

PERÚ

Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación

Balance de la última década



Setiembre, 2010

Departamento de Desarrollo Humano - Sector Educación
Oficina Subregional para Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela
Región de América Latina y el Caribe

Documento del Banco Mundial

Año Fiscal de la República del Perú

1ro de Enero a 31 de Diciembre

PESOS Y MEDIDAS

Sistema métrico

EQUIVALENCIA MONETARIA

Moneda = Soles

US\$ 1 = S/. 2.85

Siglas y Acrónimos

ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	GRPPAT	Gerencia Regional de Presupuesto, Planificación y Administración Territorial
APAFA	Asociación de Padres de Familia	IE	Institución Educativa
BCR	Banco Central de Reserva	IIEE	Instituciones Educativas
BN	Banco de la Nación	INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
CAP	Cuadro de Asignación de Personal	IPEBA	Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica
CAR	Convenio de Administración por Resultados	ISP	Instituto Superior Pedagógico
CEI	Centro de Educación Inicial	LBD	Ley de Bases de la Descentralización
CI	Comunicación Integral	LGE	Ley General de Educación
CNE	Consejo Nacional de Educación	LM	(Pensamiento) Lógico Matemático
COMUNED	Consejo Municipal de Educación	LOF	Ley de Organización y Funciones
CONEI	Consejo Educativo Institucional	LOM	Ley Orgánica Municipal
COPALE	Consejo de Participación Local	LOR	Ley Orgánica Regional
COPARE	Consejo de Participación Regional	LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
CPM	Carrera Pública Magisterial	MED	Ministerio de Educación
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
CV	Comité Veedor	MMM	Marco Macroeconómico Multianual
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación	MYPE	Mediana y Pequeña Empresa
DEI	Dirección de Educación Inicial	NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
DEP	Dirección de Educación Primaria	OAAE	Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación
DGAES	Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales	OGA	Oficina General de Administración
DNEP	Dirección Nacional de Endeudamiento Público	OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa
DGPM	Dirección General de Programación Multianual	OOII	Órganos Intermedios
DNPP	Dirección Nacional de Presupuesto Público	PAN	Programa Estratégico Articulado Nutricional
DNTP	Dirección Nacional del Tesoro Público	PBI	Producto Bruto Interno
DRE	Dirección Regional de Educación	PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
EBR	Educación Básica Regular	PE	Programa Estratégico
EDEP	Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal	PEE	Plan de Estímulo Económico
EIP	Evaluación de Impacto de Presupuesto	PEI	Proyecto Educativo Institucional
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares	PELA	Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al terminar el III ciclo
ENCO	Encuesta Nacional Continua	PER	Proyecto Educativo Regional
FONDEP	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana	PEV	Presupuestos Evaluados
GDS	Gerencia de Desarrollo Social	PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
GGR	Gerencia General Regional	PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
GL	Gobierno Local	PIM	Presupuesto Institucional Modificado
GR	Gobierno Regional	PIP	Proyecto de Inversión Pública
GRI	Gerencia Regional de Inversiones	PMP	Programa de Mantenimiento Preventivo
		POA	Plan Operativo Anual

POI	Plan Operativo Institucional	SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
PPE	Programación Presupuestal Estratégica	SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
PPR	Presupuesto por Resultados	UC	Unidad de Costeo
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente	UE	Unidad Ejecutora
PRONOEI	Programa no Escolarizado de Educación Inicial	UEE	Unidad de Estadísticas Educativas
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera	UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa
		UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

Vice President, LCR:	Pamela Cox
Country Director, LCC6C:	C. Felipe Jaramillo
Sector Director, LCSHD:	Evangeline Javier
Sector Manager, LCSHE:	Chingboon Lee
Sector Leader, LCSHD-LC6:	Omar Arias
Task Team Leader:	Inés Kudó

RECONOCIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo liderado por Inés Kudó (LCSHE), que incluyó a Javier Luque (LCSHE), Claudia Sánchez Lanning (LCSHE), David Vera Tudela (LCSHE), y Omar Arias (LCSHD), y contó con la contribución de Bruno Barletti, Gustavo Guerra-García, Miguel Prialé y Rodrigo Ruiz (consultores), y con el apoyo de Sara Burga (LCC6C).

El informe se desarrolló bajo la guía de Chingboon Lee (Sector Manager, LCSHE), y se enriqueció de discusiones con otros miembros del equipo a cargo del Estudio sobre Descentralización en el Perú, incluyendo Oscar Calvo (LCSP), William Reuben (LCSHS) y Livia Benavides (LCC6C).

El equipo contó con la valiosa colaboración de contrapartes técnicas de la Asamblea de Gobiernos Regionales (ANGR), el Ministerio de Educación (MED) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Los comentaristas para este informe fueron Kin Bing Wu (EASHE), Felipe Barrera (HDNED), Deon Filmer (DECRG), y Jonas Frank (LCSPS), quienes ofrecieron significativos aportes en la elaboración final de este reporte.

Contenidos

RESUMEN EJECUTIVO.....	I
INTRODUCCIÓN	1
PARTE I. PROMESAS Y DESAFÍOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	3
CAPÍTULO 1. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	5
1.1. Enfoques de descentralización educativa	5
1.2. Mecanismos de financiamiento descentralizado de la educación	8
1.2.1. Financiamiento basado en fórmulas capitadas	8
1.2.2. Financiamiento basado en resultados.....	9
1.3. Arreglos institucionales para el éxito de la descentralización educativa	10
CAPÍTULO 2. EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERÚ	13
2.1. Marco normativo y arreglos institucionales	13
2.1.1. Las instancias de gestión educativa y los niveles de gobierno	15
2.1.2. La asignación de roles y funciones según la ley.....	17
2.2. Marco fiscal y gasto educativo	21
2.2.1. Evolución del gasto educativo	21
2.2.2. Descentralización del gasto educativo	22
2.2.3. Flujo de recursos financieros para la provisión de servicios educativos básicos.....	24
2.2.4. Ejecución del gasto educativo	26
2.3. Sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas	28
2.3.1. La producción y sistematización de la información educativa	28
2.3.2. Las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes	30
2.3.3. El uso de la información para la gestión educativa y la rendición de cuentas	33
CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS EDUCATIVOS EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	35
3.1. Cobertura de la educación básica.....	35
3.2. Conclusión oportuna de primaria y secundaria.....	37
3.3. Atraso escolar.....	38
3.4. Logros de aprendizaje de los estudiantes	39
PARTE II. EL DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ	43
CAPÍTULO 4. AVANCES HACIA LA REGIONALIZACIÓN	45
4.1. La regionalización de las funciones y la administración educativa.....	46
4.1.1. Los arreglos y capacidades institucionales para la regionalización	46
4.1.2. Iniciativas para el fortalecimiento institucional y de capacidades	48
4.2. Fortalecimiento de las funciones pedagógicas del gobierno regional	50
4.2.1. Construyendo modelos de acompañamiento pedagógico y formación docente.....	50
4.2.2. Respaldo a la gestión pedagógica con un modelo de gestión escolar participativa	52
4.3. De los Proyectos Educativos Regionales a los Proyectos de Inversión Pública	53
4.3.1. Los Proyectos Educativos Regionales.....	53
4.3.2. Los Gobiernos Regionales crean un nuevo modelo de PIP.....	54
4.4. Resultados educativos en el contexto de la regionalización	56
4.4.1. Cobertura de la educación básica	56
4.4.2. Conclusión oportuna de primaria y secundaria.....	58
4.4.3. Atraso escolar.....	59
4.4.4. Logros de aprendizaje de los estudiantes	61
4.4.5. Explicando las diferencias inter e intra-regionales.....	62
CAPÍTULO 5. AVANCES HACIA LA MUNICIPALIZACIÓN	67
5.1. Redefinición de los roles y competencias.....	67
5.1.1. Transferencia de funciones	68
5.1.2. Fortalecimiento de capacidades	69
5.2. Transferencia del gasto educativo a los municipios	70
5.3. Resultados educativos en el contexto de la municipalización.....	72

CAPÍTULO 6. AVANCES HACIA LA AUTONOMÍA ESCOLAR	77
6.1. Las iniciativas de fortalecimiento de la autonomía escolar.....	77
6.2. Beneficios al nivel de la escuela	79
6.3. Contribuciones al fortalecimiento de la autonomía escolar	81
6.3.1. Fortalecimiento de capacidades de gestión escolar.....	81
6.3.2. Mecanismos de transferencia y ejecución de los fondos en las escuelas	83
6.3.3. Monitoreo, participación y rendición de cuentas al nivel escolar.....	85
6.4. Resultados educativos en el contexto de la autonomía escolar	87
CAPÍTULO 7. EL TRÁNSITO HACIA UN ENFOQUE DE GESTIÓN POR RESULTADOS EN EDUCACIÓN	91
7.1. Hacia un modelo de planificación por resultados: Proceso de diseño del PELA	92
7.1.1. La búsqueda de la metodología de diseño.....	92
7.1.2. Problemas en el diseño original	95
7.1.3. Ajustes y mejoras al diseño original	96
7.2. Hacia un modelo de financiamiento por resultados: Asignación y ejecución presupuestal del PELA.....	97
7.2.1. Asignación descentralizada del presupuesto por resultados	98
7.2.2. Ejecución presupuestal	100
7.2.3. Discrepancias en la asignación presupuestal inicial y las prioridades de política	101
7.2.4. Ajustes y mejoras a la asignación presupuestal del PELA.....	104
7.3. Hacia un modelo de gestión por resultados: la lenta transformación del marco institucional.....	107
7.3.1. Elementos que aporta el enfoque de PpR a la gestión pública	107
7.3.2. Limitaciones para implementar el PELA en el marco institucional actual	108
7.3.3. Contribución preliminar del PpR a la descentralización y a la gestión educativa.....	112
PARTE III. HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO DESCENTRALIZADO Y DE CALIDAD.....	119
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	121
8.1. Fortalecer los elementos normativos y las capacidades de gestión.....	122
8.2. Articular las intervenciones más eficaces.....	124
8.3. Adoptar mecanismos de financiamiento basados en fórmulas capitadas	125
8.4. Crear un sistema integrado de información para la gestión educativa.....	127
REFERENCIAS	129
ANEXOS	133
Anexo 1. Marco legal de la gestión educativa.....	134
Anexo 2. Competencias inter-gubernamentales respecto a la contratación, asignación, promoción y despido de docentes.....	137
Anexo 3. Indicadores educativos por regiones	140
Anexo 4. Indicadores de resultados educativos.....	144
Anexo 5. Agrupación a nivel regional según resultados	147
Anexo 6. Análisis de objetivos y políticas de los PER	148
Anexo 7. Fases para la preparación de proyectos en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).....	157
Anexo 8. PIP en Educación elaborados por Gobiernos Regionales en los últimos 3 años	158
Anexo 9. Distritos seleccionados para la Municipalización.....	161
Anexo 10. Ficha Técnica para el ranking de proyectos de FONDEP	163
Anexo 11. Avances de junio a noviembre del proyecto de Fondos Concursables: resultados de observaciones de aula	165
Anexo 12. Construcción de la variable de presupuesto por distrito	167
Anexo 13. Descripción metodológica del trabajo de campo en Huánuco y Apurímac	168
Anexo 14. Entrevistas del estudio institucional del PPR	174
Anexo 15. Estructura Funcional Programática del PE Logros de Aprendizaje.....	176
Anexo 16. Funciones y Perfil del Acompañante Pedagógico	178
Anexo 17. Distribución del presupuesto 2010 y de la meta física según productos del PELA	180
Anexo 18. Presupuesto PELA según excluyendo gasto salarial, 2009 y 2010	181
Anexo 19. Avance de ejecución del PELA por nivel en el 2009 (en %).....	182

Lista de gráficos

Gráfico 1. Funciones de las instancias de gobierno bajo distintos esquemas de gestión	7
Gráfico 2. Relaciones financieras y administrativas entre niveles de gobierno e instancias de gestión educativa	25
Gráfico 3. Porcentaje de ejecución presupuestal por nivel de Gobierno y tipo de gasto, 2004-2009	27

Gráfico 4. Evolución de las tasas de cobertura neta en el nivel, 1998-2008.....	36
Gráfico 5. Evolución de las tasas de conclusión por nivel educativo, 1998-2008	37
Gráfico 6. Resultados selectos de América Latina en SERCE y PISA (en desviaciones estándar)	39
Gráfico 7. Resultados en en 2do. de primaria en IIEE públicas (% de alumnos en nivel suficiente)	40
Gráfico 8. Estructura orgánica para ejecución de inversión GR Arequipa	48
Gráfico 9. Estructura orgánica para ejecución de inversión GR Cajamarca	49
Gráfico 10. Estructura orgánica para ejecución de inversión GR Junín.....	49
Gráfico 11. Evolución de las tasas de cobertura oportuna de inicial y secundaria por región (1998, 2003 y 2008).....	57
Gráfico 12. Coeficiente de variación de la tasa de cobertura neta regional por nivel educativo (<i>en porcentaje respecto a la media</i>)	58
Gráfico 13. Evolución de las tasas de conclusión oportuna de primaria y secundaria por región (1998, 2003 y 2008)	59
Gráfico 14. Coeficiente de variación de tasas de conclusión oportuna regional por nivel educativo.....	59
Gráfico 15. Tasas de extra-edad regional, 2007.....	60
Gráfico 16. Coeficiente de variación de tasas de extraedad regional.....	60
Gráfico 17. Porcentaje de alumnos en el decil más alto y más bajo en la distribución nacional de resultados en Comunicaciones, 2008.....	61
Gráfico 18. Relación entre el índice de carencias departamental y el puntaje promedio en la ECE 2008.....	63
Gráfico 19. Gasto por alumno en educación en el 2009 e índice de carencias, por región	63
Gráfico 20. Gasto por alumno en educación en el 2009 y logros de aprendizaje, por región	64
Gráfico 21. Gasto por alumno en educación en el 2009 e índice de carencias, por distrito*	65
Gráfico 22. Relación entre el índice de carencias distrital y el puntaje promedio de la ECE 2008	72
Gráfico 23. Distribución de alumnos de 2do. Grado de primaria de acuerdo con el Índice de Carencias del distrito donde estudian	73
Gráfico 24. Porcentaje de alumnos de 2do. Grado de primaria que alcanzan nivel suficiente en comunicación y matemáticas, por tipo de escuela y participación en el PPM.....	74
Gráfico 25. Flujo de información, recursos y rendición de cuentas para el Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP).....	84
Gráfico 26. Progreso en la ejecución presupuestal del PELA en las regiones con asignación adicional en el 2009 (% del PIM).....	101
Gráfico 27. Distribución del presupuesto del PELA por componentes, 2009-2010*	106
Gráfico 28. Porcentaje de estudiantes de 2° grado de primaria que alcanzan nivel suficiente en las pruebas de rendimiento educativo.....	116
Gráfico 29. Porcentaje de alumnos de 2do de primaria en nivel suficiente en comprensión de textos.....	116
Gráfico 30. Porcentaje de alumnos de 2do de primaria en nivel suficiente en matemática	117
Gráfico 31. Coeficiente de variabilidad de la proporción de alumnos que alcanzan el nivel 2 en cada región	117
Gráfico 32. Tasas de conclusión oportuna por nivel y región, 2008	141

Lista de cuadros

Cuadro 1. Ubicación del control de las decisiones clave en educación básica de acuerdo al marco legal	17
Cuadro 2. Evolución del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) total en educación, 2000-2009 (Millones de Nuevos Soles a precios del 2000).....	22
Cuadro 3. Presupuesto de la Función Educación por nivel de gobierno, 2007-2009 (S/. millones).....	23
Cuadro 4. Pruebas de rendimiento educativo aplicadas en Perú	31
Cuadro 5. Pruebas censales en América Latina según los grados evaluados.....	32
Cuadro 6. Matrícula neta en educación en América Latina, 2007 (% población)	36
Cuadro 7. Evolución de las tasas de extra-edad, 1998-2008	38
Cuadro 8. Resultados de las evaluaciones nacionales	39
Cuadro 9. Factores asociados al resultado educativo en Comunicación en 2do. grado de primaria, 2008	41
Cuadro 10. Desigualdad de logros de aprendizaje en 2do. Grado de primaria.....	62
Cuadro 11. Presupuesto Institucional Modificado por alumno a nivel distrital, 2009 (En soles corrientes)	65
Cuadro 12. Relación entre gasto corriente por alumno en educación y variables selectas 1/ (PIM 2009).....	66
Cuadro 13. Gastos de las municipalidades en acciones para mejorar la calidad de la educación PPM.....	71
Cuadro 14. Diferencia de puntaje en las pruebas de logros de aprendizaje en comunicación y matemática en distritos participantes del PPM – nivel nacional	72
Cuadro 15. Porcentaje de alumnos de 2do. Grado de primaria que alcanzan nivel suficiente en área evaluada por tipo de distrito beneficiario del PPM según provincia donde se implementa PPM	75
Cuadro 16. Diferencia de puntaje en las pruebas de logros de aprendizaje en comunicación y matemática en distritos participantes del PPM – nivel provincial	76

Cuadro 17: Presupuesto asignado en el PMP y características de infraestructura por tipo de escuela según número de aulas	79
Cuadro 18: Matriz de correlaciones entre el presupuesto asignado en el PMP y características de infraestructura por tipo de escuela según número de aulas	80
Cuadro 19. Efecto Escuela: Coeficiente de Correlación Intra-clase (ICC) en los resultados de la ECE 2008, por tipo de escuela	88
Cuadro 20. Efecto UGEL y Región: Coeficiente de Correlación Intra-clase (ICC) en los resultados de la ECE 2008, por tipo de escuela	88
Cuadro 21. Indicadores y metas del PELA (%).....	93
Cuadro 22. Marco Lógico del PE Logros de Aprendizaje.....	94
Cuadro 23. Asignación presupuestal anual del PELA por niveles de gobierno, 2008-2010 (millones de Nuevos Soles)	98
Cuadro 24. Presupuesto PELA según Nivel Educativo, Actividad y Componente, 2008 y 2009 (millones de Nuevos Soles)	99
Cuadro 25. Asignación y ejecución de presupuesto PELA por nivel de gobierno, 2008 y 2009.....	100
Cuadro 26. Presupuesto del PELA para los Gobiernos Regionales según actividad, PIM 2009 (millones de nuevos soles).....	103
Cuadro 27. Estimación de costo y cobertura a partir del protocolo de costeo y asignación adicional en el presupuesto 2010	105
Cuadro 28. Legislación relacionada al proceso de gestión educativa	134
Cuadro 29. Tasas de cobertura por nivel educativo y región, 1998-2008.....	140
Cuadro 30. Tasas de conclusión oportuna de primaria y secundaria por región, 1998-2008.....	140
Cuadro 31. Tasas de extraedad por región, 1998-2008.....	142
Cuadro 32. Indicadores de matrícula y conclusión oportuna 2008	142
Cuadro 33. Aumento de cobertura neta por nivel educativo (puntos porcentuales).....	144
Cuadro 34. Aumento de tasa de conclusión oportuna por nivel educativo.....	145
Cuadro 35. Disminución de tasa de extra-edad en ingresantes a primaria	145
Cuadro 36. Disminución de tasa de atraso escolar por nivel educativo	146
Cuadro 37. Agrupación a nivel regional según resultados.....	147
Cuadro 38. Aprendizajes de calidad: número de políticas específicas por región	149
Cuadro 39. EIB: número de políticas específicas por región	150
Cuadro 40. Desempeño docente: número de políticas específicas por región.....	151
Cuadro 41. Equidad educativa: número de políticas específicas por región	152
Cuadro 42. Gestión educativa: número de políticas específicas por región	154
Cuadro 43. Sociedad educadora: número de políticas específicas por región.....	155
Cuadro 44. Desarrollo sostenible: número de políticas específicas por región	156
Cuadro 45. Resumen de PIP en Educación elaborados por Gobiernos Regionales en los últimos 3 años.....	158
Cuadro 46. Definiciones de los clasificadores presupuestarios de la genérica de gasto “Adquisición de activos no financieros”	159
Cuadro 47. Distritos del PPM 2007	161
Cuadro 48. Distritos del PPM 2008	161
Cuadro 49. Municipalidades acreditadas por el MED y la PCM aptas para recibir la transferencia	162
Cuadro 50. Distribución del presupuesto 2010 y de la meta física según productos del PELA (en millones de nuevo soles)	180
Cuadro 51. Presupuesto PELA según excluyendo gasto salarial, 2009 y 2010 (millones de Nuevos Soles)	181
Cuadro 52. Avance de Ejecución del PELA por nivel en el 2009 (en %).....	182

Resumen Ejecutivo

En el 2002, el Perú inició un complejo proceso de descentralización política, administrativa y del gasto público, que incluyó la descentralización de los servicios educativos. En el camino se fue planteando tres enfoques paralelos de descentralización educativa: la regionalización, la municipalización y la autonomía escolar. Cada modelo ha avanzado por distintas vías y en distinta medida, evidenciando la necesidad de definir con mayor claridad, y sobre consensos más sólidos, el modelo de descentralización educativa para el Perú.

Durante el período en el que estas reformas fueron introducidas, no se ha observado aún una mejora significativa de los resultados educativos, aunque hay señales de que esto podría cambiar. En el 2008, el 16.9% de los estudiantes de segundo grado logró un nivel de desempeño suficiente en comunicación y el 9.4% lo hizo en matemáticas; resultados similares a los obtenidos en el 2004 (15.1% y 9.6%, respectivamente). En contraste, los resultados del 2009 revelan una mejora nunca antes registrada en el Perú en los logros de aprendizaje (23.1% en comunicación y el 13.5% en matemáticas). Aunque estos resultados siguen siendo bajos, parecen indicar que se ha logrado vencer algunos obstáculos que impedían “mover la rueda”.

*Este reciente impulso en la mejora de los aprendizajes acompaña el tránsito de una etapa de descentralización centrada en procesos a otra etapa en la que se introduce la gestión centrada en resultados. En la **primera etapa** (2002-2007), el énfasis estuvo en el desarrollo de la normatividad y en la transferencia gradual de funciones y recursos a instancias subnacionales, bajo modelos paralelos de regionalización y municipalización. Pero esto se hizo sin redefinir sustantivamente las condiciones de la organización, financiación y gestión del sistema educativo. En contraste, la **segunda etapa** (2008-presente) está marcada por la introducción de cambios orientados directamente a incidir en la mejora de la calidad educativa, principalmente a través de la aplicación del enfoque de presupuesto por resultados en educación y el fortalecimiento de la autonomía escolar. Estos cambios fueron impulsados no sólo por el gobierno central sino también por los gobiernos regionales.*

Pero si bien hay avances importantes, estos no son suficientes para sostener la mejora de los aprendizajes hasta que todos los niños logren las competencias esperadas. Sobre la base de la evidencia internacional, el estudio concluye que se necesita asegurar ciertas condiciones en la organización, financiación y gestión del sistema educativo a fin de catalizar más efectivamente los beneficios potenciales de la descentralización. En particular, sugiere precisar el nuevo ordenamiento de responsabilidades asociado a la descentralización y asegurar las condiciones para su ejercicio eficaz.

