técnicos que aseguran la calidad del servicio con el sistema de planeamiento. Este, a su vez, con el sistema de presupuesto y mediante acciones operativas concretas, hace posible que los procesos de planificación regional y local estén enmarcados en los lineamientos de Política Nacional Educativa que emite el sector educación. De este modo, es posible asignar y orientar recursos contra resultados a favor de la población.
- Las variables planteadas asociadas a la “Producción del Servicio Educativo” establecen un proceso para que los gobiernos locales, UGEL y DRE ejecuten el rol que les corresponde para la consecución de los resultados en el territorio.
- El análisis de las variables y subvariables realizado nos anima a afirmar que, si estas no se abordan como prioridad, los incrementos presupuestales en educación no tendrán los resultados esperados y seguirán financiando procesos rutinarios inerciales. Es fundamental, en primera instancia, gastar bien los recursos que ahora se disponen. Para ello, hay que abordar las variables propuestas y, en segundo término –y en la medida que se vayan generando e instalando las capacidades requeridas–, ir haciendo los incrementos necesarios para cerrar las brechas e iniciar una tendencia virtuosa.
- Por último, desde la experiencia validada de la ONG Solaris Perú, a través de su proyecto PDES, podemos concluir que, si se logra mejorar la gestión de las instancias de soporte a las instituciones educativas, los procesos técnicos y pedagógicos en las escuelas demandarían entre 3 a 5 años para alcanzar logros en los aprendizajes de los niños y niñas del 80% en Comunicación y 55% en Matemática en el nivel máximo; y 0% en el nivel mínimo para ambos casos.

## **Bibliografía**

Asociación Solaris Perú (2013). *Proyecto de Desarrollo Educativo Solaris (PDES)*. Lima: Solaris.

Asociación Solaris Perú (2011). *Modelo de Gestión Concertada para Logro de Aprendizajes*. Lima: Solaris.

Ballart, Xavier (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela (2005). “Indicadores de desempeño en el sector público”. *Manuales 45*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Congreso de la República del Perú (2013). *Ley 30057. Ley del Servicio Civil*. Lima, 2 de julio de 2013.

Congreso de la República (2007). *Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Lima, 20 de diciembre de 2007.

Congreso de la República del Perú (2004). *Ley 28441. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto*. Lima, 8 de diciembre de 2004.

Congreso de la República del Perú (2003). *Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades*. Lima, 27 de mayo de 2003.

Congreso de la República del Perú (2002a). *Ley 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado*. Lima, 30 de enero de 2002.

Congreso de la República (2002b). *Ley 27680. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del título IV sobre Descentralización*. Lima, 7 de marzo de 2002.

Consejo Nacional de Educación (2013). “Evaluación Estandarizada del Rendimiento Escolar”. *Boletín N° 36*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

Cunill, Nuria y Ospina, Sonia (Eds.) (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

Haggard, Stephan (1995). "Reform of the State in Latin America". *The challengers of reforms: proceedings of an anual World Bank conference*. Editado por Burki, Edwards y Aiyer. Washington D.C.: World Bank.

Grupo Propuesta Ciudadana, CIES (2006). *La descentralización en el Perú, balance de lo avanzado y propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, CIES.

Ministerio de Economía y Finanzas (2012). "Programas presupuestales con articulación territorial". *Guía Informativa*. Lima: Dirección General de Presupuesto Público – Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministerio de Educación (2014). *Resolución Ministerial 019-2014-ED. Norma Técnica para la implementación de los compromisos de Gestión y Asignación de Recursos*. Lima, 14 de enero de 2014.

Ministerio de Educación (2013a). *Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial*. Lima, 3 de mayo de 2013.

Ministerio de Educación (2013b). *Lineamientos de desarrollo organizacional en el sector Educación*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2013c). *Mapas de progreso*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2013d). *Marco del buen desempeño directivo. Dirección general de desarrollo docente*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2013e). *Resolución Ministerial 0543-2013-ED. Normas y procedimientos para la gestión del proceso de distribución de materiales y recursos educativos para las instituciones y programas educativos públicos y centros de recursos educativos*. Lima, 30 de octubre de 2013.

Ministerio de Educación (2013f). *Rutas del aprendizaje para la educación básica regular*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2012a). *Marco del buen desempeño docente. Dirección general de desarrollo docente*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2012b). *Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM, 2012-2013*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2012c). *Prioridades de Política Educativa Nacional 2012-2013*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2009). *RV N° 038-2009-ED. Lineamientos y Estrategias Generales para la Supervisión Pedagógica*. Lima, 13 de agosto de 2009.