*El informe identifica cuatro estrategias de política que juntas permitirán crear esas condiciones. **Primero**, fortalecer los elementos normativos y las capacidades de gestión en todos los niveles del sistema*

educativo, especialmente de las escuelas. **Segundo**, articular, en torno a objetivos de política comunes y bajo un modelo de gestión por resultados, las diferentes intervenciones que han mostrado efectividad en la mejora de la calidad educativa. **Tercero**, adoptar mecanismos de financiamiento basados en fórmulas *capitadas* (por alumno) que reflejen los costos totales de la provisión de servicios a diferentes poblaciones y en diferentes circunstancias, y que permitan viabilizar la gestión autónoma y participativa de la escuela. Y **cuarto**, crear un sistema integrado de información y administración educativa que produzca información actualizada, confiable y útil para la gestión descentralizada de la educación.

Promesas y desafíos de la descentralización educativa

La experiencia internacional de descentralización educativa

Cada vez más países alrededor del mundo optan por descentralizar la gestión de la educación, con la expectativa de que esto conduzca a una mejora en la calidad y eficiencia del sistema educativo. La descentralización educativa permite el acercamiento de la toma de decisiones a los usuarios y proveedores de servicios, aprovechando las capacidades y especialización de cada nivel de gobierno o instancia de gestión. Este acercamiento tiene el potencial de mejorar la provisión de los servicios públicos porque permite una mejor adaptación de la oferta a las necesidades locales, facilita una participación más activa y efectiva de los beneficiarios en la planeación y provisión de los servicios que reciben, y potencia la retroalimentación entre proveedores y usuarios. Sin embargo, la descentralización puede traer efectos negativos en la calidad educativa si no se aseguran ciertas condiciones básicas.

Enfoques de descentralización y financiamiento de la educación

La experiencia internacional respecto a la decisión de bajo qué enfoque y a qué nivel descentralizar las funciones educativas, es diversa. Sudáfrica, Indonesia, Pakistán, Bolivia, Colombia, Brasil, Chile, Bulgaria y Polonia descentralizaron la educación básica a niveles de gobierno municipal o regional, o en esquemas de competencias compartidas (Di Gropello, 2004; Winkler, 2003). Otros países, como Armenia, Nueva Zelanda, El Salvador, Nicaragua, Camboya e Indonesia, han optado por delegar funciones específicas al nivel de la escuela bajo un enfoque de autonomía escolar.

En cualquiera de los casos, lo que produce el impacto positivo de la descentralización es el ejercicio eficaz de las nuevas responsabilidades. Esto depende de la formación, capacidad e incentivos de los proveedores de servicios, y de los recursos disponibles para implementar su mandato. De lo contrario, la descentralización puede tener algunos efectos contraproducentes, como la disminución de la calidad o eficiencia de los servicios educativos, o la profundización de las brechas de desigualdad.

Además, el proceso de descentralización debe contemplar en su diseño e implementación el fortalecimiento del nivel central de gestión y la definición de su nuevo rol. La experiencia reciente en países como Argentina, Chile, México y España, sugiere que los procesos de descentralización tienden a prestar mayor atención al desarrollo de las instancias descentralizadas, en tanto el rol del gobierno central queda sin ser adecuadamente atendido. Sin embargo, aún en un contexto descentralizado, el gobierno central juega un papel fundamental en la definición de políticas nacionales orientadas a asegurar calidad y la equidad de oportunidades educativas en el país.

La descentralización educativa trae consigo, además, la reconfiguración de los mecanismos de financiamiento. En muchos países, la capacidad fiscal local para generar recursos propios que financien la provisión de servicios es muy limitada y desigual, y las unidades descentralizadas dependen casi exclusivamente de transferencias. Por tanto, se han ensayado diversos mecanismos de financiamiento

desde el centro. La manera tradicional de hacerlo es transferir los recursos antes administrados por el gobierno central, a las instancias descentralizadas, según corresponda a las funciones que se les asigna. Alternativamente, hay algunos países que establecen arreglos diferentes, entre los cuales destacan el financiamiento capitado y por resultados. Estas opciones no son mutuamente excluyentes.

Financiamiento capitado. Este es un mecanismo de asignación del gasto basado en el número o características de los estudiantes, mediante el cual se asigna a la instancia correspondiente un monto fijo o variable por cada alumno matriculado. En varios casos se utilizan fórmulas para determinar los montos a ser asignados por alumno, que permiten reflejar las desigualdades de costos en la provisión de servicios a diferentes poblaciones en diferentes circunstancias.

Financiamiento basado en los resultados. El presupuesto por resultados (PpR) ofrece la posibilidad de asignar recursos asociados al logro de resultados medibles, que a su vez están relacionados muy cercanamente a políticas priorizadas (Robert, 2003; Scott, 2008; Pollitt, 1999). En un contexto de descentralización de la gestión pública, el enfoque de PpR tiene una serie de ventajas adicionales: (i) contribuye a clarificar y difundir las prioridades nacionales, sectoriales e institucionales, (ii) incentiva una mayor eficiencia y efectividad del gasto público, evitando su excesiva fragmentación, y (iii) facilita la transparencia y la rendición de cuentas hacia el ciudadano y hacia las distintas instancias del Estado.

Arreglos institucionales para el éxito de la descentralización educativa

La experiencia internacional muestra que los impactos de la descentralización pueden variar dependiendo de qué actores o instituciones tengan control sobre qué tipo de decisiones. Aunque la evidencia empírica sobre la relación entre descentralización y calidad educativa no es concluyente, se ha encontrado que los factores organizativos del sistema educativo pueden explicar hasta un 25% de las variaciones en los puntajes de los estudiantes entre los países (Fuchs y Woessmann, 2004; Vegas y Petrow, 2008). Entre los factores organizativos que tienen un efecto positivo se encuentran: el control centralizado de asuntos curriculares y presupuestales, la administración de escuelas por un nivel de gobierno intermedio, la autonomía escolar para las decisiones vinculadas a los procesos y personal, los métodos de enseñanza seleccionados por los maestros, y la participación de los padres. Varios estudios encuentran impactos positivos del modelo de descentralización al nivel de la escuela en el desempeño educativo. En contraste, los impactos de la gestión municipal de la educación tienden a ser más débiles o poco significativos (Pães de Barros y Mendonça, 1998; Filmer y Eskeland, 2002; Galiani, Gertler y Schargrotsky, 2008; Gershberg y Winkler, 2003; King y Ozler, 2000).

Sin embargo, la descentralización puede tener algunos efectos contraproducentes. Uno de los principales efectos negativos de la descentralización es la profundización de la brecha de desigualdad en los resultados educativos, en perjuicio de los más pobres (como ocurrió en Argentina y Brasil). Esto se debe en gran medida a la desigualdad en los recursos disponibles entre los estados, departamentos o municipios, así como a las diferencias en la capacidad técnica e institucional de estos para administrar los servicios educativos. La descentralización puede tener también efectos negativos en la calidad o eficiencia de los servicios educativos. Esto ocurre, entre otras cosas, cuando se anulan las economías de escala (por ejemplo, en la compra de útiles escolares), cuando hay menor capacidad de los gobiernos locales respecto al gobierno central para administrar los servicios públicos (Smith, 1985), o cuando el riesgo de captación de los recursos públicos por élites locales es alto (Brandham y Mookherjee, 2005).

Para maximizar los efectos positivos y minimizar los efectos negativos de la descentralización, es necesario establecer ciertas condiciones básicas. La experiencia internacional sugiere cuatro elementos clave para este propósito: (i) definir con claridad los roles y funciones de cada instancia de gestión; (ii)

diseñar mecanismos adecuados de financiamiento y asignación de recursos con criterios de equidad; (iii) fortalecer las capacidades en los niveles de gestión; y (iv) contar con un adecuado sistema de información y mecanismos de rendición de cuentas.

El marco de la descentralización educativa en el Perú

Marco normativo y arreglos institucionales

La normatividad de la descentralización educativa está compuesta por dos marcos legales que descansan en enfoques diferentes. Las leyes asociadas a la descentralización política (i.e. la Ley de Bases de la Descentralización y sus leyes orgánicas) establecen que la provisión y gestión de los servicios educativos son competencias compartidas entre los gobiernos regionales, provinciales y distritales. En contraste, la Ley General de Educación (LGE) define cuatro instancias de gestión educativa: la Institución Educativa (IE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la Dirección Regional de Educación (DRE) y el Ministerio de Educación (MED). Esta diferenciación ambigua entre niveles de gobierno e instancias de gestión educativa dificulta la clara asignación de funciones. Las principales dificultades están en la definición de las responsabilidades a nivel local, pues existen algunas funciones que la LGE asigna a la UGEL y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) asigna al municipio.

Además, varias funciones educativas claves son compartidas por dos o más niveles de gestión. Este es el caso de la contratación y promoción de docentes, la diversificación curricular, la capacitación docente, la innovación pedagógica, la alfabetización, la infraestructura, el financiamiento y el fortalecimiento de la gestión descentralizada. Si bien esto permite sumar esfuerzos en varios frentes, también dificulta la tarea de determinar quién es el responsable final por del mejoramiento de la calidad de los servicios educativos, y genera algunas duplicidades. La clarificación de la organización del sector educación y las funciones de las diferentes instancias de gestión depende de la Ley de Organización y Funciones (LOF) y su matriz de responsabilidades. Hasta marzo del 2010, aún estaba pendiente que el MED presente el Proyecto de LOF del sector.

El marco normativo asigna funciones a las IIEE que aún no han llegado a ser puestas en práctica. Por ejemplo, según la ley, la IE tiene la función de formular, ejecutar y evaluar su presupuesto anual. También le correspondería participar en los procesos de contratación de directores y subdirectores. Además, la organización, conducción y evaluación de los procesos de gestión institucional y pedagógica en la IE son responsabilidad de esta misma. Según establece la ley, la IE debiera recibir el apoyo de la UGEL para cumplir con estas y otras funciones. Ninguna de estas funciones es ejercida regularmente por las IIEE.

Mecanismos de financiamiento y la asignación del gasto

El gasto educativo en el Perú se ha incrementado en 85% en términos reales entre el 2000 y el 2009, pero persiste un desbalance significativo contra la asignación por bienes y servicios, particularmente en los pliegos de los gobiernos subnacionales. En el 2009, el Estado Peruano gastó S/. 15,159 millones en educación. De este monto, el gobierno central recibió el 39.7%, los gobiernos regionales recibieron el 45% y los gobiernos locales el 15%. El incremento se concentró en salarios durante la primera mitad de la década y en inversiones durante la segunda, esto último debido a una política decidida del gobierno de austeridad fiscal. Esto ha perjudicado fundamentalmente a los organismos descentralizados de gestión educativa. Actualmente, el gobierno central es responsable del 81.8% del presupuesto de bienes y servicios (e.g. gastos para materiales, mantenimiento de aulas, gasolina, capacitación, viajes, etc.), mientras que los gobiernos regionales tienen a su cargo el 70.3% del presupuesto salarial. Como

resultado, las DRE y UGEL han mantenido un presupuesto corriente que consiste de 96.5% para remuneraciones y pensiones, y sólo 3.5% para bienes y servicios.

En las condiciones actuales, los patrones de financiamiento de los servicios educativos limitan la autonomía de las instancias descentralizadas y su capacidad para impactar en la calidad de los servicios. **Primero**, persiste una asignación presupuestal basada en el gasto histórico, que limita las posibilidades de las DRE y UGEL de generar cambios significativos. **Segundo**, los engorrosos mecanismos de transferencia mensual de recursos corrientes generan demoras y elevan los costos de transacción para la provisión de servicios. **Tercero**, la fragmentación entre el gasto de inversión y el gasto corriente reduce la efectividad del gasto público y las posibilidades de generar impactos positivos en la calidad educativa. **Cuarto**, las instituciones educativas no pueden administrar su propio presupuesto porque no existen canales formales adecuados para transferirles recursos. **Por último**, los mecanismos de financiamiento bajo el modelo de municipalización han probado ser más complejos de lo esperado, lo que ha producido demoras en la transferencia de recursos.

Sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas

En los últimos años, el Perú ha mostrado grandes avances en el desarrollo de la información educativa y de la evaluación de la calidad. Por un lado, se cuenta con portales virtuales que ofrecen acceso a indicadores educativos a nivel departamental y algunos datos sobre las escuelas del sistema. Por otro lado, se ha iniciado un proceso de evaluación de los aprendizajes, que actualmente se aplica cada año en segundo grado a través de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). En este camino, se ha fortalecido algunos mecanismos de rendición de cuentas a la población, como es el reporte de los resultados de la ECE a padres de familia y a la sociedad en general.

Sin embargo, aún existen serias limitaciones en cuanto a la articulación de las diferentes fuentes de información, la confiabilidad de algunos datos, y la publicación oportuna de la información. La cantidad de información registrada por las distintas unidades del MED y de los gobiernos regionales ha aumentado sin mayor orden o sistematización. Un primer problema surge del hecho de que la información de monitoreo no está directamente vinculada con los datos administrativos y se mantiene, por tanto, sistemas de reporte paralelos que producen inconsistencias y generan cuestionamientos a la confiabilidad de la información. El segundo problema radica en que no existe una orientación al usuario en el manejo de la información. El desafío está en vincular la información de monitoreo con los datos administrativos en un solo sistema.

Evolución de los resultados educativos en el marco de la descentralización

El Perú ha realizado importantes avances en cuanto al acceso a la educación básica, y en el período posterior al inicio de la descentralización (2003-2008) se redujeron las brechas por ubicación geográfica o condición de pobreza. Desde antes de la descentralización (1998-2003) se registraba una tendencia al incremento de las tasas de cobertura neta en todos los niveles educativos, pero principalmente en las zonas urbanas y beneficiando a familias que no están en extrema pobreza. En contraste, en el período posterior al inicio de la descentralización (2003-2008), la tendencia al incremento de cobertura se mantuvo, pero con mayor concentración en las zonas rurales y en la atención de familias pobres extremas. Como consecuencia, a partir del 2003, se ha reducido la brecha urbano/rural en la cobertura para todos los niveles, y se ha ampliado la cobertura para los más pobres del país. Actualmente, las tasas netas de matrícula escolar están por encima del promedio de América Latina, a nivel inicial (64%), primario (95%) y secundario (76%).

Algo similar ocurrió con la tasa de conclusión oportuna de primaria y secundaria. La proporción de alumnos que terminan la primaria y la secundaria en el rango esperado de edad ha aumentado en 22 puntos porcentuales en los últimos diez años. Aunque este incremento fue mayor en el período previo a la descentralización (1998-2003), la brecha urbano/rural en la tasa de conclusión oportuna también aumentó para ambos niveles en este período (de 23.7 a 27.3 pp. en primaria, y de 26.6 pp. a 34.1 pp. en secundaria). En contraste, en el período posterior al inicio de la descentralización (2003-2008), la brecha disminuyó en ambos casos (a 20.4 pp. y 32.4 pp. respectivamente). Adicionalmente, durante el segundo período la tasa de conclusión oportuna de secundaria se incrementó más entre las familias pobres extremas, a diferencia del período previo a la descentralización.

Al igual que en los indicadores de cobertura y conclusión oportuna, se aprecia una reducción en los niveles de atraso escolar en la última década. El porcentaje de alumnos que ingresan al primer grado de primaria con edad mayor a la establecida (que es 6 años) es cercano a cero, y su reducción se produjo principalmente en el período en que se iniciaba la descentralización, entre el 2002 y el 2004, luego de lo cual ha continuado en declive. También se ha reducido las tasas de extraedad en primaria y secundaria entre 1998 y el 2007 (de 23% a 15.2% en primaria y de 25.2% a 16.7% en secundaria). La mayor disminución se registra principalmente en las zonas rurales, lo cual ha permitido una reducción de la brecha urbano/rural en todos los indicadores. Cabe notar que la reducción de esta brecha se ha producido principalmente en el período posterior al inicio de la descentralización, sobre todo en las tasas de extraedad de primaria y secundaria.

En contraste con los otros indicadores educativos, los resultados de aprendizaje no mejoraron significativamente entre el 2001 y el 2008. A nivel nacional, las pruebas elaboradas por la UMC desde el 2001 muestran consistentemente que sólo una reducida proporción de los estudiantes obtiene los resultados esperados para el grado en que se encuentran matriculados. El desempeño del Perú en las pruebas internacionales confirma el bajo nivel de aprendizaje de los estudiantes peruanos en comparación con los demás países de la región, independientemente del grado o edad en que se evalúa. Los resultados de la ECE 2009, presentados por el MED recientemente, indican una mejora en los niveles de aprendizaje tanto a nivel nacional, como en la mayoría de regiones.

A pesar de los avances señalados, aún persisten importantes diferencias por factores socioeconómicos y geográficos. Se encuentra que las características de los estudiantes explican el 50% de la varianza en los logros de aprendizaje (en comunicación y matemáticas) cuando se controlan los efectos fijos de la escuela. Por otro lado, las características de los alumnos y de las escuelas a las asisten explican el 25% de la varianza en los resultados de comunicación si se controla el efecto fijo del distrito, el 21% controlando el efecto fijo de la provincia, y el 20% controlando el efecto fijo de la región. La mayor desventaja la tienen los alumnos cuya lengua materna no es el castellano, que no han asistido a un centro de educación inicial, que cursan el 2do grado por primera vez, en una escuela donde los maestros no están titulados y no hay agua potable, que queda ubicada en un distrito con alto índice de carencias (pobreza). Cualquiera de estas variables, independientemente, tiene un efecto estadísticamente significativo en los niveles de aprendizaje, pero la magnitud de este efecto varía.

El desarrollo de la descentralización de la educación en el Perú

El marco legal actual propone un esquema de regionalización de la educación centrado en la autonomía escolar. Según la ley, las instancias de gestión educativa están adscritas a los gobiernos regionales, y tienen como función principal el ofrecer soporte administrativo y pedagógico para que las escuelas

puedan operar de manera autónoma. Hasta el momento, se ha avanzado en la vía de la regionalización y en paralelo se ha desarrollado un esquema de municipalización, pero en ambos casos sin autonomía escolar.

Avances hacia la regionalización

En una primera etapa (2002-2007) los esfuerzos estuvieron concentrados en la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos regionales. En el 2002 se conformó 25 gobiernos regionales y se eligió a sus autoridades. En el 2004, los presupuestos de las DRE y UGEL pasan a ser parte de los pliegos regionales. En el 2006 se eligen nuevas autoridades regionales, y estas deciden conformar la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Al mismo tiempo, las DRE y UGEL pasan a estar bajo la autoridad administrativa de los gobiernos regionales. Recién en el 2007 se consolida la transferencia de funciones a las regiones. Ninguno de estos cambios implicó reformulaciones en los mecanismos de financiamiento o gestión educativa, pues consistieron fundamentalmente en la transferencia de las DRE y UGEL, con sus estructuras administrativas y presupuestos respectivos, del pliego del MED al pliego regional. El MED mantuvo su autoridad funcional sobre las DRE y UGEL. Esta etapa culmina con la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales (PER), que constituyen importantes esfuerzos de construcción de consensos sociales en materia de política educativa, y ofrecen un marco para la definición de prioridades y metas regionales. Actualmente, veinte gobiernos regionales cuentan con PER.

En la segunda etapa (2008-presente) los gobiernos regionales buscan hacerle frente a las limitaciones institucionales y presupuestales para mejorar la educación en sus regiones. Las gerencias regionales carecen del personal especializado para ofrecer el soporte administrativo que las DRE y UGEL necesitan para realizar sus funciones, en tanto que la DRE y las UGEL mantienen su débil estructura y capacidad para atender los requerimientos básicos de las escuelas de manera oportuna y eficiente. En vista de estas limitaciones, algunos gobiernos regionales han optado por la reorganización administrativa regional (por ejemplo, transformando las DRE en Gerencias Regionales), pero el desafío aún persiste. En materia presupuestal, las restricciones en el presupuesto corriente no salarial dificultaron la implementación de las políticas trazadas en los PER. Algunos gobiernos regionales recurrieron a los Proyectos de Inversión Pública (PIP) para financiar estos gastos (e.g. desarrollo o fortalecimiento de sistemas de información, mejoramiento de procesos, diseño de instrumentos para mejorar la calidad del servicio, formación y capacitación). Esto supuso una revisión del concepto de inversión pública tradicional (sesgada a proyectos infraestructura) no sólo al nivel de las regiones sino, eventualmente, en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Resultados educativos en el contexto de la regionalización

Entre 1998 y el 2008, se redujo la desigualdad entre regiones en las tasas de cobertura y de ingreso oportuno, pero se incrementó esta desigualdad en las tasas de atraso escolar y conclusión oportuna. En cuanto a la cobertura, la desigualdad inter-regional se incrementó en los niveles de inicial y primaria en el período previo a la descentralización (1998-2003), pero luego se redujo en el período posterior (2003-2008) hasta alcanzar niveles menores a los de 1998. En el caso de secundaria, la disminución de la dispersión ha sido más pronunciada en el segundo período que en el primero. Esto se debió a que el aumento de cobertura, en general, fue mayor en las regiones más pobres o con menor cobertura educativa al inicio del período. Pero no ocurre lo mismo con las tasas de conclusión oportuna de primaria y secundaria, que han mejorado en casi todas las regiones sin que las brechas inter-regionales se reduzcan notoriamente. Por otro lado, entre 1998 y el 2007 aumentaron las diferencias inter-

regionales en las tasas de extraedad en primaria y secundaria, mientras que se redujeron las diferencias en la tasa de ingresantes a primaria con extraedad.

El incremento en los logros de aprendizaje ha sido menor que el avance en los otros indicadores, pero al mismo tiempo se ha reducido la desigualdad inter-regional. Destaca sobre todo que cada vez una menor proporción de la desigualdad total se debe a diferencias entre regiones. En el 2008 el 93.8% de la desigualdad en logros de aprendizaje en matemáticas era producto de diferencias intra-regionales, mientras que la desigualdad inter-regional explicaba apenas el 6.2% de la desigualdad total. En comprensión de textos esta proporción es igualmente marcada (80.2% intra-regional y 19.8% inter-regional). Por otro lado, el índice de carencias de la población explica el 67% de la varianza inter-regional en los resultados de comunicaciones y el 23% en matemáticas. Sin embargo, hay mayores diferencias en los niveles de gasto educativo al interior de las regiones que entre ellas. En tanto no exista relación entre el gasto educativo y los niveles de pobreza, el gasto difícilmente va a compensar las diferencias en los logros educativos entre regiones. Todo esto apunta a que se necesita fortalecer el rol del gobierno central y de los gobiernos regionales en el diseño de políticas y programas compensatorios.

Avances hacia la municipalización

Avanzada ya la primera etapa, el gobierno central inició la implementación de un esquema de municipalización de la educación, que se desarrolla en paralelo al proceso de regionalización. El Plan Piloto de Municipalización de la gestión educativa (PPM) fue lanzado por el presidente Alan García en octubre del 2006 como parte del “paquete descentralista”. El PPM consiste en transferir a los municipios distritales las funciones y los recursos implicados en la provisión de servicios educativos básicos en su jurisdicción, pero fue introducido sin una adecuada articulación con el marco legal existente.

En términos de enfoque de gestión, el PPM permaneció bajo el enfoque predominante de la primera etapa, centrado en los procesos antes que en los resultados. Este programa de municipalización fue implementado como piloto en 46 distritos en el 2006 y luego expandido a 134, pero la transferencia de recursos recién se realizó en el 2009 y sólo para 35 municipios. En la práctica, como los recursos corrientes no salariales son limitados, los municipios tienen escasas oportunidades para tomar decisiones de asignación presupuestal que generen impacto. Además, las capacidades de los gobiernos distritales para asumir estas funciones son aún débiles. El PPM creó el Consejo Educativo Municipal (CEM) como instancia local responsable de la educación, pero no se asignan recursos para financiar sus gastos operativos. La municipalización podría contribuir, de manera complementaria, al esquema de regionalización y autonomía escolar, siempre y cuando se produzca el tránsito hacia un enfoque centrado en resultados y se aseguren las condiciones básicas para su implementación (e.g. roles y funciones claramente definidos, mecanismos adecuados de financiamiento, fortalecimiento de capacidades de gestión, información, rendición de cuentas).

Resultados educativos en el contexto de la municipalización

Si bien es muy pronto para analizar los efectos que puede tener el PPM sobre el logro de los aprendizajes, el análisis preliminar sugiere que los distritos que participan en el PPM no tienen un desempeño significativamente superior en el logro de los aprendizajes, bajo condiciones socioeconómicas, geográficas o educativas similares. En términos generales, se encuentra que los distritos que participan del PPM desde el 2007 tienen un mayor puntaje promedio en el logro de aprendizajes en comunicación (en la ECE 2008) que aquellos que no formaron parte del PPM, y esta diferencia es estadísticamente significativa. Sin embargo, esto puede deberse a sesgos en la selección, pues los distritos seleccionados para el PPM suelen ser menos pobres y más urbanos que el resto de distritos (por ejemplo, tienen en

promedio un menor índice de carencias que el resto y concentran una mayor parte de sus estudiantes en escuelas polidocentes completas). Cuando se comparan los resultados de aprendizaje entre los distritos PPM de cada quintil con distritos del mismo quintil que no participan en el PPM, las diferencias desaparecen en todos los quintiles, excepto en el quintil más alto (quintil 5). Tampoco se encuentran diferencias significativas en los resultados de aprendizaje entre las escuelas unidocentes y multigrado de los distritos del PPM con escuelas del mismo tipo en los demás distritos.

En todo caso, todavía es muy pronto para determinar con precisión el impacto del PPM en el logro de aprendizajes. Queda claro del análisis anterior que hace falta una evaluación cuasi-experimental del PPM para cuantificar el impacto del programa sobre los logros de aprendizaje a lo largo de varios años y a partir de más indicadores de los que actualmente están disponibles para un análisis como el sugerido. Con este tipo de evaluación se podría determinar bajo qué condiciones la municipalización tiene mayores probabilidades de producir un impacto en la calidad educativa en general, y en los logros de aprendizaje en particular. Es necesario explorar, además, que tipo de municipios (e.g. urbanos, de nivel socioeconómico medio o alto) están en mejores condiciones de asumir las responsabilidades de gestión educativa, que recursos y capacidades se necesitan para hacerlo, qué condiciones geográficas no son apropiadas para este tipo de enfoque (e.g. zonas de selva o rurales, escuelas pequeñas y dispersas), y qué hace falta para que un enfoque de municipalización logre atender con mayor eficacia las necesidades de las escuelas más pequeñas.

Avances hacia la autonomía escolar

Los avances hacia la autonomía escolar son relativamente recientes y circunscritos. Durante la **primera etapa** de la descentralización (2002-2007), los avances en el fortalecimiento de la autonomía escolar fueron bastante limitados. Recién en la **segunda etapa** (2008-presente) se comienzan a gestar algunas iniciativas orientadas a fortalecer la gestión escolar autónoma. El Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP) de la infraestructura escolar, y el Programa de Fondos Concursables (PFC) del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP), plantean alternativas para fortalecer la gestión escolar participativa. Ambos programas transfieren recursos para ser administrados directamente por la escuela, con mecanismos de participación de la comunidad y rendición de cuentas. Lo destacable de estos programas es que han logrado responder a necesidades prioritarias de las IIEE que el sistema no había logrado atender por otros medios. Sin embargo, los mecanismos que el PMP y el FONDEP han encontrado para transferir los fondos a las escuelas (e.g. cheques o depósitos a nombre de su director o un representante) no son sostenibles ni están adecuadamente institucionalizados.

Los mecanismos para viabilizar la gestión centrada en la escuela aún no han sido establecidos. El sistema público de administración financiera no cuenta con mecanismos de transferencia directa de recursos a las escuelas y, por tanto, estas no pueden administrar sus presupuestos. Tampoco tienen, de facto, poder para decidir sobre la administración del personal docente y directivo, la selección y adquisición de libros de texto, o la implementación de proyectos de innovación, que según la ley son funciones de las IIEE.

Resultados educativos en el contexto de la autonomía escolar

Los resultados de aprendizaje de los estudiantes presentan una mayor variabilidad entre escuelas que entre las UGEL o las regiones, y las escuelas con menos recursos son las que muestran desempeños más desiguales entre sí. Tomando sólo las escuelas unidocentes y multigrado, encontramos que dos tercios de la variabilidad en los resultados de aprendizaje (64.7% en comunicaciones y 62% en matemáticas) se deben a diferencias entre estas escuelas. En contraste, la variación entre escuelas polidocentes es

menor (37% en comunicaciones y 32%, en matemáticas). En otras palabras, hay mayor variabilidad entre las escuelas con menores recursos. En comparación, el sistema parece ser relativamente “equitativo” cuando se analiza la variabilidad de los resultados entre regiones y entre UGEL (coeficientes de correlación-intraclase menores de 0.25).

Es decir, existen factores importantes (no observados), al nivel de la escuela, que influyen en los resultados educativos, y estos factores pesan más cuanto menos recursos tiene la escuela. Las implicancias de política son importantes: (1) es necesario fortalecer las capacidades pedagógicas y de gestión escolar; y (2) se puede empezar focalizando los esfuerzos en las IIEE que están produciendo resultados más pobres que sus pares. En este contexto, y una vez establecidas las capacidades, podría ser recomendable otorgar mayor discrecionalidad para tomar decisiones al nivel de la escuela.

Pero existen todavía escasas iniciativas por parte del Estado para promover la autonomía de la gestión al nivel de la escuela, y la data disponible no permite evaluar adecuadamente sus efectos en los logros de aprendizaje. De todas maneras, aún es muy pronto para poder identificar impactos medibles de estos programas, al menos en cuanto a los resultados de aprendizaje.

El tránsito hacia un enfoque de Gestión por Resultados en educación

En el 2007, el gobierno peruano inicia la primera etapa del Presupuesto por Resultados (PpR) con el objetivo de ayudar a la administración pública a transitar gradualmente hacia un modo de operar más eficiente y basado en resultados. Se consideró que la desarticulación entre gestión y resultados, sumada a la inercia en la programación presupuestal, explicaba en gran medida la ausencia de mejoras significativas en los aprendizajes de los estudiantes a pesar del fuerte incremento del gasto en educación y del proceso de descentralización. La aplicación del modelo del PpR en educación busca responder a esta problemática.

La descentralización educativa complejiza y dificulta la aplicación del PpR, pero al mismo tiempo puede ser fortalecida por este modelo. La experiencia internacional muestra que para implementar exitosamente un modelo de presupuesto por resultados se requiere de: (a) un marco institucional y normativo adecuado, (b) el apoyo político en los más altos niveles, (c) una implementación progresiva, sostenida y participativa, (d) sistemas adecuados de información y evaluación, y (e) ajustes y aportes adicionales a lo largo del proceso (Guerra-García, Bazán e Iguñiz, 2009). En el Perú, la implementación del PpR hasta la fecha se ha visto obstaculizada por los arreglos institucionales actuales, en particular las condiciones precarias de operación de los gobiernos regionales y la rigidez del marco legal, administrativo y presupuestario. A pesar de esto, la introducción del enfoque de PpR en educación ha empezado a alimentar algunos cambios importantes que eventualmente podrían fortalecer la descentralización educativa.

Hacia a un modelo de planificación por resultados: proceso de diseño del PELA

El Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo” (PELA) fue uno de los primeros programas implementados bajo el enfoque de PpR en el Perú. El PELA establece una relación entre los procesos presupuestarios y las metas de aprendizaje, enfocándose en mejorar los resultados de aprendizaje de los niños al terminar el segundo grado de primaria. El ámbito de intervención del PELA comprende los ciclos II y III de la Educación Básica Regular (EBR), que corresponden a la educación

preescolar para niños de 3 a 5 años (ciclo II), así como el primer y segundo grado de primaria (ciclo III). El resultado final esperado del PELA es mejorar los niveles de aprendizaje, con la meta de que a finales del 2011 el 35% de los estudiantes de segundo grado alcance los logros de aprendizaje esperados en Comunicación y el 30% haga lo propio en Matemáticas. La línea de base es la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2007, según la cual apenas el 15.9% de los estudiantes de segundo grado alcanzaba un nivel de desempeño suficiente en Comunicación, y el 9.6% lo hacía en Matemáticas.

El diseño original presentaba una serie de debilidades, algunas de las cuales están siendo atendidas. Un primer problema era la ausencia de evidencia empírica que sustente la cadena causal. Consecuentemente, el análisis del marco lógico no logra establecer con suficiente claridad las relaciones de causa y efecto, lo que afecta la identificación de las finalidades y componentes. Un segundo problema está asociado a la definición y medición de los indicadores de logro de los resultados intermedios, que fueron definidos recién en el 2009, con lo cual no existe información de línea de base con la cual comparar los avances en ninguno de los componentes en los primeros dos años de implementación. Además, no se han definido los instrumentos para la evaluación de los indicadores de los resultados intermedios sobre la calidad docente y el desarrollo de los niños al término del ciclo inicial. Un tercer problema, es la excesiva ramificación de actividades y finalidades en el PELA. En total, el PELA tenía 56 finalidades en el diseño original, y para la mayoría de las finalidades se establecieron medidas de logro que no reflejaban productos sino más bien procesos o insumos (como por ejemplo, la producción de documentos). Un cuarto problema podría tener que ver con el hecho de que los Gobiernos Locales no forman parte del programa, a pesar de su importante rol en el desarrollo de la educación. Finalmente, el PELA no plantea alternativas sostenibles para la transferencia directa de recursos a las escuelas y el fortalecimiento de la gestión escolar para la mejora de resultados.

Ante los problemas observados, tanto el MEF como el MED tomaron algunas medidas que han permitido mejorar el diseño del PELA. El MED introdujo algunos cambios para ajustar la Estructura Funcional Programática del PELA, y definió mejor las cadenas presupuestales del programa. En diciembre del 2008, el MED estableció como finalidad prioritaria del PELA la estrategia de acompañamiento pedagógico, por considerarla central en la mejora de los aprendizajes. Así, solicitó a todos los gobiernos regionales, asignar recursos para la implementación de la estrategia a partir del 2009. Ante este requerimiento, los gobiernos regionales, a través de la ANGR, asumieron mayor protagonismo en el diseño de los componentes del PELA que les correspondía implementar. Las funciones y el perfil del acompañante pedagógico del PELA fueron definidas por el MED durante el 2009. Más recientemente se ha elaborado un “protocolo de diseño” del acompañamiento pedagógico (MEF, 2009b) que define operacionalmente y cuantifica los componentes de la estrategia de acompañamiento para que sean evaluados en una encuesta a nivel nacional. Pero la tarea de revisión del diseño del programa aún no termina y es posible que se requiera desarrollar una evaluación que genere una línea de base e indicadores de avance.

Hacia un modelo de financiamiento por resultados: asignación presupuestal del PELA

En el 2010, el PELA recibió un incremento presupuestal de 17% respecto al año anterior, pero se mantiene por debajo del presupuesto que obtuvo el 2008 tanto en términos absolutos como en relación al presupuesto de educación básica. En el 2010, el presupuesto del PELA fue de S/. 1,092.6 millones, lo que constituye el 13.6% del total del presupuesto de Educación Básica Regular (EBR). Esto representa un incremento respecto al 2009, cuando se le asignó S/.928.2 millones (11.7% del presupuesto de EBR), pero no alcanza los niveles del 2008 (S/. 1,391.0 millones, 19.6% del presupuesto de EBR).

Por otro lado, la proporción del presupuesto del PELA que es asignada a los gobiernos regionales ha crecido entre el 2008 y el 2010. En el 2008, el presupuesto de apertura de los gobiernos regionales para el PELA correspondía al 42.5% del total del PELA, y aunque se redujo ligeramente en el 2009, esta proporción alcanza el 61% en el 2010. Sin embargo, en términos absolutos, se redujo el presupuesto del PELA tanto para el gobierno central como para los gobiernos regionales. La reducción del presupuesto del PELA se concentró en el nivel de Educación Primaria, que pasó de S/.540 millones a S/.135 millones entre el 2008 y 2009.

Del total del presupuesto ejecutado, los gobiernos regionales han sido los que han mostrado un mejor desempeño. En el 2008 y 2009, el presupuesto del PELA tuvo un alto nivel de ejecución (89.4% y 94.4% respectivamente) debido en gran medida –aunque no exclusivamente– al componente salarial del personal docente de planta. En el 2009, los gobiernos regionales ejecutaron el 101.2% de su presupuesto en el PELA (S/.604.6 millones sobre S/.597.3 millones asignados). En contraste, el gobierno nacional ejecutó 83.4% de su PIM. En las cuatro regiones que recibieron presupuesto adicional para acompañamiento pedagógico (Huánuco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho), la ejecución fue baja en los primeros meses debido al retraso en el inicio de actividades de acompañamiento y en el procesamiento de los primeros pagos a los acompañantes, pero al final del año lograron ejecutar casi la totalidad del presupuesto. En el nivel central, el área que enfrentó mayores dificultades de ejecución fue la de dotación de materiales educativos, tanto en el 2008 como en el 2009, a pesar de ser una de las finalidades priorizadas.

La evolución en la asignación presupuestal entre el 2008 y el 2009 evidencia algunas discrepancias importantes con respecto al diseño del PELA y a las prioridades establecidas en el 2009. Más notoriamente: (a) la marcada reducción del presupuesto del PELA para primaria; (b) la concentración de recursos en gastos salariales, en contraste con el gasto no salarial; (c) la baja asignación presupuestal para el acompañamiento pedagógico a pesar de su priorización técnica; y (d) la reducción del presupuesto para la evaluación de resultados a la tercera parte de lo que fue en el año anterior. Finalmente, existe una discrepancia fundamental entre la exigencia a los gobiernos regionales de producir más resultados, y la asignación de menos recursos para hacerlo.

La mayoría de estos problemas han sido atendidos en el proceso presupuestal del 2010, lo cual es un signo positivo de avance. Entre el 2009 y el 2010 se han producido avances sustantivos en materia de programación presupuestal por resultados en educación: (a) se incrementa la participación de los componentes de Educación Primaria con respecto al total del presupuesto del PELA; (b) la proporción de recursos salariales en el presupuesto del PELA se reduce en 10 puntos porcentuales (de 69.1% a 59.6%); (c) se incrementa la asignación presupuestal para el componente de acompañamiento pedagógico en respuesta a su priorización técnica; (d) el 2010 abre con un presupuesto mayor del que tuvo al iniciar el 2009 para la evaluación de aprendizajes; y finalmente (e) se asigna más recursos, contra resultados esperados, a los gobiernos regionales para implementar las actividades del PELA.

Hacia un modelo de gestión por resultados: la transformación del marco institucional

A pesar de ser un enfoque nuevo de programación presupuestal, el PELA opera dentro de las estructuras institucionales existentes. Esto tiene ventajas y desventajas. La ventaja principal es que, al no crear instancias paralelas, tiene el potencial de generar cambios al interior de los aparatos de administración pública de la educación. La principal desventaja es que existen limitaciones para generar estos cambios, lo cual reduce el potencial impacto del PELA no sólo en el enfoque de gestión, sino sobre todo en el resultado final que persigue: los aprendizajes de los estudiantes.

Los principales obstáculos identificados en la implementación del PELA tienen justamente que ver con los cuellos de botella impuestos por el marco institucional y administrativo tradicional. Los dos aspectos del marco institucional tradicional que generaron mayores dificultades en la implementación del PELA son las condiciones precarias de operación de los gobiernos regionales y la rigidez de los procedimientos administrativos tradicionales. Esto ha resultado en demoras para la implementación de las actividades programadas, que a su vez ocasionaron un desfase entre la ejecución del PELA y el calendario escolar.

La implementación del PELA ha evidenciado de manera especial la debilidad estructural de las instituciones del Estado. El PELA exige de las instancias descentralizadas de gestión educativa una mayor capacidad de respuesta y flexibilidad para administrar los recursos e implementar las actividades, pero las normas presupuestales y del régimen laboral del sector público establecen condiciones operativas que resultan restrictivas para estos fines. Además, la introducción del nuevo enfoque de PpR se da en un contexto de bajos incentivos para el desempeño. El PELA exigía de los funcionarios de los órganos intermedios asumir más responsabilidades, desarrollar nuevas capacidades y tener una actitud flexible y creativa hacia los cambios, pero en un contexto en el que la complejidad y rigidez de los arreglos institucionales dificultan su trabajo, no existen mecanismos adecuados de reconocimiento público, y las oportunidades de desarrollo profesional son limitadas.

Durante los dos primeros años del PELA, el MEF mantuvo dos lógicas distintas de gestión. Por un lado, bajo el enfoque de PpR se promovía el diseño y planificación de las actividades en función a una lógica de resultados; por otro lado, el MEF continuaba exigiendo a los gobiernos regionales programar el gasto utilizando la lógica tradicional de insumos y actividades realizadas. De esta manera, las unidades ejecutoras debieron lidiar todos los días con ambas demandas. Esto hizo que se perciba la propuesta del PpR como débil, dándole al funcionario público regional la opción de continuar con la forma tradicional (y conocida) de gestionar el presupuesto. Esto se reafirma con el hecho de que el PpR representa un porcentaje muy pequeño del presupuesto nacional, y por tanto, tiene menos prioridad para los funcionarios que el presupuesto que se administra de forma tradicional.

*La introducción de un enfoque de presupuesto por resultados en el sector no ha sido fácil, pero al mismo tiempo ya se empiezan a ver algunos cambios que contribuyen al fortalecimiento de la gestión descentralizada. Toda reforma de esta naturaleza y magnitud es esencialmente una decisión política. Por tanto, es de esperar que se vaya definiendo y redefiniendo en el camino, y que exista una natural curva de aprendizaje por parte de los funcionarios en quienes recaen las diferentes responsabilidades. El caso del PELA es ilustrativo de este proceso. En **primer** lugar, luego de dos años de haberse implementado los Programas Estratégicos, se puede observar un avance importante en la comprensión que los funcionarios relacionados al PELA tienen con respecto al PpR. **Segundo**, a partir de la lógica del presupuesto por resultados, se están generando diversos espacios de articulación al interior del aparato del Estado, entre los funcionarios del gobierno central y de los gobiernos regionales, entre los funcionarios del MED y los del MEF, y entre los funcionarios de la DRE y los de la GRPPAT. **Tercero**, con el desarrollo del PELA se ha introducido una mayor articulación entre las estrategias pedagógicas y los procesos presupuestales; y ha evidenciado la necesidad de mejorar los mecanismos de financiamiento y asignación del gasto para poder lograr los resultados esperados. **Cuarto**, se ha fortalecido también el énfasis que los gobiernos regionales ponen en los temas pedagógicos y educativos, y se han ido desarrollando metodologías e instrumentos claves para la aplicación de una gestión por resultados.*

Conclusiones y recomendaciones

*Durante el proceso de descentralización se ha observado un tránsito lento (y todavía inconcluso) de un enfoque de gestión centrado en los procesos a uno centrado en los resultados. En ese camino, se fueron desarrollando tres esquemas paralelos de gestión descentralizada. La **regionalización** se inició bajo un enfoque centrado en procesos pero, poco a poco, se ha ido moviendo hacia un enfoque centrado en resultados, que ha estado acompañado del fortalecimiento de las funciones pedagógicas y de planificación educativa de los gobiernos regionales. La **municipalización**, en cambio, se ha mantenido bajo un enfoque centrado principalmente en procesos de provisión de servicios. Y la **autonomía escolar** se está empezando a promover más recientemente, bajo un enfoque orientado a producir beneficios al nivel de la escuela pero con iniciativas todavía aisladas.*

No existe aún claridad respecto al esquema de descentralización por el que se quiere optar en el Perú. Es posible que los tres esquemas coexistan de manera armónica, pero hace falta establecer los criterios para determinar cuándo se aplica cada cual y cómo se articulan entre sí. Además, existen algunos desafíos pendientes para asegurar que la descentralización educativa repercuta en un mejor desempeño del sistema, sus escuelas y sus alumnos.

Independientemente del esquema por el que se opte, el estudio concluye que todavía no están instaladas las condiciones necesarias para que los esfuerzos actuales y futuros rindan los frutos esperados. Sobre la base de la evidencia internacional, el estudio concluye que se necesita asegurar ciertas condiciones en la organización, financiación y gestión del sistema educativo a fin de catalizar más efectivamente los beneficios de la descentralización. En particular, sugiere precisar el nuevo ordenamiento de responsabilidades asociado a la descentralización y asegurar las condiciones para su ejercicio eficaz.

*Cuatro estrategias de política son claves para crear esas condiciones: (1) fortalecer los elementos normativos y las capacidades de gestión en todos los niveles del sistema educativo, especialmente de las escuelas; (2) articular las diferentes intervenciones que han mostrado efectividad en mejorar la calidad educativa en torno a objetivos de política comunes y bajo un modelo de gestión por resultados; (3) adoptar mecanismos de financiamiento basados en fórmulas *capitadas* (por alumno) que reflejen los costos totales de la provisión de servicios a diferentes poblaciones y en diferentes circunstancias, y que permitan viabilizar la gestión autónoma y participativa de la escuela, y (4) crear un sistema integrado que produzca información actualizada, confiable y útil para la gestión descentralizada de la educación.*

- **Fortalecer los elementos normativos y las capacidades de gestión.** La normativa y reglamentación del rol de las instancias de gestión descentralizada de la educación es una tarea inacabada. En tanto las instancias nacionales continúen ejecutando programas y funciones que ya han sido descentralizadas y manteniendo un vínculo de coordinación directo con las DRE y UGEL sin participación de los gobiernos regionales, el fortalecimiento de estos últimos se retrasará, y será difícil lograr una adecuada articulación entre las intervenciones nacionales y las políticas y programas regionales. Se requiere del esfuerzo mancomunado de la ANGR, los gobiernos regionales, el MED y el MEF para reorganizar la institucionalidad de las gerencias de desarrollo social y las DRE. El reforzamiento institucional puede contemplar la contratación de expertos en educación en las subgerencias regionales de presupuesto. Las mejoras en la institucionalidad de los gobiernos regionales serán sostenibles en el marco de procesos de reformas más amplias en dichas instancias de gobierno. El proceso seguido por el PELA muestra que a pesar de las limitaciones que cualquier reforma enfrenta (recursos, capacidades,

procedimientos, y voluntades), sí es posible introducir cambios importantes en la gestión pública.