Ministerio de Educación (2007). *Proyecto Educativo Nacional al 2021 “La educación que queremos para el Perú”*. Lima: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación (2003). *Ley 28044. Ley General de Educación*. Lima, 29 de julio de 2013.

Ministerio de Educación (2002a). *RS N°203-2002-ED. Aprueban ámbito jurisdiccional, organización interna y CAP de las diversas Direcciones Regionales de Educación y sus respectivas Unidades de Gestión Educativa*. Lima, 19 de diciembre de 2002.

Ministerio de Educación (2002b). *DS N°015-2002-ED. Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa*. Lima, 12 de junio de 2002.

OCDE/PUMA (1998). “Best Practices Guidelines for Evaluation”. *Policy Brief N°5*. París: OCDE/PUMA.

Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. DS N°004-2013-PCM*. Lima, 9 de enero de 2013.

Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales*. DS N°004-2010-PCM. Lima, 12 de enero de 2010.

Presidencia del Consejo de Ministros (2009a). *La descentralización rumbo a su primera década*. [Informe anual sobre marcha de la descentralización 2008 y propuesta de agenda 2009]. Lima, junio de 2009.

Presidencia del Consejo de Ministros (2009b). *Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales del año 2009*. DS N°047-2009-PCM. Lima, 24 de julio de 2009.

Schater, Mark (2002). "Not a Tool Kit". *Practitioner's Guide to Measuring the Performance of Public Programs*. Ottawa: Institute On Governance. Fecha de consulta: 15/01/2014. <<http://www.iog.ca/publications/guide.pdf>>.

Unesco (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unesco.

Unidad de Medición de Calidad Educativa (2012). "Unidad de Medición de Calidad Educativa". *UMC-Minedu*. Fecha de consulta: 15/01/2014. <<http://umc.minedu.gob.pe>>

Weiss, Carol (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2ª ed. New Jersey: Prentice Hall.

## Anexo 1. Relación de entrevistados

Prioridades de política	POI				Descripción	Nivel de participación	Actores nivel subnacional		
PLANES	CATEGORÍAS PRESUPUESTALES								
Planes	Programas presupuestales	Productos	Proyectos / Acciones de inversión-obras	Actividades					
Presidente Regional, Gerente Regional de desarrollo social, Director regional de educación. Alcaldes Provinciales y distritales	PELA				Especialista de finanzas de la DRE y UGEL, que ingresan al aplicativo en función del techo presupuestal que le asigna el MEF montos menores que la programación que realizan los equipos convocados por el MEF	En la práctica, se programaron los años 2012, 2013 y 2014 en función del techo presupuestal asignado por el MEF.	Director Regional, responsables de programas presupuestales, especialistas de planificación y presupuesto de las UGELs y sectorista de educación Gobierno Regional (talleres convocados por el MINEDU).	Participan en el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y control presupuestal (Directivas del MEF) y aplicativos Sigma, SAT, entre otros establecidos por el Minedu.	<b>Nivel político:</b> Presidente Regional, alcaldes provinciales y distritales, Gerente Regional de desarrollo social. <b>Nivel Institucional:</b> Director de la DRE y UGEL, jefes de área de Gestión Administrativa y Gestión Institucional, especialistas de Finanzas, Planificación, Infraestructura; especialistas de Educación de todo los niveles y especialistas administrativos.
	PREVAED						Dirección General de Presupuesto Público (MEF), <b>Sectorista</b> y Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial- GR, sectorista de educación	En el nivel administrativo participa a nivel Pliego Gobierno Regional en la aprobación del PIA/PIM, PCA (DGPP-MEF), priorización del PCA, Certificación presupuestal	<b>Nivel de participación:</b> Copare, Copale, Directores de II.EE., Gerencia de Desarrollo Social y Regidor de Educación de las Municipalidades
	ACCESO						El planificador elabora el Plan Operativo Institucional que tiene un enfoque funcional y tradicional para cumplimiento con las normas de control y evitar responsabilidades	Las Unidades Ejecutoras (DRE y UGELS) no cuentan con los Planes Operativos Institucionales; reflejan las metas físicas y financieras que se esperan alcanzar para cada año fiscal. Los POI con las cuentan son funcionales y tradicionales; no orientan a una gestión por resultados.	En el proceso de distribución del PCA, deben participar los Directivos, Jefes y Especialistas responsables de las Unidades Operativas del POI.
	.....								La participación para formulación del POI, deben estar integrados por un equipo técnico, designado mediante resolución por cada una de las oficinas y áreas en función de la estructura orgánica de la institución.