- **Articular las distintas intervenciones en torno a objetivos claros y una gestión por resultados.** Para que el incremento del espacio presupuestal en las instancias descentralizadas (DRE, UGEL, IIEE) contribuya a la mejora de la calidad educativa o de los logros de aprendizaje de los estudiantes, los recursos y las decisiones necesitan estar directamente vinculados con los resultados. Bajo el marco de los objetivos y las políticas regionales trazadas en los PER, es posible articular las distintas intervenciones que han demostrado ser eficaces en producir los resultados que se persigue, en particular, en mejorar los aprendizajes y la calidad de los servicios educativos. En este contexto, el enfoque de presupuesto por resultados puede ser utilizado como plataforma para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto corriente en educación y generar mayor sinergia con el presupuesto de inversión.
- **Adoptar mecanismos de financiamiento basados en fórmulas capitadas.** Con la descentralización se han evidenciado con mayor claridad las limitaciones normativas e instrumentales que están detrás de la fragmentación del gasto en educación. Para atenderlas, la experiencia internacional sugiere adoptar mecanismos de financiamiento de la educación a partir de transferencias de recursos a las distintas instancias del sector basadas en fórmulas capitadas que reflejen los costos totales de la provisión de servicios a diferentes poblaciones y en diferentes circunstancias. El éxito de este tipo de esquema de financiamiento depende de algunas condiciones básicas, entre ellas, la disponibilidad de información precisa sobre las escuelas, la disponibilidad de procedimientos que aseguran la transparencia y la rendición de cuentas, y la capacidad del gobierno para evaluar y rectificar el uso de los fondos para asegurar la eficiencia y eficacia del gasto.
- **Crear un sistema integrado de información para la gestión educativa.** La información producida por las diferentes instancias del sistema educativo no es sistematizada ni integrada, y por tanto no llega a ser utilizada para la toma de decisiones de política, presupuestales y administrativas. Un factor importante de éxito de la descentralización es el desarrollo de un sistema integrado de información para la gestión educativa que genere información oportuna, confiable y pertinente para el monitoreo de los resultados educativos de cualquier programa o política en el sector en un contexto de descentralización. Este sistema debe estar directamente vinculado a los procesos administrativos para asegurar que la información sea verídica y actualizada. Esto permitirá no solo ahorrar tiempo y recursos financieros sino también brindar información oportuna para el diseño y aplicación de las políticas educativas y agilizar los procesos administrativos.

Finalmente, el enfoque de presupuesto por resultados ofrece una plataforma adecuada para introducir y sostener estos cambios, pero los desafíos de la gestión educativa son muy grandes. El enfoque de PpR en general, y el PELA en particular, no podrán resolver los problemas centrales de la administración pública. Lo que es más, su impacto se ve amenazado por las restricciones impuestas por el aparato burocrático tradicional. Esto supone, fundamentalmente, mejorar los arreglos institucionales y procedimientos administrativos para que permitan una gestión por resultados. Se requiere además impulsar reformas normativas profundas al marco presupuestal y al régimen laboral del servicio civil.

Introducción

En el año 2002, Perú inició un proceso lento y complejo de descentralización política. Se creó un nuevo nivel de gobierno –el nivel regional– que asumió mayores responsabilidades de gestión pública, incluyendo la gestión de la educación básica. A la descentralización política le siguió la descentralización administrativa y del gasto público. Este proceso, aún en marcha, presenta tanto desafíos como nuevas oportunidades para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios educativos.

De manera general, se pueden distinguir dos etapas en la implementación de reformas educativas desde el inicio de la descentralización. Durante una primera etapa, la descentralización de la educación estuvo centrada en la transferencia de funciones y recursos, pero no fue acompañada de una adecuada asociación entre estos y los resultados educativos que necesitaba el país. Más adelante, se introducen cambios importantes en los enfoques de gestión y política educativa, reflejados en una serie de iniciativas impulsadas tanto por el gobierno central como por los gobiernos regionales. Se observa un creciente énfasis en mejorar la calidad de la educación y la efectividad de la gestión a través de la implementación de enfoques que permiten vincular mejor los procesos presupuestales, administrativos y pedagógicos a metas de aprendizaje de los estudiantes. Así, en el 2007, el gobierno peruano introduce el enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR) con el objetivo de ayudar a la administración pública a transitar gradualmente hacia un modo de operar más eficiente y basado en resultados.

En educación, el enfoque de PPR se implementó a través del Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo” (PELA). Este programa busca contribuir a la mejora de los resultados de aprendizaje de los alumnos desde los primeros grados, con resultados medibles al finalizar el segundo grado de primaria. El PELA establece una relación entre los procesos presupuestarios y las metas de aprendizaje, y su ámbito de intervención comprende la educación preescolar para niños de 3 a 5 años (ciclo II), así como el primer y segundo grado de primaria (ciclo III).

El presente estudio analiza el proceso de descentralización de la educación en Perú, la relación entre la descentralización y el desempeño del sistema educativo, y el potencial del enfoque de PpR para reforzar la articulación entre los procesos de gestión descentralizada y los resultados educativos. El estudio busca responder tres preguntas centrales:

1. ¿Cuánto y cómo se ha avanzado en la descentralización de la educación en Perú?
2. ¿Cómo ha evolucionado el desempeño del sistema educativo en el contexto de la descentralización?
3. ¿Cómo puede contribuir el enfoque de gestión y presupuesto por resultados al proceso de descentralización y al desempeño del sistema educativo?

Para responder estas preguntas, los autores analizaron data administrativa, estadística y fiscal de fuentes oficiales, así como encuestas de hogares. Las fuentes de datos incluyen la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2007 y 2008, el padrón escolar (ESCALE), la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), y el presupuesto público (SIAF). Los resultados fueron triangulados con hallazgos de dos estudios de campo que incluyeron entrevistas, grupos focales y encuestas a maestros, padres de familia, acompañantes pedagógicos y funcionarios en todos los niveles de gestión educativa.

Este informe está estructurado en tres partes. La **primera parte** presenta las promesas y los desafíos de la descentralización educativa y consta de tres capítulos: el primer capítulo hace una revisión de la experiencia internacional; el segundo capítulo discute el marco legal y fiscal de la descentralización educativa en el Perú; y el tercer capítulo presenta un balance de la evolución de los resultados educativos en el quinquenio previo (1998-2002) y el quinquenio posterior (2003-2008) al inicio de la descentralización.

La **segunda parte** de este estudio describe el proceso de implementación de la descentralización educativa en el Perú. Así, el capítulo cuatro discute los avances en el proceso de regionalización de la educación; el capítulo cinco analiza los avances en el proceso de municipalización, el capítulo seis discute los avances en el proceso de fortalecimiento de la autonomía escolar, y el capítulo siete aborda en mayor profundidad el tránsito al enfoque por resultados, que marcó el inicio de esta segunda etapa de reformas.

La **tercera parte** contiene el último capítulo, en el que se presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.

PARTE I.

Promesas y desafíos de la descentralización educativa

Capítulo 1.

La experiencia internacional de descentralización educativa

La descentralización de la gestión de los servicios educativos persigue el objetivo fundamental de lograr una mejor relación entre hacedores de política, los proveedores de servicios, y los beneficiarios. Este acercamiento tiene el potencial de mejorar la provisión de los servicios públicos porque permite una mejor adaptación de la oferta a las necesidades locales, facilita una participación más activa y efectiva de los beneficiarios en la planeación y provisión de los servicios que reciben, y potencia la retroalimentación entre proveedores y usuarios. Con esto en mente, y en el marco de un proceso de descentralización política iniciado el 2002, el Perú optó por descentralizar también la gestión educativa.

Diversos países alrededor del mundo han descentralizado la gestión de los servicios educativos. Cada uno ha tomado decisiones sobre a qué nivel descentralizar—desde el departamental o regional, hasta el de la misma escuela— y cómo hacerlo. Hoy se tiene más información sobre cómo funcionan los sistemas descentralizados y cuál es el efecto de este tipo de reformas en los resultados educativos.

1.1. Enfoques de descentralización educativa

*La descentralización educativa ha sido categorizada en la literatura, frecuentemente, bajo tres enfoques. El primer enfoque es la **desconcentración**, que consiste en la reasignación de ciertas funciones y competencias a oficinas regionales o locales del gobierno central. El segundo enfoque, la **devolución**, es la transferencia permanente de funciones y competencias educativas a los niveles subnacionales de gobierno. El tercer enfoque es la **delegación**, que implica la transferencia administrativa o legal de las responsabilidades ya sea a los niveles subnacionales de gobierno o a la misma institución educativa (Winkler y Boon-Ling Yeo, 2007; Gershberg y Winkler, 2003). Además, se pueden identificar tres modalidades para cada uno de estos enfoques, dependiendo del nivel al que se descentraliza: la regionalización, la municipalización y la nuclearización o autonomía escolar (Di Gropello, 2004).*

La experiencia internacional respecto a la decisión de a qué nivel descentralizar las funciones educativas es diversa. Varios países han adoptado variaciones de un esquema de responsabilidad compartida entre distintas instancias de gobierno. Sudáfrica descentralizó la educación básica a los gobiernos provinciales; Indonesia lo hizo hacia los gobiernos distritales; y Pakistán utilizó un modelo combinado. Bolivia y Colombia han aplicado un esquema de “responsabilidad sub-nacional compartida”, en el que existen dos niveles políticos de gobierno entre los que se distribuyen las principales responsabilidades de provisión del servicio educativo de manera complementaria. Brasil descentralizó la educación primaria, antes manejada por los Estados, a los gobiernos municipales. Chile, Bulgaria y Polonia descentralizaron la

educación primaria y secundaria del ámbito nacional al municipal. Muchos otros países han descentralizado funciones específicas como la compra de libros de texto y materiales, la renovación de la infraestructura escolar, el mantenimiento de la escuela, etc. (Di Gropello, 2004; Winkler, 2003).

Otros países han optado por descentralizar al nivel de la escuela. Armenia y Nueva Zelanda delegaron la mayoría de las responsabilidades administrativas a los consejos escolares. El Salvador hizo lo mismo para las escuelas rurales en áreas remotas. Nicaragua introdujo una política que permite a las escuelas optar por auto-administrarse. Hong Kong, Camboya e Indonesia han implementado también algunos programas de gestión centrada en la escuela.

La gestión centrada en la escuela, o autonomía escolar, es la descentralización de la autoridad desde el gobierno central al nivel de las escuelas. Esta consiste en la transferencia administrativa o legal de la toma de decisiones a la escuela, a través de la conformación de consejos escolares o comités de gestión escolar. Este tipo de gestión busca fortalecer la motivación y el compromiso de los directores y docentes con la escuela, al aumentar su sentido de responsabilidad por la misma. Además, se busca involucrar a la comunidad local, especialmente a los padres de familia, a través de su participación voluntaria en los comités de gestión, donde adquieren distintas responsabilidades vinculadas con la administración de la escuela (Caldwell, 2005; Di Gropello, 2004).

El poder de decisión transferido a la escuela varía de acuerdo al país. De manera general, las actividades transferidas bajo el esquema de gestión autónoma son: la planificación y programación presupuestal; la contratación y despido de docentes y otro personal de la escuela; el desarrollo del currículo escolar; la adquisición de textos escolares y otros materiales educativos; el mejoramiento de la infraestructura escolar; y el monitoreo y evaluación del desempeño de los docentes y estudiantes. Un modelo de GCE “débil” implica un nivel limitado de autonomía, usualmente relacionada a los métodos instructivos o planeamiento para la mejora de las escuelas. En escuelas con autonomía limitada, los consejos escolares tienen un rol de asesoramiento (como sucede por ejemplo en algunas escuelas de Canadá, Senegal y Tailandia). Un modelo de GCE “fortalecida” asigna a los consejos escolares fondos del tesoro público junto con el poder de decisión sobre la administración financiera, operativa y pedagógica de las escuelas (como sucede en Holanda, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua).

Vegas y Petrow (2008) identifican cuatro niveles de descentralización en función del balance entre el rol del gobierno, de la escuela y del mercado. En un esquema de **Instrucción Dirigida**, el gobierno asume la responsabilidad de todas las funciones de aseguramiento de la calidad, lo cual incluye la definición de un solo modelo de instrucción estatutario y el de asignar centralmente los estudiantes al colegio. Los servicios escolares y las opciones de desarrollo profesional se dirigen uniformemente al modelo de instrucción vigente y la intervención en colegios de desempeño bajo es también uniforme. Las fuerzas del mercado no tienen un papel significativo en un sistema de instrucción dirigida. Los colegios actúan como agencias de implementación para las políticas ordenadas centralmente por el gobierno. En el otro extremo, el esquema de **Estado Limitado**, el papel del gobierno central está limitado a establecer requisitos mínimos de operación y estándares de información, financiar las escuelas a partir de las necesidades de cada estudiante y suministrar información al mercado para facilitar una elección informada de los padres de familia de la escuela en la que matricularán a sus hijos. Las escuelas tienen libertad en la elección de los estándares de desempeño, los mecanismos de evaluación de desempeño y el modelo de instrucción y los estudiantes tienen derecho a decidir a qué colegio asistir. Chile es uno de los pocos países que ha implementado este modelo durante los últimos 25 años, a través de incentivar la demanda por servicios de educación mediante los “vouchers educativos” (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Funciones de las instancias de gobierno bajo distintos esquemas de gestión

Estado Limitado	Contratos de calidad	Instrucción diferenciada	Instrucción controlada
<p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer los requerimientos para la operación y del reporte. • Proveer información al mercado • Financiar 	<p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer los requerimientos para la operación, evaluación y del reporte, estándares de desempeño • Proveer información • Financiar • Autorizar y revocar concesiones 	<p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer los requerimientos para la operación, evaluación y del reporte, estándares de desempeño y los requerimientos para acreditación del personal • Proveer información • Financiar y proveer soporte técnico (incluye desarrollo profesional). • Determinar la cantidad de escuelas • Evaluar el desempeño de los estudiantes. • Intervenir en escuelas 	<p>Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer los requerimientos para la operación, evaluación y del reporte, estándares de desempeño y los requerimientos para acreditación del personal • Financiar y proveer soporte técnico (incluye desarrollo profesional). • Determinar la cantidad y distribución de escuelas • Evaluar el desempeño de los estudiantes. • Intervenir en escuelas para asegurar la adherencia al modelo pedagógico establecido.
<p>Escuelas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir estándares de desempeño, modelo pedagógico y evaluaciones. 	<p>Escuelas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir modelo pedagógico y evaluaciones. 		
<p>Mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar la cantidad y distribución de las escuelas 	<p>Mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar la cantidad y distribución de las escuelas 	<p>Escuelas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir modelo pedagógico 	
		<p>Mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar la distribución de las escuelas 	

Fuente: Vegas y Petrow (2008)

Por otro lado, cada vez menos países optan por un esquema desconcentrado de gestión educativa. En América Latina las experiencias de descentralización comúnmente se presentan como procesos secuenciales, en los que la transferencia de poderes del nivel central al nivel local se produce en dos momentos: primero se desconcentra, para luego pasar a un segundo estado de devolución (Vegas y Petrow, 2008). Por ejemplo, la estrategia mexicana distingue cuatro fases en su esquema de descentralización hacia entidades federativas: la fase de delegación funcional (1978-1982), la fase de desconcentración administrativa (1982-1988), la fase de descentralización administrativa (1989-1994) y la fase de descentralización política (también a partir de 1989) (Vanscoit, 1989). Desde la década de los noventa muchos países en la región han devuelto el control administrativo –y hasta cierto punto el financiero– al nivel subnacional (por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México).

En cualquiera de los casos, el propósito principal de descentralizar la educación es el de acercar la toma de decisiones lo más posible a los beneficiarios, asegurando las condiciones para que puedan ejercerla con eficiencia. El impacto positivo sobre la calidad de educación se verá fortalecido por el mayor nivel de participación de los usuarios (profesores, padres, estudiantes) en los procesos de tomas de decisiones, la mejora en los mecanismos de la rendición de cuentas a la comunidad (a través del monitoreo y control local), y la mejor adecuación de los servicios a las necesidades y características locales (Di Gropello, 2002).

Al mismo tiempo, el proceso de descentralización debe contemplar en su diseño e implementación el fortalecimiento del nivel central de gestión y la definición de su nuevo rol. La experiencia reciente en países como Argentina, Chile, México y España, sugiere que los procesos de descentralización educativa tienden a prestar mayor atención –como es de esperar– al desarrollo de las instancias descentralizadas, en tanto el rol del gobierno central queda sin ser adecuadamente atendido. Por otro lado, la experiencia

también indica que un obstáculo institucional que puede llegar a ser importante en delinear el proceso de descentralización, es la resistencia inicial por parte de las instancias o funcionarios del gobierno central a “ceder” poder de decisión y recursos a niveles subnacionales. Aún en un contexto descentralizado, el gobierno central juega un papel fundamental en la definición de políticas nacionales orientadas a asegurar calidad y la equidad de oportunidades educativas en el país. Esto supone, entre otras cosas, establecer con claridad objetivos de política y estándares de calidad, realizar ajustes en la carrera docente para responder al nuevo contexto descentralizado, asegurar el fortalecimiento de capacidades a nivel subnacional (tanto con recursos como con apoyo técnico), y consolidar los procesos de evaluación de la calidad educativa, rendición de cuentas y auditorías. Además, una función clave del gobierno central en un contexto descentralizado es la de diseñar e implementar mecanismos de asignación compensatoria de recursos que tomen en cuenta las desigualdades existentes y los costos diferenciados de provisión de servicios.

1.2. Mecanismos de financiamiento descentralizado de la educación

La descentralización educativa trae consigo además la reconfiguración de los mecanismos de financiamiento de la educación. Por lo pronto, el principio central es que todo mandato descentralizado debe ser acompañado de los recursos económicos para ejecutarlo. En muchos países, la capacidad fiscal local para generar recursos propios que financien la provisión de servicios es muy limitada y desigual, y las unidades descentralizadas dependen casi exclusivamente de transferencias. Por tanto, se han ensayado diversos mecanismos de financiamiento desde el gobierno central a través de transferencias. La manera tradicional de hacerlo es transferir los recursos, antes administrados por el gobierno central, a las instancias descentralizadas, según corresponda a las funciones que se les asigna.

Dos mecanismos de financiamiento que están ganando tracción en el mundo son el financiamiento basado en fórmulas capitadas y el financiamiento basado en resultados. Algunas veces, ambos enfoques se aplican de manera articulada, produciendo esquemas de financiamiento capitado asociado algún tipo de resultado (por ejemplo, Estados Unidos, Suecia, Canadá).

1.2.1. Financiamiento basado en fórmulas capitadas

Hay algunos países que tienen un sistema de asignación del gasto basado en el número o características de los estudiantes. Estos mecanismos asignan a la instancia correspondiente (la escuela misma o el nivel de gobierno) un monto fijo o variable capitado, es decir, por cada alumno matriculado. En la República Checa, por ejemplo, se establece cada año el monto de financiamiento por alumno sobre la base del financiamiento del año anterior y aplicando un índice que refleja circunstancias especiales. Por ejemplo, se asigna un monto mayor para los alumnos con discapacidad y se aplica un factor de corrección de condiciones locales que toma en cuenta la densidad poblacional (OECD, 2006).

El uso de fórmulas para determinar los montos a ser asignados por alumno tiene ventajas importantes. El financiamiento basado en fórmulas en sistemas educativos descentralizados es visto como un medio para mejorar la calidad y el desempeño de las escuelas, pues tiene gran potencial para mejorar la distribución de los recursos. Su carácter técnico reduce la oposición de los actores del sistema educativo, quienes de otra manera podrían percibir este tipo de asignación como arbitraria o basada en criterios políticos, pero la fórmula debe ser suficientemente sencilla como para que los principales actores del sector la entiendan.

Además, permite reflejar las desigualdades de costos en la provisión de servicios a diferentes poblaciones y en diferentes circunstancias, incluyendo variables para diferenciar por condición

socioeconómica o ubicación geográfica. Por ejemplo, en Estados Unidos, el gobierno federal ha desarrollado una medida estandarizada (“factor de equidad”) para determinar qué tan parejo o disparaje es el financiamiento entre distritos escolares en cada estado y asignar fondos adicionales para incentivar una mayor equidad en el financiamiento. La fórmula para el financiamiento federal asigna más recursos a los distritos con mayores índices de pobreza y premia a los estados que distribuyen su financiamiento más equitativamente entre sus distritos. Se calcula multiplicando el número de niños pobres, el gasto por alumno, el esfuerzo del estado de financiar la educación (gasto educativo relativo al PBI per cápita), y un factor de equidad.¹ Ese es un caso ilustrativo del uso de fórmulas bajo un esquema de presupuesto por resultados.

1.2.2. Financiamiento basado en resultados

El enfoque de presupuesto por resultados (PpR) ofrece la posibilidad de asignar recursos asociados al logro de resultados medibles, que a su vez están relacionados a políticas priorizadas (Robert, 2003; Scott, 2008). Por esta razón, el presupuesto por resultados se entiende como un instrumento para establecer y gestionar altas prioridades estratégicas de gobierno y transformarlas en productos estratégicos que repercutan en las organizaciones y en los propios individuos (Pollitt, 1999).

En un contexto de descentralización de la gestión pública, el enfoque de PpR tiene una serie de ventajas adicionales (Roberts, 2003). **Primero**, contribuye a clarificar las prioridades nacionales, sectoriales e institucionales, y promueve la difusión de estas prioridades entre los actores relacionados con su implementación y hasta los propios beneficiarios. **Segundo**, incentiva una mayor eficiencia y efectividad del gasto público, pues focaliza el gasto público en las políticas priorizadas por el gobierno, identifica y desagrega los costos de implementación de tales políticas, y permite identificar y corregir las fallas en la asignación presupuestal (incluyendo la excesiva fragmentación del gasto). **Tercero**, facilita la transparencia y la rendición de cuentas hacia el ciudadano y hacia las distintas instancias del Estado.

El presupuesto por resultados puede ser además un elemento clave para cimentar un modelo más amplio de gestión por resultados. Pretorius y Pretorius (2008), por ejemplo, señalan la necesidad de entender las reglas de juego que gobiernan la formulación y ejecución del presupuesto y la forma como las instituciones influyen en las decisiones y opciones a tomar de acuerdo a los objetivos de gobierno. Este enfoque coloca el énfasis en los cambios que se requieren en las instituciones, identificando los roles de quienes gastan y quienes controlan, así como las reglas bajo las cuales ellos reclaman y utilizan los recursos y la información disponible.

Para poder implementar una reforma bajo el enfoque de PpR, se necesita movilizar varios cambios en el sistema. Entre ellos destacan la definición de objetivos y prioridades; la identificación de criterios o indicadores de resultado que midan la eficiencia, la efectividad y el impacto; la reforma de la gestión de recursos humanos para orientarla a resultados o desempeño; la reforma en la gestión de los procesos y de las estructuras organizacionales; y el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación que brinde reportes periódicos sobre los productos y resultados obtenidos.

Es por ello que la economía política de una reforma bajo el modelo de PpR suele ser compleja. La experiencia internacional demuestra que para que la implementación de este tipo de modelo sea exitosa se necesita, ante todo, la alineación de los actores con los propósitos y un marco institucional y normativo adecuado. La alineación de actores y propósitos requiere: i) alcanzar un amplio consenso político de apoyo a la reforma, ii) impulsores claves en el más alto nivel que guíen y motiven los

¹ Financiamiento = (# niños pobres) * (Gasto por alumno) * (Esfuerzo) * [1.3 - Factor de Equidad]

procesos, y iii) una política de incentivos sólida que asegure el involucramiento de los más altos niveles de gobierno. Por otro lado, contar con un marco institucional y normativo adecuado supone la reestructuración o adecuación de los sistemas administrativos para agilizar los procesos que producen resultados.

Para maximizar sus beneficios, una reforma de presupuesto por resultados deberá implementarse de forma progresiva, involucrando a todos los niveles de gobierno y a los beneficiarios. En ese sentido, es fundamental que se piense y se ejecute no sólo a nivel del gobierno central y de sus sectores, sino en sus unidades ejecutoras a nivel regional y local. Además, es importante fortalecer el Congreso y el rol de la sociedad civil para que estos actores estén en condiciones de exigir al gobierno la rendición de cuentas sobre la provisión de los servicios y el logro de resultados.

En la mayoría de experiencias de PpR se ha requerido además, del soporte de sistemas de información y evaluación que guíen la toma de decisiones. Por ejemplo, Chile ha desarrollado cuatro herramientas rigurosas de evaluación que se complementan entre sí para garantizar una imparcial asignación de los recursos e incentivos: i) evaluaciones de programas gubernamentales; ii) evaluaciones de impacto periódicas; iii) evaluación comprehensiva del gasto; y iv) evaluaciones de programas nuevos. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que el desafío principal de la gestión por resultados se encuentra en lograr que la información obtenida a partir de las evaluaciones se use realmente en la toma de decisiones.

Finalmente, la consolidación del modelo de PPR requiere de un período relativamente largo de implementación, en el cual se hagan permanentes revisiones y ajustes a los enfoques y herramientas utilizadas. En el caso de los países como Nueva Zelanda, Reino Unido o Francia, las reformas orientadas a los resultados se vienen dando desde los ochentas y hasta en la actualidad se siguen haciendo nuevas propuestas y ajustes, fortaleciendo gradualmente los nuevos procedimientos.

1.3. Arreglos institucionales para el éxito de la descentralización educativa

La organización del sistema educativo de un país es un elemento clave que influye en el logro de aprendizaje de los alumnos. Los factores organizativos del sistema educativo pueden explicar hasta un 25% de las variaciones en los puntajes de los estudiantes entre los países (Fuchs y Woessmann, 2004; Vegas y Petrow, 2008). Entre los factores organizativos que tienen un efecto positivo se encuentran: el control centralizado de asuntos curriculares y presupuestales, la administración de colegios por un nivel de gobierno intermedio, la autonomía escolar para las decisiones vinculadas a los procesos y personal, los métodos de enseñanza seleccionados por los maestros, y la participación de los padres.

La evidencia internacional muestra que los impactos de la descentralización pueden variar dependiendo de qué actores o instituciones tengan control sobre qué tipo de decisiones (Vegas y Petrow, 2008). En su estudio de tres reformas educativas en el Brasil, Pães de Barros y Mendonça (1998) muestran que la mayor autonomía financiera para las escuelas y la creación de consejos escolares tuvieron un impacto visible y estadísticamente significativo en varios indicadores de calidad intermedia, tales como tasas de fracaso y distorsión edad-grado. En contraste, el control por parte de los gobiernos locales de la selección de directores escolares causó impacto sólo en el logro estudiantil, que además fue muy pequeño. De igual manera, en África, Gershberg y Winkler (2003) encuentran que la descentralización política de la educación (es decir, a gobiernos subnacionales), tiene un impacto muy limitado en la mejora del desempeño de la escuela, y no promueve la participación de los padres de familia y comunidades, mientras que la descentralización a las escuelas tiene mayor potencial para mejorar el

desempeño educativo. En Nicaragua se ha encontrado evidencia de que la mayor autonomía escolar en la selección, control y evaluación de los maestros puede elevar el desempeño de los estudiantes (King y Ozler, 2000). En esta misma línea, en Argentina, Filmer y Eskeland (2002) y Galiani, Gertler y Schargrodsky (2008) hallaron que la autonomía de las escuelas primarias se asocia con mejor desempeño estudiantil.

Sin embargo, la evidencia empírica sobre la relación entre descentralización y calidad educativa no es concluyente. La experiencia internacional muestra también que la descentralización puede tener algunos efectos contraproducentes. Por ejemplo, Galiani y Gertler (2002) encontraron que si bien en Argentina el rendimiento estudiantil mejoró con la descentralización, estas ganancias no alcanzaron a los sectores más pobres de la población y, por tanto, se profundizó la brecha de desigualdad en los resultados educativos. En Brasil, uno de los países más descentralizados de América Latina, existe una gran desigualdad en los recursos disponibles para los sistemas educativos de los estados y municipios, que se traduce en diferencias de rendimiento educativo entre las distintas localidades. Esto ocurre, entre otras cosas, cuando se anulan las economías de escala, por ejemplo, en la compra de útiles escolares (Oates, 1972); cuando los gobiernos locales tienen menor capacidad de gestión que el gobierno central para la administración de los servicios públicos (Smith, 1985), o cuando el riesgo de captación de los recursos públicos por élites locales es alto (Brandham y Mookherjee, 2005).

Para que evitar los efectos perversos de la descentralización, es necesario establecer ciertas condiciones básicas. En resumen, la evidencia internacional sugiere que simplemente cambiar la organización de la educación tiene poco, si algún, impacto en la provisión de servicios educativos. Es el ejercicio de nuevas responsabilidades lo que tiene un impacto, y el ejercicio eficaz de esas responsabilidades depende de la formación, capacidad, incentivos de los proveedores de servicios, y los recursos disponibles para implementar su mandato (Winkler, 2006). Esto supone, al menos, cuatro tareas fundamentales:

- **Definir con claridad los roles y funciones de cada instancia de gestión.** Esto supone, en primer lugar, redefinir las funciones del gobierno central, para que estén más asociadas a la planificación, diseño de políticas nacionales, supervisión, evaluación y aseguramiento de la calidad. En segundo lugar, es necesario definir con claridad las responsabilidades que corresponden a los gobiernos subnacionales, según el esquema de gestión que se elija, asegurando que no existan vacíos, ambigüedades ni duplicidades que luego entorpezcan la provisión de los servicios y la rendición de cuentas.
- **Diseñar mecanismos adecuados de financiamiento y asignación de recursos con criterios de equidad.** El principio central es que todo mandato descentralizado debe ser acompañado de los recursos económicos para ejecutarlo. Los esquemas de financiamiento mediante fórmulas de asignación por alumno tienen una serie de ventajas, pero requieren de información precisa sobre las escuelas, procedimientos que aseguran la transparencia y la rendición de cuentas y la capacidad del gobierno para evaluar y rectificar el uso de los fondos para asegurar la eficiencia y eficacia (Ross and Levačić, 1999).
- **Fortalecer las capacidades en los niveles de gestión:** las escuelas, municipios, departamentos o Estados deben contar con suficiente personal capacitado, el soporte administrativo adecuado y la infraestructura básica para ejercer las funciones devueltas o delegadas. La descentralización a las escuelas tiene mayor impacto en el desempeño educativo cuando es acompañada con esfuerzos por mejorar las capacidades pedagógicas de los docentes y las capacidades de gestión de los directores, con especial atención a las zonas con mayores desventajas socio-económicas

(Gershberg y Winkler, 2003). Finalmente, en algunos casos se necesitará reestructurar las oficinas centrales o regionales para que puedan cumplir con sus nuevos roles.

- **Contar con un adecuado sistema de información y mecanismos de rendición de cuentas:** la descentralización permite mejorar eficiencia y la eficacia del sistema siempre y cuando los proveedores de los servicios (escuelas, municipios, departamentos, Estados, etc.) rindan cuentas por los resultados. Esto supone no sólo la clara delimitación de autoridad y responsabilidad, sino también la disponibilidad de información transparente, oportuna, confiable y fácil de entender sobre los resultados educativos y el manejo de recursos.

Capítulo 2.

El marco de la descentralización educativa en el Perú

La descentralización de la educación en Perú ha estado en la agenda por largo tiempo. En 1986, en el marco de un “Programa Nacional de Desburocratización”, el MED se propuso reestructurar sus Órganos Intermedios (OOII) en los aspectos administrativos con la creación de las Unidades de Servicios Educativos (USE), en sustitución de las Direcciones Zonales de Educación y de las Supervisoras Educativas (DS N° 12-86 /ED). El propósito principal del cambio era facilitar el manejo administrativo de las direcciones zonales. Las USE fueron definidas como “órganos desconcentrados del Ministerio de Educación responsables de lograr la calidad y eficiencia del servicio educativo...” (RM 105-89-ED, Art.3). En los años noventa, hubo dos intentos sucesivos de mejorar la administración educativa vía la municipalización, pero ambos fueron discontinuados. Además, los gobiernos regionales recién electos, fueron disueltos y más adelante reemplazados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Los CTAR eran Organismos Públicos Descentralizados (OPD) del Ministerio de la Presidencia, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa en el ejercicio de sus funciones. En este período, en el ámbito educativo, sólo algunas funciones administrativas fueron desconcentradas a las Direcciones Regionales de Educación (DRE), que entonces dependían administrativamente de los CTAR.

En el siguiente intento de descentralización, en el 2002, se optó por la vía política de descentralización a partir de la redistribución estatal de funciones y recursos hacia los gobiernos subnacionales. Esto no generó un espacio de relaciones muy diferente al estado previo, y se avanzó con cierta armonía entre el sector educación y los CTAR, pero las tensiones empezaron a producirse cuando los gobiernos regionales fueron elegidos, en Noviembre del 2002, porque surgieron algunas dificultades cuando el dinero empezó a fluir directamente del MEF a los pliegos regionales, sin transitar por el pliego del MED.

Se trataba entonces, de una transferencia funcional y de recursos, antes que de la implementación de un proceso radicalmente nuevo. Las DRE, que antes eran agencias desconcentradas del gobierno nacional, pasan a ser parte de la estructura administrativa regional. En todo caso, queda claro que hoy se tiene un proceso en marcha que, aun con dificultades, es difícilmente reversible. El Perú avanza hacia una descentralización real, especialmente en las decisiones de gasto de los principales servicios públicos.

2.1. Marco normativo y arreglos institucionales

La normatividad de la descentralización educativa está compuesto por dos marcos legales que descansan en enfoques diferentes (ver Anexo 1). Por un lado, la Ley de Bases de la Descentralización

(LBD), aprobada en el 2002, establece que la provisión y gestión de los servicios educativos de los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario es competencia compartida entre los gobiernos regionales y los municipales (artículos 36 y 43). Las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales (LOGR, N° 27867) y Municipalidades (LOM, N° 27972), aprobadas en el 2003, señalan las funciones y responsabilidades de los gobiernos regionales y locales, respectivamente. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE, N° 29158, 2007) se aprobó cinco años después de la conformación de gobiernos regionales, y debía, originalmente, definir las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, se decidió encargar esta responsabilidad a los ministerios, que deberían producir su propia Ley de Organización y Funciones (LOF), con una matriz de responsabilidades.² Se dio plazo de cuatro meses para la presentación de los proyectos de ley correspondientes, y a la fecha, el sector Educación es el único que aún no presenta su LOF.³ En el caso del sector Educación el Anteproyecto de LOF aún no ha sido presentado al Congreso de la República.

La organización del sector educación y la distribución de responsabilidades de las diferentes instancias de gestión dependerán de la Ley de Organización y Funciones (LOF) y su matriz de responsabilidades cuando estas sean aprobadas. Para la formulación de la LOF, el MED debe elaborar previamente una matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones. Esta matriz debería identificar claramente las responsabilidades que el ministerio y sus organismos públicos deben cumplir y cuáles corresponden a gobiernos regionales y locales. Para determinar qué funciones se debería asignar a los distintos niveles de gobierno, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM dispuso considerar los criterios de subsidiaridad, provisión, concurrencia y externalidades, y economías de escala (Directiva 003_2008_PCM/SGP).

De otro lado, la norma marco del sector es la Ley General de Educación (LGE, N° 28044), aprobada en el año 2003. La LGE resume el sentido y las características del tipo de educación que se quiere impartir en el país y las metas que se esperan en el mediano y largo plazo, incorporando la perspectiva descentralizadora en la gestión del sector. La LGE no hace referencia a las instancias políticas de descentralización (niveles de gobierno), sino que define cuatro instancias de gestión educativa: la Institución Educativa (IE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), la Dirección Regional de Educación (DRE) y el Ministerio de Educación. Tanto las DRE como las UGEL y las IIEE, se deben desarrollar con autonomía en el ámbito de su competencia.

Además, por Resolución Ministerial⁴ se define las competencias que serían transferidas a los municipios distritales en el marco de la municipalización. Entre estas competencias están: la ejecución de la contratación del personal docente y administrativo, la diversificación curricular; la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de los locales escolares de su jurisdicción; la implementación de programas de capacitación docente; la distribución del material educativo del MED a las IIEE; y la conducción del proceso de concurso para la selección de directores de las Instituciones Educativas. Por otro lado, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros

² “...las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, serán especificadas en las Leyes de Organización y Funciones (LOF) de los distintos ministerios de conformidad con la LBD, la LOGR y la LOM” (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Nro. 29158, cuarta disposición complementaria: Competencias compartidas).

³ En la primera disposición transitoria de la ley se otorgó un plazo de cuatro meses para remitir al Congreso las propuestas de LOF de los ministerios que tienen a su cargo únicamente competencias exclusivas y un plazo de seis meses para las LOF de los ministerios que tienen a su cargo competencias exclusivas y compartidas (003-2008-PCM/SGP). El Congreso aprobó cinco leyes de organización y funciones de sectores con competencias exclusivas y compartidas (Agricultura, Ambiente, Producción, Transportes y Trabajo). Otros cinco ministerios enviaron sus propuestas de ley fuera del plazo.

⁴ Resolución Ministerial 0031-2007-ED. Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007.

(PCM), aprobó una directiva⁵ que dispone que forman parte de las funciones a ser transferidas, además de las señaladas en el artículo 82º de la Ley Orgánica de Municipalidades, aquellas funciones definidas en los artículos 74º y 77º de la Ley General de Educación, es decir, las funciones correspondientes a las DRE y las UGEL, que son instancias de los gobiernos regionales.

La definición de número de plazas, evaluación, contratación, promoción y cese de personal docente, está normada por la Ley de Carrera Pública Magisterial (CPM, N° 29062), y el Decreto Supremo que aprueba su reglamento (DS N° 003-2008-ED). En julio de 2007, se modificó la ley del profesorado vigente, que había sido publicada en diciembre de 1984, pero esta modificación sólo comprendía lo referido a la Carrera Pública Magisterial (CPM). La Ley de CPM tiene carácter nacional y gestión descentralizada y tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores a su servicio. Bajo esta norma, se establecen los principios, criterios y procesos de evaluación para el ingreso y permanencia de los docentes en el sistema educativo público. Además, se establecen las bases del programa de formación continua, integral, pertinente, intercultural y de calidad (art. 6º).

2.1.1. Las instancias de gestión educativa y los niveles de gobierno

En el nivel nacional las funciones educativas son asumidas principalmente por el Ministerio de Educación (MED), aunque algunas son asignadas al Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), el Consejo Nacional de Educación (CNE) y el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP). El **SINEACE** es el órgano encargado de asegurar la calidad de la educación. Fue constituido en el 2007, y la instancia responsable de asegurar la calidad de la educación básica (Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica - IPEBA) se instaló en octubre del 2008. El **CNE** es una instancia creada para canalizar la participación de la sociedad en la planificación y el seguimiento de la política educativa a mediano y largo plazo. Fue creado por ley en 1982, pero recién en el año 2002 se instala como órgano especializado, consultivo y autónomo del sector educación dentro de la estructura orgánica del MED. El **FONDEP** tiene por misión fortalecer la autonomía, capacidad de gestión y calidad de las IIEE a través de proyectos de inversión, innovación y desarrollo educativo.

En el nivel subnacional, las funciones educativas son asumidas principalmente por los gobiernos regionales. La DRE y las UGEL son los órganos especializados del Gobierno Regional responsables del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial. En el ámbito regional, la finalidad de la **DRE** es promover la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología. Asegura los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad, para lo cual coordina con las UGEL y convoca la participación de los diferentes actores sociales. Según la ley, la DRE guarda una “relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación” (LGE, Art. 76).

En el caso de la UGEL, la jurisdicción territorial es la provincia, aunque puede ser modificada bajo ciertos criterios (Art. 73 de la LGE). Las finalidades de la **UGEL** son las de fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas para lograr su autonomía, impulsar la cohesión social, canalizar el aporte de los gobiernos municipales, las Instituciones de Educación Superior, las universidades públicas y privadas y otras entidades especializadas, y asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas establecidas por el Ministerio de Educación y por la DRE.

⁵ Directiva N° 003-2009-PCM/SD. Normas para la ejecución de la transferencia de competencias, funciones y recursos en materia de gestión educativa a los gobiernos locales incorporados al plan de municipalización de la gestión educativa.

Por su parte, los **gobiernos locales** no son responsables directos de la provisión de servicios educativos, sino que ejercen un rol de apoyo y promoción de la educación. Posiblemente la principal tarea que cumplen los gobiernos locales es la relacionada a la infraestructura y equipamiento de locales educativos. Una de las dos responsabilidades directas de los gobiernos locales con la educación, según la LOM, es la del diseño, ejecución y evaluación del proyecto educativo de su jurisdicción, que debe hacerse en coordinación con la DRE y la UGEL. Pero la LGE asigna esta misma responsabilidad a la **UGEL**.⁶ La otra responsabilidad es la de “impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, para generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos” en coordinación con la DRE y la UGEL (LOM, Art. 82, Inciso 7), pero nuevamente se registra una total duplicidad con las responsabilidades de la UGEL.⁷ Al respecto, el informe Nro. 148 de la Defensoría del Pueblo (2009) destaca que “existe una evidente coincidencia entre las funciones asignadas a los Gobiernos Locales y a las UGEL, lo cual podría constituir un riesgo de posibles conflictos de competencias entre niveles de gobierno, toda vez que la UGEL es la instancia ejecutora de los gobiernos regionales”. (p. 43). En este sentido, recomienda que “a la brevedad posible, se definan las competencias y funciones en materia de educación que corresponde asumir a cada nivel de gobierno, así como el rol que corresponderá asumir a las UGEL en la gestión educativa” (p. 39).

Uno de los aspectos novedosos de la legislación vigente es sin duda el énfasis en la autonomía de las **Instituciones Educativas** para gestionar sus servicios. De acuerdo a la ley, el objetivo de la gestión educativa en su conjunto es “fortalecer la capacidad de decisión de las Instituciones Educativas para que actúen con autonomía pedagógica y administrativa” (LGE, Art. 64, subrayado nuestro). En esta misma línea, la LOM establece que las municipalidades tienen la función de “monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción (...) fortaleciendo su autonomía institucional.” (Art. 82, subrayado nuestro). Asimismo, la LOR establece como función de los gobiernos regionales “fortalecer en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad” (Art. 47, subrayado nuestro). Resultado de este énfasis en la autonomía escolar es la creación del Consejo Educativo Institucional (CONEI), como “un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana” (LGE, Art. 69º). El CONEI es presidido por el Director e integrado por los subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia.⁸

⁶ Según la LOM, los municipios deben: “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 regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial” (Art. 82, Inciso 2). Según la LGE, las UGEL tienen la función de: “Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción en concordancia con los Proyectos Educativos Regionales y Nacionales y con el aporte, en lo que corresponda, de los Gobiernos Locales” (Art. 74, Inciso b).

⁷ Aunque según la LGE, esta es función de la UGEL: “Impulsar la actividad del Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos y promover la vigilancia ciudadana.” (Art. 74, Inciso k). La Ley precisa que “El Consejo Participativo Local de Educación es un órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción. Está integrado por el Director de la Unidad de Gestión Educativa Local y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas. Participa anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la Unidad de Gestión Educativa Local.” (Art. 75)

⁸ Cabe resaltar que, de acuerdo a la ley la participación de los padres de familia puede exceptuarse “cuando las características de la institución lo justifiquen” (LGE, Art. 69º). Pueden integrar el CONEI, también, otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros. En el caso de los centros educativos unidocentes y multigrados, el CONEI se conforma sobre la base de los miembros de la comunidad educativa que componen la Red Educativa.

Cuadro 1. Ubicación del control de las decisiones clave en educación básica de acuerdo al marco legal

Decisiones y funciones		GC*	MED	GR**	DRE	UGEL	GL	IE
De política educativa y planificación	Define, dirige, regula y evalúa la política educativa nacional		P	S			S	
	Establece políticas específicas de equidad	S	P					
	Asegura la atención integral de los estudiantes		P					
	Integra los programas educativos en una política de desarrollo regional			P				
	Formula, aprueba, ejecuta, evalúa y administra la política educativa regional					P		
	Impulsa y organiza la planificación y gestión participativa			P	P	P	P	P
	Organiza, conduce y evalúa procesos de gestión institucional y pedagógica							P
De monitoreo y aseguramiento de la calidad	Evalúa, acredita y certifica la calidad educativa	P	S					
	Articula, asesora y monitorea a las UGEL					P		
	Monitorea la gestión pedagógica y administrativa de las IIEE				P		S	
De organización de la gestión y la rendición de cuentas	Fortalece el funcionamiento de las instancias descentralizadas		P					
	Implementa un sistema de información para la toma de decisiones		P					
	Moderniza los sistemas descentralizados de gestión educativa			P				
	Define la organización y funciones de UGEL			P				
	Crea redes educativas			S	S	S	S	
Administrativas	Determina la creación o cierre de una escuela				S	P		
	Brinda apoyo administrativo a IIEE, promueve autonomía				P	P	S	
	Sistematiza la información de estudiantes				P			P
	Entrega certificados y credenciales							P
Pedagógicas	Regula el diseño, producción, distribución y uso de materiales		P					
	Aprueba el currículo básico		P					
	Diversifica el currículo				P	P	S	P
	Selecciona libros de texto							P
	Monitorea y evalúa procesos de enseñanza y aprendizaje				P			P
	Brinda apoyo pedagógico a IIEE				P			
	Aprueba, desaprueba alumnos							P
De Personal	Selecciona y contrata personal docente				P			P
	Selecciona y contrata directores y subdirectores de IIEE				P			S
	Evalúa postulantes para el nombramiento de docentes (CPM)		P		S			S
	Evalúa al personal docente		P		P			P
	Capacita en servicio de personal docente		P		P			
	Cesa o despide personal docente				P			
De Infraestructura	Diseña e implementa las políticas de infraestructura y equipamiento		P			P		
	Determina las necesidades de infraestructura y equipamiento					P		
	Construye, equipa y mantiene la infraestructura de los locales educativo					P	S	
Financieras	Consolida el presupuesto nacional de educación	P	P					
	Gestiona mayor financiamiento para la educación		P					
	Formula, ejecuta y evalúa el presupuesto educativo anual de la región			P		S		
	Formula, ejecuta y evalúa el presupuesto de atención a las necesidades de IIEE				P			
	Formula, ejecuta y evalúa el presupuesto anual de la IE							P
	Asesora la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto de las IIEE				P			
	Gestiona financiamiento para la atención a las necesidades de IIEE				P			

Fuente: LGE, LORG, LOM.

* CNE, SINEACE, MEF, PCM.

** GDS, Gerencia General, GRPPAT

Leyenda

P = Responsable principal

S = Responsable secundario

 Función asignada por ley pero no asumida en la práctica
2.1.2. La asignación de roles y funciones según la ley

En el Cuadro 1 se presentan las principales funciones educativas según cómo han sido asignadas por ley. Estas funciones han sido clasificadas en ocho grupos: (a) de política educativa y planificación, (b) de monitoreo, supervisión y aseguramiento de la calidad, (c) de organización de la gestión y la rendición de cuentas, (d) de gestión de los servicios educativos, (e) de gestión pedagógica, (f) de personal, (g) de infraestructura, y (h) de financiamiento.

a. Funciones de política educativa y planificación

Las funciones de política educativa y planificación están compartidas entre el MED y el gobierno regional. El MED es responsable de definir, dirigir, regular y evaluar (en coordinación con las regiones) la política educativa; establecer políticas específicas de equidad y programas especiales de apoyo para compensar las desigualdades; y planificar la política educativa en el mediano y largo plazo. Para esto último, el MED se apoya en el CNE, que es el responsable de la formulación y seguimiento del Proyecto Educativo Nacional, y opina de oficio en asuntos concernientes al conjunto de la educación peruana.