Prioridades de política PLANES	POI			Descripción	Nivel de participación	Actores nivel subnacional		
	CATEGORÍAS PRESUPUESTALES							
Presidente Regional, Gerente Regional de desarrollo social, Director regional de educación. Alcaldes Provinciales y distritales	Acciones centrales	Actividades	Proyectos / Acciones de inversión-obras					
	Planeamiento y presupuesto			Especialista de abastecimiento y presupuesto	Comprende las actividades orientadas a la gestión de recursos humanos, materiales y financiero de la entidad, que contruyen de manera transversal al logro de los resultados de los programas presupuestales	Especialista de abastecimiento y presupuesto	Las decisiones son propias de las unidades ejecutoras de acuerdo a los objetivos institucionales desde la programación, formulación y ejecución	Debe integrarse a los especialistas de educación con la finalidad de considerar los gastos operativos para monitoreo de las actividades pedagógicas en las instituciones educativas.
	Gestión administrativa							
	Asignaciones presupuestales que no resulten en productos (Aprop)		Actividades	Proyectos / Acciones de inversión-obras	Especialista de educación del nivel superior y presupuesto	Comprende las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad. En el marco de la progresividad de la implementación de los PP, esta categoría también podrá incluir proyectos e intervenciones sobre la población, aquellas que aún no hayan sido	Especialista de educación del nivel superior y presupuesto	La programación presupuestal están consideradas para atención de Institutos pedagógicos y técnicos

Fuente: Elaboración propia, 2014.

### **Gobierno Regional de Puno**

Edmundo Cordero – Gerente Regional de Desarrollo Social  
Víctor Arroyo – Sectorista de Educación del Gobierno Regional  
Jorge Luís Choque – Director Regional de Educación  
Jhon Sardon – Director Pedagógico  
Octavio Aroni – Director Institucional  
Roger Jahuirá – Especialista EIB  
Juan Galindo – Planificador  
Fidel Mendizábal – Coordinador PELA  
Gregorio Valdez – Financista DREP

### **UGEL Chucuito (sur de la región – énfasis aymara)**

Justo Paredes – Director de la UGEL.  
José Balcona – Jefe Área de Gestión Pedagógica.  
Sonia Velásquez – Planificadora.

### **UGEL Puno (centro de la región – énfasis castellano)**

Percy Rodríguez – Director UGEL  
Julio Gonzales – Jefe de Área Gestión Institucional  
Juan Madariaga – Jefe Área de Gestión Pedagógica  
Fredy Choque – Financista  
Celedonio Cáceres – Planificador

### **UGEL Melgar (norte de la región – énfasis quechua)**

Maritza Huadarmino – Directora de la UGEL

### **Gobiernos Locales**

#### **Municipalidad distrital de Zepita**

Ricardo Jimenez – Alcalde  
Victor Vidal – Gerente Municipal  
Gedeon Ortega – Planificador

#### **Municipalidad distrital de Atuncolla**

Wildredo Mamani – Alcalde  
Víctor Melo – Gerente de Desarrollo Social  
Eber Mamani – Planificador  
Isidro Tito – Presupuesto

#### **Municipalidad distrital de Juli**

Juan Aguilar – Alcalde  
Juan José Carrasco – Gerente de Desarrollo Económico.  
Carlos León – Planificador

Las entrevistas se realizaron de septiembre a noviembre 2013 en Lima, Puno y Chucuito. Asimismo, se llevó a cabo un diagnóstico participativo el 6 de noviembre de 2013 en las oficinas de la Dirección Regional de Educación de Puno, con la participación del Director Regional de Educación y su equipo técnico, los Directores y el equipo técnico de las UGEL Puno, Chucuito y Melgar.

En ambos casos, se usó como base el instrumento que se muestra en el anexo 2. De esta manera, se permitieron respuestas abiertas, debido a que las preguntas eran de tipo cualitativo.