Por su parte, los gobiernos regionales son los responsables de formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación e integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral con objetivos de desarrollo económico, social, político y cultural, propiciando la igualdad de oportunidades y la integración social, y afianzando la participación ciudadana y la rendición de cuentas.⁹ Además, deben diseñar su proyecto educativo regional (PER).

b. Funciones de monitoreo y aseguramiento de la calidad.

La principal función de aseguramiento de la calidad recae en el gobierno central. El MED coordina con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) los procesos de medición y evaluación de logros de aprendizaje. Hasta el momento, el MED, a través de la Unidad de Medición de la Calidad (UMC), ha asumido la tarea de evaluar y difundir los logros de aprendizaje de los estudiantes a través de pruebas estandarizadas.

Cuando existan las condiciones institucionales adecuadas, el MED deberá (según la ley) delegarle esta función al SINEACE. La función del SINEACE es la de “promover, medir, valorar, reconocer oficialmente y difundir la calidad y pertinencia de los aprendizajes y competencias, servicios educativos, gestión de las instituciones educativas de la educación básica, de la educación técnica productiva y de la educación superior (Reglamento de la LGE, Art. 6). El órgano del SINEACE que vela por la calidad de la educación básica es el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica (IPEBA). La DRE es responsable de articular, asesorar y monitorear el funcionamiento de las UGEL, que a su vez son las encargadas de monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las IIEE.

c. Funciones de organización de la gestión y la rendición de cuentas

En tanto órgano rector, el MED tiene la responsabilidad de dirigir los esfuerzos para mejorar la gestión educativa. Entre sus funciones está fortalecer el funcionamiento de los Organismos Públicos Ejecutores y Organismos Públicos Especializados¹⁰ y regular su relación con éstos. Por su parte, los gobiernos regionales se encargan de “modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación” (LOGR, Art. 47).

En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas, las responsabilidades son compartidas. La ley señala que el MED es responsable de establecer un plan nacional de transparencia en la gestión que consolide una ética pública, e implementar un sistema de información para la toma de decisiones

⁹ “Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad” (LOGR, Art. 47, inciso h).

¹⁰ En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) estos reemplazan a los Organismos Descentralizados (OPD).

estratégicas. Por su parte, la **DRE** y **UGEL** tienen la función de informar a las entidades oficiales correspondientes, y a la opinión pública, de los resultados de su gestión. Finalmente, las **IIEE** deben rendir cuentas anualmente de su gestión pedagógica, administrativa y económica ante la comunidad educativa.

d. Funciones de gestión de los servicios educativos

El MED no tiene responsabilidad directa sobre la gestión de los servicios educativos provistos por las IIEE. La autorización para el funcionamiento (o cierre) de IIEE públicas y privadas es responsabilidad de la **DRE** pero en coordinación con la **UGEL**. Por su parte, la **IE** tiene la función de organizar, conducir y evaluar sus procesos de gestión institucional y pedagógica, incluyendo la elaboración de proyectos institucionales, planes y reglamentos. La **IE** debe propiciar un ambiente institucional favorable al desarrollo del estudiante, y facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo a las necesidades de los estudiantes. Además, es responsable de otorgar certificados, diplomas y títulos según corresponda.

Para cumplir con sus funciones la IE recibe el apoyo de la UGEL. La **UGEL** es la encargada de asesorar la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, fortaleciendo su autonomía institucional. La **UGEL** también tiene la función de prestar apoyo administrativo y logístico a las instituciones educativas públicas de su jurisdicción. Además, la **UGEL** es responsable de regular y supervisar las actividades y servicios que brindan las **IIEE**, preservando su autonomía institucional.

e. Funciones de gestión pedagógica

En cuanto al diseño curricular, las competencias son compartidas por todas las instancias. El **MED** es el responsable de diseñar el currículo básico y establecer de lineamientos para su diversificación. Las **DRE**, **UGEL** y **IIEE** son responsables de diversificar y complementar el diseño curricular nacional de acuerdo a las características de su jurisdicción. Además, las **IIEE** tienen la responsabilidad exclusiva de realizar acciones tutoriales y seleccionar los libros de texto y materiales educativos. Los **gobiernos locales** también deben apoyar la creación de redes educativas en su jurisdicción, así como la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Les toca también promover la diversificación curricular.

La IE comparte con la DRE, el MED y el FONDEP la función de promover la innovación pedagógica y la inclusión de nuevas tecnologías. La **IE** tiene la función de diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de innovación pedagógica y de gestión, experimentación e investigación educativa. La **DRE** debe promover la creación de redes educativas y es responsable de incentivar la creación de Centros de Recursos Educativos y Tecnológicos que contribuyan a mejorar los aprendizajes en los centros y programas educativos. Según la LOM, los **gobiernos locales** también deben apoyar la creación de redes educativas en su jurisdicción, así como la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Además, el **FONDEP** “apoya el financiamiento de proyectos de inversión, innovación y de desarrollo educativo propuestos y ejecutados por las **IIEE**, destinados a elevar la calidad del aprendizaje de los estudiantes y el mejoramiento del servicio educativo que asegure la equidad educativa” (Ley 28332, Art. 3). Por su parte, el **MED** se encarga de diseñar programas nacionales de aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y comunicación, coordinando su implementación con los órganos intermedios del sector.

f. Funciones de gestión de personal

Le corresponde al MED definir las políticas sectoriales de personal, programas de mejoramiento del personal directivo, docente y administrativo del sector e implementar la Carrera Pública Magisterial (CPM). Además, debe dirigir el Programa Nacional de Investigación Educativa y el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) del magisterio en coordinación con las instancias regionales y locales (LGE, Art. 80). La institución educativa tiene la función de participar en decisiones de selección, promoción y permanencia de personal docente y administrativo

En el marco de la CPM, los roles y funciones cuanto a la contratación, nombramiento, promoción y cese del personal docente, son compartidos. Según la ley (Ley N° 29062, DS N° 003-2008-ED), la decisión sobre el número de plazas es tomada por el MED a partir de las solicitudes de las IIEE (canalizadas a través de la UGEL). De igual manera, la promoción al interior de la CPM depende de las vacantes que define el MED para cada región (a partir de la disponibilidad de presupuesto). Sobre las plazas vacantes, el MED inicia un proceso de evaluación para ingresantes a la CPM. La evaluación de desempeño docente está a cargo del MED en la primera etapa (prueba nacional).

La IE se encarga de la segunda etapa del proceso de evaluación para el ingreso a la CPM (evaluación didáctica), aunque los instrumentos aplicados son diseñados por el MED. Cada IE crea un Comité de Evaluación, presidido por el Director e integrado además por el coordinador académico del área y un representante de los docentes del nivel educativo. Participan también dos representantes de los padres de familia con voz y voto. El comité evalúa al docente con los criterios e instrumentos que el MED determine y bajo la asesoría y supervisión de la UGEL. El profesor que obtiene la más alta calificación en la IE es declarado ganador y es seleccionado para la CPM. Su ingreso a la CPM depende de que la UGEL lo nombre. La participación de la IE en la contratación y evaluación de directores y subdirectores es limitada, pues un representante de la APAFA participa en un comité de evaluación con dos funcionarios de UGEL, uno de los cuales (el Director) tiene voto.

Por su parte, la UGEL decide sobre la contratación, suspensión o destitución de docentes, y expide el nombramiento de docentes que pasen las dos etapas de evaluación para el ingreso a la CPM. Para la contratación de directores y subdirectores de la IE, el MED debe convocar a concurso, y los postulantes son evaluados por un comité de evaluación conformado por el director de la UGEL (con voto dirimente), el jefe del Área de Gestión Institucional de la UGEL y un representante de la APAFA de la IE. Asimismo, la evaluación de los directores y sub-directores se realizan cada 3 años y está a cargo del mismo comité de evaluación.

g. Funciones de infraestructura

*Las funciones en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura escolar también son compartidas por los gobiernos locales, la UGEL, la DRE y el MED. Los **gobiernos locales** comparten con el gobierno nacional y el regional la función de “construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.” (LOM, Art. 82, Inciso 5). La **UGEL** es responsable de determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento, en coordinación y con el apoyo del gobierno local y regional. La **DRE** identifica prioridades de inversión que propendan a un desarrollo armónico y equitativo de la infraestructura educativa en su ámbito, y gestionar su financiamiento. Y el **MED** consolida los planes de inversión e infraestructura educativa. La **IE** no tiene funciones asignadas explícitamente en cuanto a la construcción o mantenimiento de la*

infraestructura escolar, pero sí tiene la función de asegurar las condiciones físicas y ambientales favorables para el aprendizaje de todos los estudiantes, incluyendo aquellos con necesidades especiales.

h. Funciones de financiamiento

Nuevamente, las funciones de financiamiento de la educación son compartidas entre todas las instancias. A través de su CONEI, la **IE** tiene la función de formular, ejecutar y evaluar su presupuesto anual. Las **UGEL** formulan, ejecutan y evalúan su presupuesto “en atención a las necesidades de los centros y programas educativos y gestionar su financiamiento”, y asesoran en la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto anual de las instituciones educativas. La **DRE** se encarga de formular, ejecutar y evaluar el presupuesto educativo de la región en coordinación con las UGEL; suscribir convenios y contratos para conseguir apoyo de la cooperación internacional para el mejoramiento de la calidad educativa en la región; identificar prioridades de inversión educativa y gestionar su financiamiento. Entretanto, el **MED** es el principal responsable de conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como canalizar la cooperación internacional para la mejora de la educación.

2.2. Marco fiscal y gasto educativo

En Perú, los recursos públicos se norman de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto y la Ley Marco Macroeconómico Multianual. Estas leyes regulan a los distintos niveles de gobierno (central, regional y local) y tienen como objetivo determinar los créditos presupuestarios de cada pliego. De igual forma, la Ley otorga el liderazgo de este proceso a la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) del MEF que funciona como el órgano encargado de programar, dirigir, coordinar y evaluar la gestión del proceso presupuestario.

En los últimos ocho años, Perú ha mantenido un permanente y significativo nivel de crecimiento (5-6% promedio) que lo ha posicionado como una de las economías más dinámicas de la región. Este crecimiento económico se ha traducido en un incremento en el gasto educativo que, sumado a la descentralización, ha resultado en una importante participación de los gobiernos sub-nacionales en el gasto educativo total.

2.2.1. Evolución del gasto educativo

Entre el 2000 y el 2009, el gobierno incrementó el gasto educativo en 85%. En el 2000, el gasto educativo fue de S/. 5,157 millones, y para el 2009 había alcanzado el equivalente a S/. 9,525 millones, en precios del 2000 (Cuadro 2).

Sin embargo, el incremento presupuestal se dirigió principalmente a salarios, en especial durante la primera mitad de la década. El 83% del incremento del presupuesto educativo en la década pasada se debió a incrementos en las partidas de salarios y obligaciones sociales. El gasto salarial en educación subió de S/. 3,541 millones en el 2000 a S/. 5,542 millones en el 2006; esto es, de 69% a 76% del presupuesto educativo. Entretanto, el gasto en bienes y servicios (gasto corriente no salarial) se mantuvo bajo, y el gasto de inversión decreció de S/. 702 millones a S/. 516 millones en ese mismo periodo.

En la segunda mitad de la década, el incremento del gasto educativo se concentró en el rubro de inversiones, que se triplicó hasta alcanzar los S/. 1,533 millones en 2009. El énfasis más reciente en la inversión pública responde, por un lado, al crecimiento económico experimentado en el país en los últimos años, y, por otro, a una política decidida de la administración actual de favorecer la inversión y

restringir el gasto corriente. Entre el 2006 y el 2009, el presupuesto en inversión educativa creció en 80% en el nivel central, 90% en el nivel regional, 260% en el nivel local. Consecuentemente, el nivel de gobierno que más invierte en educación actualmente es el de los gobiernos locales, cuyos PIP en educación son casi exclusivamente de infraestructura y equipamiento, bajo la misma lógica señalada para los gobiernos regionales: muchos proyectos relativamente pequeños. En el 2009, el presupuesto de inversión en educación de los gobiernos locales fue de S/.2,065 millones, comparado con S/.954 millones del presupuesto de inversión educativa de los gobiernos regionales, y S/. 1,456 millones del gobierno central. Esto pone en evidencia nuevamente el potencial impacto que tienen los gobiernos locales en el mejoramiento de la educación, en la medida en que se logre articular sus acciones a las políticas e intervenciones de los otros niveles de gobierno.

Cuadro 2. Evolución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) total en educación, 2000-2009 (Millones de Nuevos Soles a precios del 2000)

Año	Gasto por categoría					Porcentaje del gasto total, por categoría			
	Personal y obligaciones sociales	Bienes y Servicios	Inversiones **	Otros gastos ***	Total	Personal y obligaciones sociales	Bienes y Servicios	Inversiones **	Otros gastos ***
2000	3,541	737	702	176	5,157	69%	14%	14%	3%
2001	3,641	852	399	192	5,084	72%	17%	8%	4%
2002	4,294	873	564	206	5,936	72%	15%	10%	3%
2003	4,413	945	506	453	6,317	70%	15%	8%	7%
2004	4,972	893	330	248	6,443	77%	14%	5%	4%
2005	5,226	860	516	293	6,895	76%	12%	7%	4%
2006	5,542	880	516	313	7,251	76%	12%	7%	4%
2007	6,046	1,063	938	420	8,466	71%	13%	11%	5%
2008	5,941	1,594	1,333	659	9,527	62%	17%	14%	7%
2009*	5,943	1,302	1,533	748	9,525	62%	14%	16%	8%

Fuente: SIAF

*Se ha tomado el IPC 2009 estimado por el MMM revisado 2010-2012. Asimismo, se ha agregado el PIA de la Función Educación y la Función Cultura y Deporte.

** Se ha considerado para el año 2009 la genérica gasto Adquisición de activos no financieros

*** Para los años 2000 al 2008 se consideran los gastos en: otros gastos corrientes, obligaciones previsionales, inversiones financieras, otros gastos de capital, intereses y cargos de la deuda y amortización de la deuda. Para el año 2009 considera los gastos en: pensiones y otras prestaciones sociales, donaciones y transferencias, otros gastos y adquisición de activos financieros.

Consecuentemente, el gasto corriente en bienes y servicios se mantuvo relativamente bajo a lo largo de la década. Aunque se registró un incremento de S/. 565 millones en este rubro entre el 2000 y el 2009, la proporción del gasto educativo asignado a bienes y servicios al final del período es el mismo que al inicio (apenas 14%) y está concentrado principalmente en el pliego del gobierno nacional, como se verá a continuación. Esto ha perjudicado fundamentalmente a los organismos descentralizados de gestión educativa.

2.2.2. Descentralización del gasto educativo

La descentralización en el Perú ha abierto una participación fiscal relevante al nivel regional, aunque se mantiene por debajo de la participación de los gobiernos locales (provinciales y distritales). Para el año 2009, el presupuesto de los Gobiernos Regionales fue de S/. 19,000 millones (19% del total), que es un poco menor al de los municipios (21%). Esta participación es mayor en el rubro de inversiones, que asciende a S/. 6,300 millones y equivale a 25% del total. Sin embargo, los gobiernos municipales tienen a su cargo cerca del doble del presupuesto de inversión que manejan los gobiernos regionales.

La descentralización del gasto es aún más evidente en el sector educación. En el 2009, el Estado peruano ha destinado el 15% del total de su presupuesto (S/. 15,159 millones) a la función de educación. De ese subtotal, los gobiernos regionales manejan S/. 6,620 millones, es decir, prácticamente la mitad del

presupuesto educativo (Cuadro 3). Esto se debe a la decisión de transferir los recursos para gasto salarial a las Direcciones Regionales de Educación (DRE).

Cuadro 3. Presupuesto de la Función Educación por nivel de gobierno, 2007-2009 (S/. millones)

Rubro	Nivel de Gobierno	PIM 2007	%	PIM 2008	%	PIM 2009*	%
TOTAL	Gobierno Nacional	4,703.3	40.0%	5,630.7	40.8%	6,017.4	39.7%
	Gobiernos Regionales	6,192.9	52.7%	6,717.6	50.7%	6,826.3	45.0%
	Gobiernos Locales	847.8	7.2%	2,206.3	8.5%	2,315.4	15.3%
	Total	11,744.0	100.0%	14,554.6	100.0%	15,159.0	100.0%
Bienes y Servicios	Gobierno Nacional	1,418.3	79.6%	1,656.4	80.8%	1,665.3	81.8%
	Gobiernos Regionales	322.3	18.1%	304.1	14.9%	283.0	13.9%
	Gobiernos Locales	40.6	2.3%	77.2	4.3%	88.0	4.3%
	Total	1,781.2	100.0%	2,037.7	100.0%	2,036.4	100.0%
Personal y obligaciones sociales	Gobierno Nacional	1,881.7	26.9%	2,081.6	29.8%	2,078.5	27.7%
	Gobiernos Regionales	5,095.4	72.9%	5,247.3	69.9%	5,266.9	70.3%
	Gobiernos Locales	16.6	0.2%	19.7	0.3%	151.9	2.0%
	Total	6,993.7	100.0%	7,348.5	100.0%	7,497.3	100.0%
Inversiones **	Gobierno Nacional	795.9	38.2%	848.0	35.1%	1,456.1	32.5%
	Gobiernos Regionales	501.9	24.1%	800.8	17.1%	953.6	21.3%
	Gobiernos Locales	787.1	37.8%	2,103.3	47.7%	2,065.0	46.1%
	Total	2,084.9	100.0%	3,752.1	100.0%	4,474.7	100.0%
Otros Gastos***	Gobierno Nacional	607.3	68.7%	1,044.7	70.5%	817.5	71.0%
	Gobiernos Regionales	273.3	30.9%	365.4	28.8%	322.8	28.0%
	Gobiernos Locales	3.6	0.4%	6.2	0.7%	10.5	0.9%
	Total	884.2	100.0%	1,416.3	100.0%	1,150.7	100.0%

Fuente: SIAF, Enero 2010. En Millones de Nuevos Soles

* El año 2009 se ha calculado agregando la función educación y la función cultura y deporte para mantener la equivalencia con los años anteriores.

**Para el año 2009 se consideran los gastos en la adquisición de activos no financieros.

***Para el año 2007 y 2008 considera gastos en: obligaciones previsionales, inversiones financieras, otros gastos corrientes, otros gastos de capital. Para el año 2009 considera: pensiones y otras obligaciones sociales, donaciones y transferencias, otros gastos y adquisición de activos financieros.

Se observa un patrón interesante de asignación presupuestal en educación entre niveles de gobierno. Actualmente, el presupuesto corriente no salarial es asignado principalmente al Gobierno Nacional (81.8%), el presupuesto salarial es asignado principalmente a los Gobiernos Regionales (70.3%), y el presupuesto en inversión educativa es asignado cada vez en mayor proporción a los Gobiernos Locales (41.6%).

Como resultado, los gobiernos regionales todavía tienen un espacio presupuestal muy limitado para mejorar los resultados educativos. Los gobiernos regionales administran el sistema educativo a través de sus Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), cuyo presupuesto corriente consiste de un 96.5% para remuneraciones y pensiones, y sólo el 3.5% para bienes y servicios. Dado que los gastos salariales son inerciales y permiten limitadas modificaciones, las unidades descentralizadas de gestión educativa cuentan con escasos recursos operativos disponibles para introducir cambios sostenibles que potencien sus intervenciones y produzcan mejores resultados.

Por otro lado, y ante las limitaciones del presupuesto corriente, varios gobiernos regionales han recurrido a recursos de inversión pública. En los últimos dos años, el presupuesto de inversión de los gobiernos regionales prácticamente se duplicó (de S/. 501.9 millones en el 2007 y a S/. 953.6 millones en el 2009). Se observa además un esfuerzo de los gobiernos regionales por utilizar el presupuesto de inversión en proyectos orientados a la mejora de la calidad de los servicios educativos (proyectos "intangibles"). Pero

a pesar de estos avances, el grueso de la inversión educativa regional (S/. 823 millones) continúa concentrándose en infraestructura, y los recursos para la mejora de la calidad siguen siendo limitados.

Al mismo tiempo, el gobierno inició un programa piloto para transferir a las municipalidades las mismas funciones educativas que habían sido transferidas recientemente a las regiones. Los mecanismos de financiamiento bajo el esquema de municipalización todavía están siendo ajustados. Este Programa Piloto de Municipalización (PPM) fue implementado en 46 distritos en el 2006 y luego expandido a 134, pero la transferencia de recursos recién se realizó en el 2009. Esto se debió a los diferentes trámites administrativos establecidos por la PCM, el MED y el MEF para asegurar que las municipalidades cuenten con la viabilidad técnica y funcional y se encuentren acreditadas para recibir transferencias del PPM.¹¹ La demora en el proceso de acreditación generó un desfase con el calendario presupuestal y, con ello, más problemas en la transferencia de fondos. Luego de las primeras transferencias, se observa que los gastos corrientes de los gobiernos locales en educación se incrementaron entre el 2007 y el 2009, tanto para salarios (de S/. 25 millones a S/. 70 millones) como para bienes y servicios (de S/. 15 millones a S/. 23 millones). Aún así, los gobiernos locales permanecen al margen de las iniciativas nacionales y regionales más importantes, como el programa de presupuesto por resultados.

2.2.3. Flujo de recursos financieros para la provisión de servicios educativos básicos

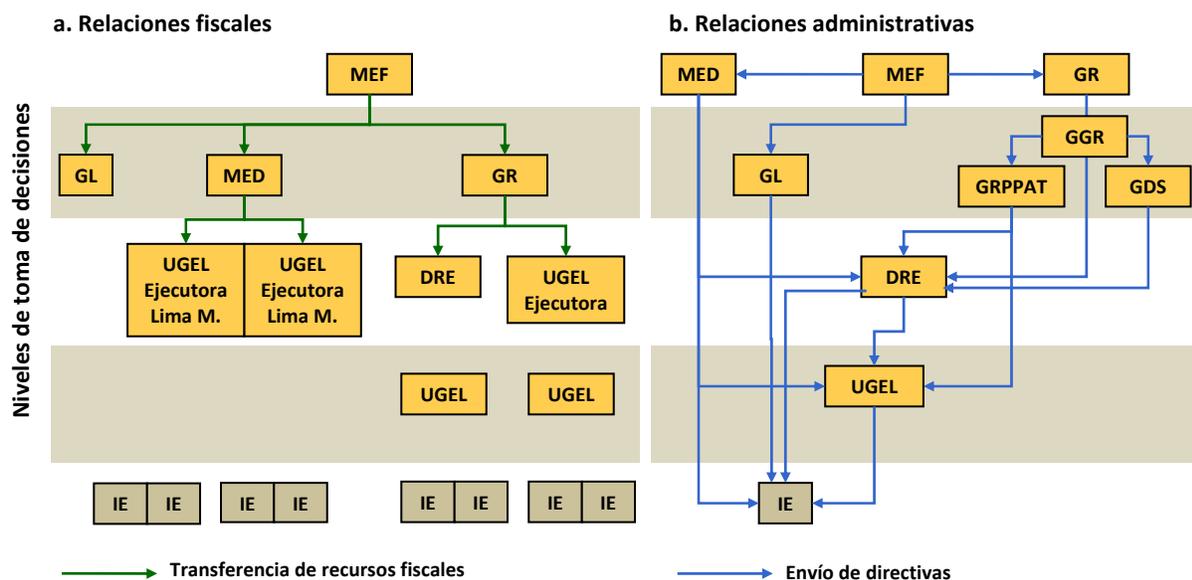
Cada mes, las unidades ejecutoras de la región preparan sus requerimientos para abastecimiento, que son revisados por su oficina de control y enviados a la GRPPAT. La GRPPAT consolida todos los requerimientos y envía una sola propuesta al MEF. Finalmente, el MEF acepta o recorta el presupuesto y envía la autorización del gasto. Ocurre con cierta frecuencia, que el monto asignado es menor al solicitado, obligando al GRPPAT a reprogramar su presupuesto. Para cuando el circuito se completa, ha transcurrido la mitad del mes. Y recién entonces se inician los procesos de compra y adquisiciones, que también suelen demorar. Es frecuente que las unidades ejecutoras se vean obligadas a pedir ampliaciones de calendario, lo que alarga aún más la ejecución del gasto.

Una vez que la GRPPAT ha asignado el presupuesto a las unidades ejecutoras, el pliego regional –a través de la Oficina General de Administración (OGA)– transfiere los recursos a las unidades ejecutoras. En el caso de educación, estas unidades son la DRE y algunas o todas las UGEL. Las UGEL ejecutoras manejan el presupuesto de las IIEE de su jurisdicción y, en ciertos casos, el de las de IIEE de otras UGEL que no son ejecutoras. Este es el último nivel de transferencia de presupuesto. Son las unidades ejecutoras las que se encargan de las adquisiciones, contratos y pago de planillas para las IIEE bajo su jurisdicción. El pliego del MED tiene asignado el presupuesto que corresponde a sus propias acciones así como a las de las UGEL de Lima Metropolitana, que son todas ejecutoras.

El presupuesto que reciben las unidades ejecutoras no especifica la distribución por UGEL o IE, por lo tanto la decisión sobre dónde gastarlo es de la unidad ejecutora. El margen de decisión está limitado al gasto corriente no salarial, pues el pago de planillas no varía mucho. Las UGEL que no son ejecutoras no tienen poder de decisión sobre el gasto en su jurisdicción, que es determinado por la unidad ejecutora a la que están mapeadas. Es importante notar que las unidades ejecutoras no comparten un criterio uniforme para definir la distribución de recursos a cada escuela.

¹¹ En el documento “Informe de Evaluación del Plan Piloto de Municipalización 2007-2008” del Viceministerio de Gestión Institucional del MED se detalla los requerimientos establecidos, así como la secuencia cronológica de los sucesos previos a la transferencia recibida en 2009.

Gráfico 2. Relaciones financieras y administrativas entre niveles de gobierno e instancias de gestión educativa



Fuente: Elaboración propia
GGR = Gerencia General Regional

En este sistema, no existen mecanismos de transferencia directa de recursos a las instituciones educativas, a pesar de que tienen la función de formular, ejecutar y evaluar su presupuesto anual (LGE, Art. 68, inciso g). En el Gráfico 2 se muestran dos diagramas de flujo para comparar las relaciones fiscales y administrativas en el sistema actual. El primer diagrama corresponde a la transferencia de recursos fiscales desde el MEF hasta la institución educativa. El segundo diagrama muestra las relaciones de autoridad, graficadas en este caso como el flujo de directivas emitidas de un nivel de la gestión hacia otro que se encuentra más abajo. Como se puede apreciar, la IE no recibe recursos fiscales de ninguna instancia de gestión educativa ni de ningún nivel de gobierno. En contraste, un director de IE debe responder directivas enviadas desde el MED, la DRE y la UGEL, tomando en cuenta que en cada una de estas instancias hay varias unidades que envían directivas, no siempre de manera coordinada. Además, la IE debe cumplir con los requerimientos y normas técnicas municipales respecto a las condiciones y características de su local, que son dictadas e inspeccionadas tanto por el MED (normas técnico-pedagógicas) como por los gobiernos locales (saneamiento físico-legal).

Las IIEE, así como las UGEL no ejecutoras, reciben los insumos que les asigna su unidad ejecutora. Cada unidad ejecutora maneja un conjunto de unidades de costeo, que a su vez representan a un número de instituciones educativas de determinado nivel o programa, que pueden ser de una misma jurisdicción geográfica (por ejemplo, un distrito completo), o de varios distritos geográficamente cercanos. Las IIEE deben canalizar sus solicitudes de bienes y servicios a través de las unidades de costeo, proceso que puede llegar a ser altamente burocrático (Banco Mundial, 2008). Por otro lado, los materiales pedagógicos (libros de texto, bloques lógicos, etc.) son diseñados y producidos con recursos del pliego del MED, que también cubre los costos de transporte de materiales hasta la DRE o incluso UGEL. El transporte de los materiales desde ahí hasta la IE debe ser cubierto por el presupuesto de la unidad ejecutora correspondiente, aunque en muchos casos el costo es asumido por el mismo docente o director, pues no se asigna presupuesto suficiente a la UGEL para cumplir con esta responsabilidad.

Varias iniciativas nuevas han surgido para intentar resolver las limitaciones del sistema en la atención de las necesidades operativas y pedagógicas de las IIEE. El Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP) asigna fondos a los directores de las IIEE para que la escuela misma se encargue de reparar y mantener sus instalaciones y equipamiento. El Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular (PELA), bajo el enfoque de presupuesto por resultados, ha permitido asignar recursos ordinarios incrementales a los gobiernos regionales para contratar acompañantes calificados que brinden apoyo pedagógico a los docentes de aula. Además, el Programa Piloto de Municipalización (PPM) busca acercar las decisiones clave de administración educativa, que actualmente son facultad de las UGEL, a la comunidad a partir de la transferencia de tales funciones a los municipios distritales. Además, algunos gobiernos regionales han elaborado proyectos de inversión pública (PIP) para cubrir las necesidades de infraestructura y de soporte pedagógico de las escuelas. Finalmente, el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana (FONDEP) ha iniciado sus actividades de financiamiento de proyectos de innovación para el desarrollo educativo, transfiriendo fondos directamente a las IIEE. En los capítulos siguientes se revisará estas experiencias con mayor detalle.

2.2.4. Ejecución del gasto educativo

En el 2004, la ejecución presupuestal del gasto en personal y obligaciones sociales (sobre todo salarios) fue alrededor de 95%. A partir del 2005, la ejecución del presupuesto salarial se ha mantenido constante y por encima del 99% en el nivel regional, mientras que en el nivel nacional se observa una leve tendencia de baja hasta el 2008, cuando alcanza 94.7% de ejecución (ver Gráfico 3).¹²

Algunos gobiernos municipales empezaron a ejecutar gasto en personal y obligaciones sociales en el 2007, posiblemente con la implementación del programa piloto de municipalización de la educación. En el último año han mejorado su nivel de ejecución (de 90% en el 2008 a 98% en el 2009). La menor ejecución inicial en este rubro puede deberse a la demora en la transferencia de las funciones a los municipios. Es importante destacar que el monto total en personal y obligaciones asignado a los gobiernos locales es pequeño (S/. 16.57 millones), y se concentra principalmente en las tres provincias urbanas de mayor densidad poblacional e ingresos (Lima, Piura y Trujillo).¹³

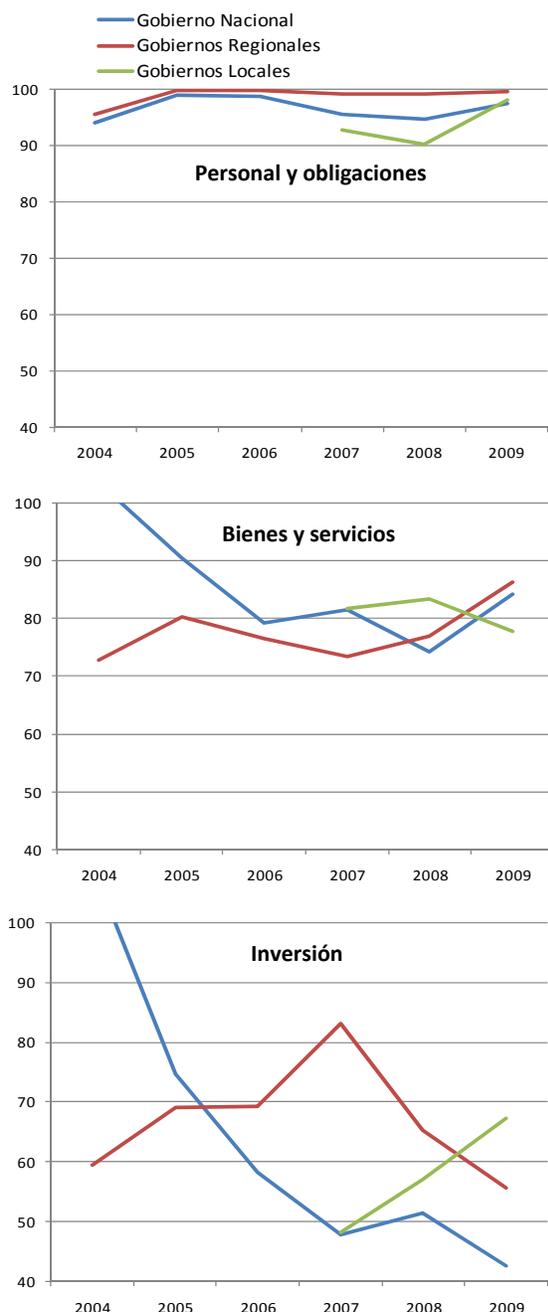
El nivel de ejecución del gasto en bienes y servicios se ha mantenido por encima del 70%, con una tendencia decreciente en el gobierno nacional y creciente en los gobiernos regionales. La ejecución en este rubro al nivel del gobierno nacional era de 103.5% en el 2004, y bajó hasta el 74% en el 2008. Esto se explica en parte por la demora en las licitaciones para la elaboración, compra, impresión y distribución de libros escolares para el año escolar 2008 (que fueron recién distribuidos a mediados del año escolar 2009). Los gobiernos regionales, por su parte, han incrementado su nivel de ejecución del gasto en bienes y servicios de 72.9% en el 2004 a 86.3% en el 2009, a pesar de una breve caída entre el 2006 y 2007. Esto podría tener que ver, ante todo, con un proceso de progresivo aprendizaje del manejo de las funciones operativas que les fueron transferidas en el año 2003.

Como es de esperar, el nivel de ejecución presupuestal más bajo es el del gasto de inversión. En el nivel nacional el porcentaje de ejecución ha tendido a disminuir con el tiempo, pasando del 110% en el 2003, al 43% en el 2009. Esto puede deberse al progresivo incremento en que el monto asignado a inversiones, que excede las capacidades institucionales instaladas para ejecutarlo.

¹² Fuente: SIAF, Enero 2010.

¹³ Los municipios distritales de la provincia de Lima recibieron S/.7.7 millones, el municipio provincial de Piura S/.2,4 millones, el municipio provincial de Trujillo S/.1.04 millones.

Gráfico 3. Porcentaje de ejecución presupuestal por nivel de Gobierno y tipo de gasto, 2004-2009



Fuente: SIAF (MEF). Elaboración propia.

Los gobiernos regionales incrementaron su nivel de gasto en los primeros años de la descentralización. En el 2007, el nivel de ejecución del gasto de inversión regional llegó al 83%, casi el doble del nivel de ejecución del gobierno nacional o de los gobiernos locales. Pero a partir de ese año, la ejecución del gasto de inversión empezó a declinar, y en el 2009 fue de solo 55.7%.

Es importante señalar que desde el año 2007, el gasto de inversión al nivel regional se incrementó significativamente en todos los sectores y no solo en educación. Así, el presupuesto total de inversiones de los gobiernos regionales se quintuplicó en solo cuatro años, subiendo de S/. 1,442 millones en el 2005, a S/.7,299 en el 2009 (en soles corrientes, según SIAF). Más aún, la cantidad de la inversión regional creció no sólo en montos sino también en número de proyectos, la mayoría de los cuales requiere pasar por el SNIP. Debido a las restricciones para la contratación de más personal para estas tareas, los gobiernos regionales debieron administrar el presupuesto de inversión con el mismo personal que tenían previamente. Todo esto implicó una recarga en las tareas de los especialistas de las gerencias de infraestructura, que manejan los proyectos de todos los sectores en la región, y consecuentemente, demoras en la ejecución.

La limitada ejecución presupuestal de las regiones también responde a problemas en los diseños definitivos. La baja calidad de estos diseños se debe principalmente a la reducción de costos de inversión para estudios de diseño y ejecución de obra para poder justificar la viabilidad. Un estudio reciente realizado para el Gobierno Regional de Cajamarca, evidencia que existen desviaciones importantes de hasta 50% con los costos de pre inversión en los proyectos en actual ejecución, hasta 11% en el nivel de estudio definitivo y hasta 9% en el proceso de ejecución de obra (Guerra-García y Velazco, 2009).

En contraste, el incremento del presupuesto asignado a los gobiernos locales en el rubro de inversiones estuvo acompañado por un aumento del porcentaje de ejecución. En este aspecto puede haber influido el nivel de requerimientos del SNIP. Los proyectos llevados a cabo por el nivel local son de montos menores que los del nivel nacional, por lo tanto en la mayoría de los casos, los estudios requeridos para su aprobación son menos complejos en comparación que los niveles de gobierno más altos, que ejecutan obras de mayor envergadura.

Además, si bien el presupuesto de inversión de los gobiernos locales es prácticamente igual a la suma del presupuesto de inversiones del gobierno nacional y los gobiernos regionales,¹⁴ el monto total de inversión administrado por cada gobierno municipal es significativamente menor (pues se divide entre más de 2000 municipios distritales y provinciales) que el de los gobiernos regionales (que se divide entre 25), mientras que la diferencia en capacidad institucional no es tan marcada.

Finalmente, no existen mecanismos de transferencia directa de recursos a las instituciones educativas, a pesar de que tienen la función de formular, ejecutar y evaluar su presupuesto anual. Las IIEE reciben los insumos que les asigna su unidad ejecutora y deben canalizar sus solicitudes de bienes y servicios a través de las unidades de costeo y en procesos altamente burocráticos. Las soluciones temporales utilizadas por el PPM y el programa de Fondos Concursables del FONDEP evidencian la necesidad de crear mecanismos institucionales más claros y directos.

2.3. Sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas

En los últimos años, el Perú ha mostrado grandes avances en el desarrollo de la información educativa y de la evaluación de la calidad, en términos de diversificación, accesibilidad y calidad. Por un lado, se cuenta con portales virtuales que ofrecen acceso a indicadores educativos a nivel departamental y algunos datos sobre las escuelas del sistema. Por otro lado, se ha iniciado un proceso de evaluación de los aprendizajes, que actualmente se aplica cada año en segundo grado a través de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). En este camino, se ha fortalecido algunos mecanismos de rendición de cuentas a la población, como es el reporte de los resultados de la ECE a padres de familia y a la sociedad en general.

2.3.1. La producción y sistematización de la información educativa

Las diferentes instancias de gestión educativa recogen regularmente información sobre los estudiantes, los docentes y las instituciones educativas en sus ámbitos. En cuanto a la información sobre los alumnos, la Unidad de Estadística Educativa (UEE) del MED recoge datos sobre el número de alumnos matriculados y el número de docentes que enseñan en cada IE, pero no es posible vincular a los alumnos con los docentes que les enseñan o hacer un seguimiento del alumno a lo largo de su vida escolar (CEI, escuela, colegio, universidad, profesores, notas, etc.). Cabe mencionar que la información registrada en estas bases de datos es reportada por el director de la institución educativa, y por tanto, sujeta a sesgos. Por otro lado los datos administrativos (nóminas de matrícula, planillas, catastros, etc.) son registrados manualmente y recopilados por la UGEL correspondiente, pero no llegan a ser sistematizados en una base de datos al nivel de la UGEL, mucho menos integrada en una base de datos nacional.

También existen algunos sistemas de información docente, pero el vínculo entre ellas es débil. Entre los principales sistemas administrados por el MED están: el Sistema Único de Planillas (SUP), el Sistema Integrado de Racionalización (SIRA), el Sistema de Control y Administración de Plazas (NEXUS), además del propio registro del Programa Nacional de Capacitación y Formación Permanente (PRONAFCAP). En el caso de la Carrera Pública Magisterial (CPM), no se cuenta aún con un sistema de administración de la información, pero se está registrando los datos de los postulantes e ingresantes. Todos estos sistemas funcionan sin una conexión que permita, por ejemplo, reconstruir el portafolio de un docente (grados y escuelas en los que enseñó, en qué años, a qué alumnos, en qué cursos de capacitación participó, premios o reconocimientos recibidos, remuneración, ingreso a la CPM, puntajes obtenidos en evaluaciones docentes, puntajes obtenidos por sus alumnos, etc.).

¹⁴ En el PIM 2009, el presupuesto de inversión local es de S/. 15,454 millones, comparado con S/. 8,921 millones del Gobierno Nacional y S/. 7,299 millones de los gobiernos locales.

En cuanto a la información por centro educativo, se cuenta con información reportada por los directores de IIEE en el Padrón Escolar. Esta información es recogida y sistematizada por la UEE y contiene un registro detallado de las condiciones físicas del local educativo, mobiliario y equipos, así como características y número de la población estudiantil, personal docente y administrativo. Cada escuela es identificada con un código modular, que identifica de manera única a la institución educativa y que se utiliza consistentemente en diferentes bases de datos. Además, existe el registro del Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP), que ha elaborado una base de datos de las instituciones educativas beneficiarias del proyecto, pero que no está vinculado con los datos del padrón escolar (aunque con el código modular, se podría establecer este vínculo). Existen otras fuentes de información que no están articuladas con las anteriores como el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión en la Institución Educativa (SIAGIE), el censo de talla escolar, y los padrones de beneficiarios de programas del propio ministerio como “Una Laptop por Niño”, el módulo de educación del programa Juntos, entre otros.

Por otro lado, la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) es la encargada de recoger y difundir información sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes. En este campo ha habido avances muy importantes (ver siguiente sección). Con el uso del código modular como identificador único de la IE, se puede vincular los resultados de las evaluaciones censales con las características de la escuela, según su registro en el padrón escolar. Esto ha permitido que el MED entregue reportes de resultado a cada escuela participante con sus propios resultados, de igual manera que se entrega reportes individuales a los padres de los estudiantes evaluados. Sin embargo, el sistema no está diseñado para vincular el resultado de la prueba de los estudiantes con los datos de matrícula, promoción, retención o abandono; tampoco se puede ligar con la información de los docentes que enseñaron a los alumnos evaluados.

Con la descentralización, algunos gobiernos regionales han tomado la iniciativa de administrar sus propias bases de datos. Esto dificulta aún más la integración y sistematización de la información. Por ejemplo, el Sistema Único de Planillas (SUP) ha sido reemplazado en la práctica por sistemas regionales de registro de planillas que no reportan al MED. Consecuentemente, el MED no tiene información completa sobre cuántos docentes están empleados en las IIEE públicas del país, quiénes son o dónde están asignados.

El desafío está en vincular la información de monitoreo directamente con los datos administrativos en un solo sistema. La cantidad de nueva información registrada por las distintas unidades del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales ha aumentado significativamente, pero sin mayor orden o sistematización. Por tal razón, aún existen serias limitaciones en cuanto a la articulación de las diferentes fuentes de información, la confiabilidad de los datos auto-reportados por las propias instituciones educativas, y la oportunidad de la publicación de la información. Este es un tema central en un proceso de la descentralización, como se ha visto en la experiencia internacional. Es, además, una función que es mejor desempeñada por el gobierno central, pues es el único con la capacidad de sistematizar la información al nivel nacional, certificar la calidad de los datos registrados, y ponerlos a disposición de cualquier usuario del sistema educativo.

*Se pueden identificar al menos tres problemas que se generan debido a la inadecuada o insuficiente sistematización e integración de la información educativa y administrativa. **Primero**, se generan sistemas de reporte paralelo que producen inconsistencias, así como cuestionamientos a la confiabilidad de la información. **Segundo**, no existe una orientación al usuario (funcionario público) en el manejo de la información. Al ser diferentes instancias las que registran los datos educativos y diferentes usuarios que*

puedan utilizarlas, la información se registra sin tomar en cuenta todos sus potenciales usos y la facilidad de acceso para quienes toman decisiones. Y **tercero**, la falta de identificación adecuada de los centros poblados¹⁵ en los que se ubican las escuelas limita la adecuada geo-referenciación de la data educativa ni su vinculación con indicadores de base poblacional (como por ejemplo, cobertura educativa por edades, promedio de años de estudio de la población, etc.). Además, la información geográfica disponible está aún incompleta, lo cual impide estimar, por ejemplo, la distancia entre una escuela y otra, o entre la UGEL y una escuela.

2.3.2. Las evaluaciones estandarizadas de los aprendizajes

*La literatura reciente enfatiza la necesidad de incluir medidas de calidad de la educación al presentar los resultados educativos, dado el importante papel de las habilidades cognitivas para explicar el crecimiento económico.*¹⁶ El Perú ha participado en pruebas internacionales (LLERCE, SERCE, PISA), lo cual permite analizar la calidad de la educación del Perú en el contexto internacional. Asimismo, el MED a través de su Unidad de Medición de la Calidad (UMC) viene elaborando pruebas nacionales para medir la calidad de la educación por más de diez años, muchas de las cuales permiten analizar diferencias entre regiones (ver Cuadro 4).

Desde hace más de una década, la UMC se ha ido consolidando como una instancia técnica de evaluación de los aprendizajes en el Perú. En 1996, 1998, 2001 y 2004 llevó a cabo rigurosas evaluaciones basadas en muestras de alumnos de primaria y secundaria en las áreas de lectura y matemáticas. Estos resultados fueron reportados de manera agregada para el país y para cada región, pero debido a las características de la muestra, no se podía desagregar al nivel de provincia, distrito o de la escuela (porque sólo se tenía información para algunas).

En el 2006 se aplicó por primera vez la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) en segundo grado de primaria para el área de comprensión de lectura. Esta prueba censal estandarizada tenía el objetivo de proporcionar retroalimentación sobre los resultados para las escuelas, las comunidades y los padres de familia. En su primera aplicación, se evaluó solo se el área de comprensión lectora. Ese año, la evaluación resistió el rechazo de algunos sectores del sindicato de maestros (SUTEP), pero alcanzó alrededor del 55% de la población objetivo de las escuelas, y el 44% de los estudiantes (MED-UMC, 2007, 2008).

A pesar de la oposición inicial, el MED logró establecer la ECE como una evaluación anual con una cobertura significativamente mayor cobertura a partir del 2007. En 2007, el ejercicio se repitió, con una cobertura mucho mejor, alcanzando el 91% de las escuelas y el 80% de los estudiantes en la población objetivo. Las pruebas se aplicaron también a las escuelas interculturales bilingües (únicamente a cuarto grado de primaria) y contemplaron adicionalmente un examen de matemáticas. En noviembre del 2008, las pruebas fueron administradas por tercera vez, con una cobertura similar (90% de las escuelas y el 71% de los alumnos). El diseño de las preguntas ("ítems") en las pruebas fue refinado para mejorar la continuidad en el nivel de dificultad, que a su vez facilitaría un análisis más preciso de los resultados. En el 2008, la UMC incorporó en la ECE una sub-muestra rigurosamente controlada de aproximadamente 5000 escuelas, lo que facilitará el control de calidad de los resultados. Esto también permitirá una estimación precisa de los resultados a nivel nacional y regional. En el 2009, se mantuvo el diseño de la

¹⁵ Los códigos de centro poblado que utiliza el MED no coinciden con los de INEI. Lo que es más, las bases de datos del MED no utilizan la misma codificación entre sí (por ejemplo, entre las bases de educación inicial y las del padrón censal), y no todas cuentan con este dato.