## Anexo 2. Instrumento de recolección de información

<b>Variables</b>	<b>Subvariables</b>	<b>Indicador/parámetro</b>
1. Toma de decisiones	1.1 Capacidad para reconocer el valor público	¿Cómo se reconoce qué es lo más importante para la población? ¿Quién finalmente determina lo importante? ¿Dónde se establece formalmente lo importante?
	1.2 Capacidad de liderazgo y corresponsabilidad	¿Cómo se hace para que las decisiones sean vinculantes? ¿Cuáles son las fuentes de verificación de este hecho? ¿Cómo es que la decisión política se convierte en lineamientos operativos?
	1.3 Capacidad para usar instrumentos de monitoreo y evaluación	¿Cómo se determinan las prioridades? ¿En dónde se establecen formalmente? ¿Cómo se determina la magnitud de lo importante? ¿Cómo se monitorean los acuerdos?
2. Gestión de la información para la planificación	2.1 Capacidad para usar los sistemas de información para identificar brechas e insertarlas a los instrumentos de gestión territorial	¿Cómo se miden las prioridades? ¿Qué sistemas de información existen? ¿Cuáles y cómo se usan? ¿Los planes de desarrollo concertado locales y/o regionales recogen las prioridades?, ¿Cómo? ¿Cómo se monitorea el avance?
	2.2 Capacidad de los actores técnicos para reconocer procesos técnicos validados para abordar las prioridades del territorio	¿Los planes se desarrollan en base a evidencias técnicas de probada eficacia? Cómo se plantean las estrategias operativas de los planes?
3. Articulación del proceso de planificación al proceso de presupuesto	3.1 Capacidad para articular los instrumentos de gestión sectorial con los instrumentos de gestión territorial	¿Cómo se vinculan los instrumentos de gestión territorial a los sectoriales? ¿Los instrumentos de gestión territorial utilizan como marco de referencia los instrumentos de gestión sectorial?, ¿Cómo?

<b>VARIABLES</b>	<b>SUBVARIABLES</b>	<b>INDICADOR/PARÁMETRO</b>
3. Articulación del proceso de planificación al proceso de presupuesto	3.2 Capacidad para articular los Planes Operativos Institucionales (POI) a los Programas Presupuestales (PP).	¿Quién programa el presupuesto? ¿Cómo se usan los PP? ¿Los PP coinciden con las prioridades del territorio?
	3.3 Capacidad para articular los Proyectos de Inversión Pública (PIP) a los PP.	¿Cómo se programan las inversiones? ¿Cuál es la relación entre PP y los PIP? ¿Se vinculan los PIP a las acciones y ámbitos donde se desarrollan las actividades corrientes?
4. Ejecución y monitoreo de la planificación	4.1 Capacidad de gestión de las compras y adquisiciones	¿Quiénes elaboran los Términos de Referencia (TDR)? ¿Cómo se elaboran los estudios de mercado? ¿Quién administra en Sistema Estatal de Adquisiciones y Compras Estatales (Seace)?
	4.2 Capacidad logística	¿Cómo se vincula la gestión de almacenes con la gestión de compras? ¿Cómo se genera la distribución de bienes?
	4.3 Capacidad de los equipos técnicos para implementar los procedimientos de ejecución y monitoreo de la planificación	¿Los POI se organizan sobre la base de resultados vinculados a las prioridades? ¿Cómo se verifica que los equipos técnicos usan la norma técnica para organizar su labor? ¿Cómo se evidencia esto? ¿Cuál es el marco instrumental que se utiliza? ¿Cómo se da el proceso de acompañamiento y monitoreo? ¿Qué, cómo y cuándo reportan los equipos técnicos? ¿Qué sistemas usan?

Fuente: Elaboración propia, 2014.

## **Nota biográfica**

### **Juan Carlos Palao Cano**

Es Ingeniero Economista, especialista en evaluación social de proyectos y desarrollo económico local. En los últimos quince años, ha facilitado procesos de promoción del desarrollo en regiones de la costa y sierra del Perú, Colombia y Guatemala. A través de la planificación, dirección y evaluación de diversos proyectos y programas orientados al desarrollo de capacidades locales y generación de políticas públicas efectivas, ha interactuado con actores públicos y privados facilitando acuerdos y modelos de gestión que permitan más y mejores oportunidades para la gente. Actualmente, se desempeña como Director Nacional de la Asociación Solaris Perú.

### **Carmen Pisfil García**

Es Nutricionista, Magíster en Administración de empresas. Cuenta con más de quince años en la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo en zonas urbano-marginales y rurales en Perú, Bolivia y Guatemala. Ha participado en la Dirección Estratégica de entidades de desarrollo, como parte de los Consejos Directivos de las mismas. Asimismo, ha asumido la Presidencia de la Junta Directiva y es miembro de Directorio de Edpyme Raíz. Actualmente, se desempeña como Presidente Ejecutiva de la Asociación Solaris Perú.