¹⁶ Por ejemplo, Hanushek and Woebman (2009)

muestra controlada. La cobertura de escuelas se mantuvo respecto al año anterior (90%) y la cobertura de alumnos subió (81%).

Cuadro 4. Pruebas de rendimiento educativo aplicadas en Perú

Evaluación	Año	Población evaluada	Interpretación de resultados	Áreas evaluadas	Cobertura
Nivel Latinoamericano – LLECE - UNESCO					
Primer Estudio (PERCE)	1997	3P y 4P	Normas*	Comunicación	Muestral
				Matemática	Inferencia: Megaciudad / Urbano / Rural
Segundo Estudio (SERCE)	2006	3P y 6P	Criterios**	Comprensión de Textos, Producción de Textos, Matemática, Ciencias	Muestral
					Inferencia: Nacional
Nivel Mundial – PISA – OECD					
Ciclo 2001 +	2001	15 años en secundaria	Criterios**	Alfabetización lectora*, matemática y científica	Muestral
					Inferencia: Nacional
Ciclo 2009	2009	15 años en secundaria	Criterios**	Alfabetización lectora*, matemática y científica	Muestral
					Inferencia: Nacional
Pruebas nacionales					
CRECER 1996	1996	4P	Normas*	Comunicación	Muestral:
				Matemática	Inferencia: IE Polidocente Completas
CRECER 1998	1998	4P y 6P		Comunicación	Muestral:
		4S y 5S		Matemática, C Sociales, C Naturales	Inferencia: IE Urbanas Polidocente Completas
Evaluación Nacional 2001	2001	4P y 6P	Criterios**	Comunicación	
		4S		Matemática	Muestral:
Evaluación Nacional 2004	2004	2P y 6P		Comprensión de Textos, Producción de Textos, Matemática,	Inferencia: Nacional
		3S y 5S		F. Ciudadana	
Evaluación Censal de Estudiantes	2006-2009	2P 4P (IE EIB)		Comprensión de Textos, Matemática	Censal

Fuente: UMC (MED).

* Referido a la Norma: se interpretan los resultados en función a un promedio. Se hace con el fin de comparar poblaciones entre sí.

** Referido a Criterios: se interpretan los resultados considerando un criterio o estándar de logro.

La UMC produce y entrega reportes individualizados con los resultados de cada estudiante, de cada aula, de cada escuela, provincia y región. La UMC elabora los reportes de resultados para todos los directores, docentes y padres de familia de las escuelas evaluadas, así como para autoridades de los gobiernos regionales, directores y especialistas de las DRE y UGEL. Los reportes contienen recomendaciones específicas para facilitar la mejora de los aprendizajes de los niños. Además, se realizan presentaciones para las direcciones y oficinas de la sede del MED, así como para los diferentes públicos de la sociedad civil que podrían ser usuarios de la información (ONGs, universidades e institutos superiores pedagógicos, editoriales, etc.). Esta información es útil no sólo para tomar mejores decisiones de política, sino también para orientar el trabajo en el aula, la gestión de la escuela y el apoyo de los padres a sus hijos en el hogar, y así lograr mejorar los aprendizajes de los estudiantes.

Cuadro 5. Pruebas censales en América Latina según los grados evaluados

País	Evaluación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ecuador	Aprendo (96-97)			■				■			■		
Argentina	ONE			■			■	■					■
Guatemala	PRONERE			■									
Honduras	UMCE			■									
Nicaragua	SNE			■									
México	Enlace				■	■	■			■			
El Salvador	SINEA				■					■			
Panamá	SINECE												■
Paraguay	SNEPE			■									■
Cuba	SECE			■									■
Costa Rica	Pruebas Nacionales												
Colombia	Saber					■	■			■			
Bolivia	SIMECAL (h. 2000)			■			■		■				
R. Dominicana	Pruebas Nacionales								■				■
Brazil	SAEB				■								■
Chile	SIMCE				■				■				■
Perú	ECE		■										
Uruguay, Venezuela	PEA, SINEA						■						

Fuente: Vegas y Petrow (2008). Elaboración propia.

La principal limitación actual de la ECE radica en que solo se aplica a los alumnos de segundo grado de primaria. El Perú es el único país de la región que evalúa en segundo grado y es uno de los pocos que evalúa un solo grado. Argentina, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá y Paraguay evalúan en tercero y sexto grado de primaria, y algunos de ellos también evalúan en noveno y doceavo. México evalúa en tercero, cuarto, quinto, sexto y noveno grado. Ecuador realiza evaluaciones en tercero, séptimo y décimo grado (ver Cuadro 5).

Evaluar en segundo grado tiene ventajas y limitaciones. Por un lado, los resultados que se encuentran en segundo grado sirven para detectar tempranamente a los alumnos en riesgo de quedarse atrás y, por tanto, implementar medidas focalizadas o correctivas. Por otro lado, los resultados no pueden ser utilizados como indicadores válidos de la calidad de las escuelas a las que los estudiantes evaluados asisten, pues llevan poco tiempo en ellas y el efecto del hogar, la comunidad o la educación inicial podría ser mayor al efecto de la escuela actual.

Evaluar sólo en un grado también tiene sus limitaciones. En primer lugar, no permite hacer seguimiento de los avances en una misma cohorte de estudiantes y, por tanto, del efecto que la escuela puede tener en los aprendizajes, o el impacto de algunos programas o políticas concretas y su efecto en el tiempo. En segundo lugar, la atención de los docentes y los esfuerzos de los funcionarios y administrativos podrían concentrarse (como ha sucedido en el caso del PELA) en los grados evaluados y, eventualmente, afectar la calidad de la enseñanza en los grados subsiguientes. En tercer lugar, sólo un subgrupo de padres de familia (los que tenían hijos en segundo grado el año anterior) recibe información estandarizada sobre el desempeño de sus hijos, mientras que los demás no obtienen retroalimentación. Lo que es más, aquellos que sí reciben los reportes no podrán contar con información sobre su progreso en futuros grados. En cuarto lugar, y relacionado con el punto anterior, sólo los docentes que enseñan en segundo grado reciben retroalimentación respecto al desempeño de sus alumnos, y, en esta misma línea, los directores de escuelas cuentan con información sólo para el segundo grado.

Los importantes avances en la medición de la calidad han motivado iniciativas regionales complementarias que reflejan el avance en la creación de una cultura de evaluación. En efecto, algunos gobiernos regionales (por ejemplo Apurímac, Huánuco, Ica) e incluso algunas UGEL (como Tingo María), han desarrollado y aplicado sus propias pruebas de rendimiento estudiantil para poder monitorear el logro de aprendizaje de los alumnos. En otras regiones, como San Martín o Cajamarca, se aplicaron pruebas regionales para construir una línea de base en indicadores de rendimiento educativo que sirva para la formulación del Proyecto Educativo Regional. Si bien los esfuerzos regionales son valiosos, la elaboración de pruebas estandarizadas de aprendizaje es una tarea especializada, y para asumirla con seriedad, es necesario fortalecer las capacidades de las DRE y UGEL.

2.3.3. El uso de la información para la gestión educativa y la rendición de cuentas

Existe cada vez más información a disponibilidad de la ciudadanía, aunque su uso es todavía limitado. A través de su portal por internet, el MED publica información sobre una variedad de indicadores educativos, desde estadística básica (número de alumnos, docentes y centros de estudios por todo nivel de la educación básica) hasta indicadores contruidos con información de encuestas de hogares y censos escolares (tasas de cobertura, atraso escolar, disponibilidad de docentes, mobiliario y equipos, logros de aprendizaje, entre otros). La información está disponible al público general, pero a pesar de estos esfuerzos por facilitar el acceso a ella, los usuarios con menores ingresos y niveles educativos podrían tener mayores dificultades para entenderla y utilizarla.

En la forma como se presenta actualmente, la información recogida no permite realizar un seguimiento a los indicadores a niveles de UGEL o escuela. Los indicadores educativos se presentan como máximo a un nivel departamental. Algunos indicadores cuentan con información histórica desde 1985 a nivel departamental (tasa de cobertura total y por nivel, tasas de conclusión por nivel, deserción, repitencia y atraso escolar), mientras que otros están disponibles sólo para dos años (2005/2006 y 2007/2008). Cabe señalar que hay avances en el reporte de la estadística básica al nivel de escuela para los años 2008 y 2009, lo que podría indicar un cambio positivo en el sistema de reporte de información educativa que podría facilitar la labor de los funcionarios de UGEL y DRE en la planificación y organización de los servicios educativos.

Por otro lado, las pruebas estandarizadas proporcionan información valiosa para la toma de decisiones a nivel de políticas, en particular respecto de cómo asignar recursos de manera más eficiente para mejorar la calidad y reducir la desigualdad en la educación. En ese sentido, los hacedores de política y los encargados de la gestión educativa necesitan información sobre el rendimiento general del sistema educativo, las diferencias existentes entre las escuelas y subgrupos de estudiantes, de los progresos realizados por las escuelas o distritos escolares con sus recursos disponibles, y el impacto de programas alternativos. Contando con la ECE, por ejemplo, el MED estableció metas agresivas para mejorar los resultados del aprendizaje en los primeros grados. Se espera que en el año 2011, el 35% de los estudiantes alcancen un nivel de suficiencia en comprensión lectora al final de segundo grado, y 30% debe alcanzar un desempeño suficiente en matemáticas. Estas metas dieron lugar al Programa Estratégico Logros de Aprendizaje, un esfuerzo conjunto del MEF, MED y los gobiernos regionales para alcanzar las metas trazadas bajo un enfoque de presupuesto por resultados.

Sin duda, la aplicación anual de la ECE ha impulsado cambios importantes en algunas prácticas de gestión. Existe, por ejemplo, mayor referencia a los niveles y evolución de los aprendizajes en documentos producidos por las UGEL, la DRE o el propio MED. Más notablemente, los resultados de la ECE han sido utilizados para el diseño e implementación del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) bajo el enfoque de presupuesto por resultados. En este marco, la ECE sirve como instrumento

para seleccionar IIEE participantes, monitorear el avance hacia las metas trazadas, y rendir cuentas a las instancias administrativas superiores así como a la población. Pero aún queda pendiente fortalecer las capacidades de todas estas instancias y de las IIEE para hacer mayor y mejor uso de la información más allá del PELA.

Aparte de la ECE, los mecanismos de rendición de cuentas al nivel de la escuela o comunidad educativa son todavía limitados. La normativa promueve la creación de los Consejos de Educación Institucionales (CONEI) como una instancia dentro del centro educativo con un rol consultivo, de vigilancia y apoyo en la gestión y autonomía escolar. Al estar conformados por el director, y representantes de los estudiantes, padres de familia, docentes, personal administrativo y de la comunidad, el CONEI representa un espacio de diálogo entre los diferentes actores del sistema educativo para participar en la planificación del Proyecto Educativo Institucional, evaluar las actividades del Plan Anual de Trabajo, la gestión de los recursos financieros y mantenimiento del local, mobiliario y equipos, entre otros temas que coadyuvan a una gestión escolar autónoma, eficiente y transparente. Sin embargo, son muy pocos los centros educativos que cuentan con sus CONEI instalados y operativos a nivel nacional, por lo que diferentes iniciativas que promueven la gestión desde el nivel escolar, como el FONDEP, establece como requisito para su funcionamiento la instalación del CONEI en la escuela beneficiaria.

Queda pendiente la definición de estándares curriculares o de aprendizaje que se constituyan como un referente claro de lo que se considera "desempeño suficiente". Las pruebas UMC están formuladas sobre la base del Diseño Curricular Nacional (DCN), que define las competencias esperadas a desarrollar en cada ciclo educativo, pero no se traducen en estándares medibles (MED, 2009). Dado que el DCN no plantea estándares curriculares, la UMC ha debido elaborar las pruebas sobre la base de una interpretación de lo que podría considerarse como estándar para el segundo grado en las áreas evaluadas. La definición de estándares de aprendizaje es un paso clave hacia el fortalecimiento de la gestión basada en resultados, para garantizar la continuidad en el diseño de la ECE, así como facilitar la comprensión y utilización de los resultados de las pruebas estandarizadas en general.

La instancia responsable de la elaboración de los estándares de calidad educativa, tanto de aprendizaje como de gestión en general, es el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Básica (IPEBA). En el 2008 se instaló el IPEBA, que es el órgano responsable de asegurar la calidad de la educación básica y forma parte del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE). El SINEACE está conformado por el IPEBA, el CONEACES y el CONEAU, estos dos últimos encargados de asegurar la calidad de la educación superior no universitaria y superior universitaria, respectivamente. El IPEBA, por su parte, tiene el encargo de formular estándares de calidad educativa, acreditar a las instituciones que los cumplan y poner esta información a disposición de la sociedad. Debería también, según la ley, realizar las evaluaciones de estudiantes y conducir otros procesos de evaluación de la calidad de la educación básica. Desde que se instaló, el IPEBA ha realizado algunas actividades de consulta, pero recién está en la fase de fortalecimiento institucional.

Capítulo 3.

Evolución de los resultados educativos en el marco de la descentralización

Este capítulo presenta la evolución de algunos indicadores de cobertura, conclusión oportuna, atraso escolar y logros de aprendizaje durante la última década (1998-2008). En ese período se identifican dos quinquenios, uno previo al inicio de la descentralización, y otro posterior. El análisis presentado no establece una relación causal entre descentralización y desempeño del sistema educativo, pero permite dibujar un panorama respecto a la evolución de indicadores clave en el contexto de la descentralización. Para ello, se toma en cuenta los factores comúnmente asociados a las diferencias en el desempeño de estos indicadores.¹⁷

3.1. Cobertura de la educación básica¹⁸

El Perú ha realizado importantes avances en materia de matrícula escolar tanto a nivel pre-primario, primario y secundario. Así, a nivel de educación primaria Perú ha logrado una tasa de matrícula neta superior al 95%. En inicial, la matrícula neta es superior al 64%, superando a la mayoría de países de la región como Brasil (49%) y Chile (53%). En secundaria, se registra una matrícula neta de 76%, nivel cercano al 79% registrado en Argentina, el país con el mejor resultado de la región (ver Cuadro 6).

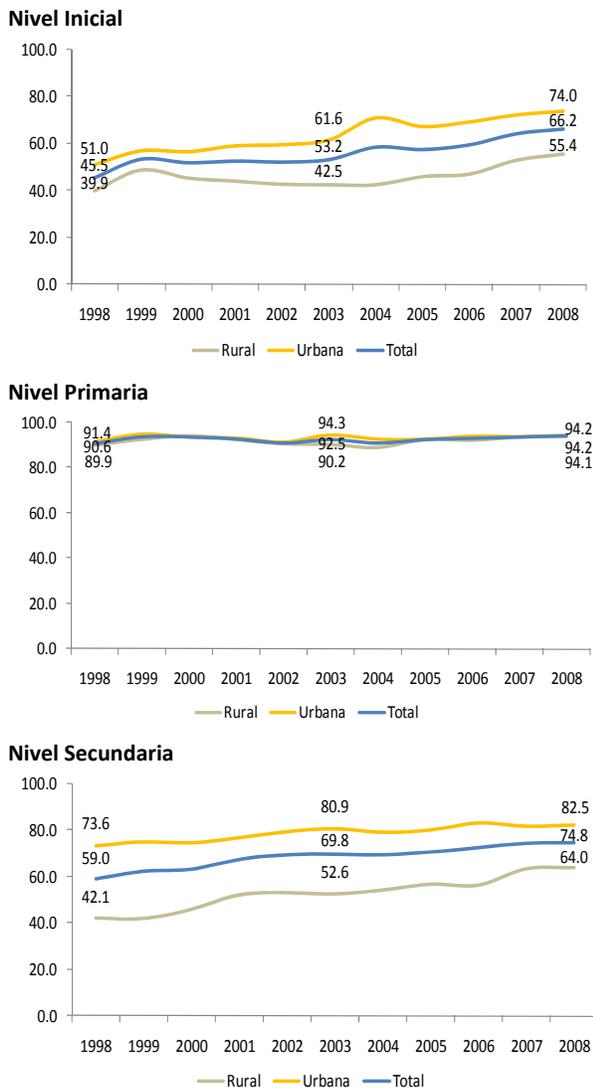
En la última década se ha registrado importantes incrementos en la cobertura, especialmente en inicial y secundaria. Entre los años 1998 y 2008, el incremento a nivel nacional fue de 20.7 puntos porcentuales (pp.) para inicial y 15.8 pp. en secundaria, mientras que en primaria el avance ha sido más lento (3.6 pp.), pero se tiene una cobertura casi completa (ver Gráfico 4). Por otro lado, la evolución de estos indicadores en las zonas rurales y urbanas es distinta. En nivel inicial, se aprecia un mayor aumento de la cobertura en zonas urbanas en comparación con las zonas rurales (23 pp. vs. 15.5 pp.), mientras que en

¹⁷ La literatura internacional muestra, a nivel macro, una relación importante pero no perfecta entre el nivel de desarrollo alcanzado por los países y sus resultados de cobertura y calidad educativa. Asimismo, la literatura señala que la relación entre el gasto en educación y la calidad de los servicios es débil, y resalta la importancia de la eficiencia en el gasto educativo, pero a la vez indica que no existen países con buenos resultados que gasten poco. A nivel microeconómico, se ha identificado el importante rol de las condiciones socio-económicas que acompañan a los alumnos durante el proceso educativo. Adicionalmente, las características de las escuelas a las que los alumnos asisten también influyen en los resultados educativos.

¹⁸ La tasa de cobertura neta en el nivel se define como el porcentaje de alumnos matriculados en inicial, primaria o secundaria que se encuentran en el grupo de edades establecido para dicho nivel, expresado como porcentaje de la población total de dicho grupo de edades (MED).

nivel primaria y secundaria, el incremento ha sido mayor en el ámbito rural (2.8 pp. vs. 4.2pp y 8.9pp. vs. 21.9pp., respectivamente).

Gráfico 4. Evolución de las tasas de cobertura neta en el nivel, 1998-2008



Fuente: MED. Elaboración propia.

Cuadro 6. Matrícula neta en educación en América Latina, 2007 (% población)

País	Inicial	Primaria	Secundaria
Argentina 1/	66.43	98.51	79.35
Bolivia	39.75	93.67	69.93
Brazil	48.55	92.58	76.96
Chile	52.82	94.38	85.26
Colombia	33.69	90.26	70.33
Ecuador	83.33	96.90	59.23
Mexico	96.87	97.87	70.95
Paraguay 2/	29.86	92.44	57.75
Peru	64.22	96.80	75.88
Uruguay	72.23	97.51	67.74
Venezuela	55.07	92.20	68.41

1/ Año 2006 para inicial y secundaria y año 2005 para primaria.

2/ Año 2006 para todos los niveles.

Fuente: UNESCO

Desde antes del inicio de la descentralización educativa (2003), se observa una tendencia al incremento de cobertura, que continúa durante la descentralización pero con mayor intensidad en el nivel inicial y menor en secundaria. En el período previo a la descentralización (1998-2003), el acceso a la educación inicial se incrementó de 45.5% a 53.2%, en el caso de primaria se incrementó de 90.8% a 92.5%, y en secundaria subió casi 11 puntos porcentuales (de 59% a 69.8%). En el período posterior al inicio de la descentralización (2003-2008), la tendencia al incremento de cobertura se mantuvo, alcanzando el 66.2% en inicial, el 94.2% en primaria, y el 74.8% en secundaria. Es decir, el aumento de la cobertura de nivel inicial ha sido mayor a partir de la descentralización, mientras que en primaria no se muestran diferencias entre ambos períodos, y en secundaria la situación es inversa (mayor incremento en el período previo a la descentralización).

En los tres niveles, el incremento de la cobertura en zonas rurales ha sido mayor en el período posterior a la descentralización (2003-2008) que en el período previo. Como es reconocido, las diferencias geográficas en el país ocasionan inequidades en el acceso a la educación, especialmente entre zonas rurales y urbanas, por lo que un aumento en las coberturas en el ámbito rural ayuda a reducir estas diferencias. En el período previo a la descentralización se observa una tendencia a la ampliación de las brechas de cobertura entre zonas rurales y urbanas en inicial y primaria, y una reducción en el caso de secundaria. Pero a partir del 2003, estas brechas tienden a reducirse en todos los niveles. Por ejemplo,

en 1998 la brecha urbano/rural en la cobertura de educación primaria era de 1.5 pp., y creció hasta 4.1 pp. en el 2003, para luego reducirse hasta casi desaparecer en el 2008 (0.1 pp.)

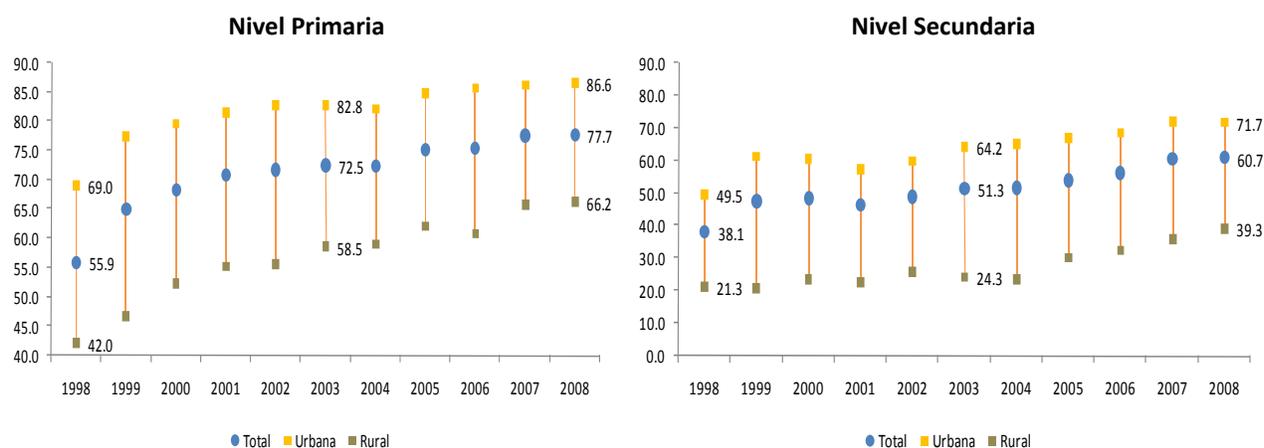
Además, luego de la descentralización, el incremento de cobertura en todos los niveles educativos ha sido mayor para las familias pobres extremas. Durante el período posterior a la descentralización se registra un mayor incremento de cobertura educativa para las familias pobres extremas, en contraste con el período previo a la descentralización, cuando el mayor aumento de cobertura se registró para las familias no pobres (en inicial) o pobres (en primaria y secundaria).

3.2. Conclusión oportuna de primaria y secundaria¹⁹

La tasa de conclusión oportuna de primaria y secundaria ha aumentado significativamente en los últimos diez años, pero principalmente en el período previo a la descentralización. En ambos niveles educativos la tasa de conclusión oportuna aumentó en aproximadamente 22 pp. entre el 1998 y el 2008. Sin embargo, en el período previo a la descentralización el incremento de la tasa de conclusión fue 16.6 pp. para primaria y 13.2 pp. para secundaria; mientras que en el período posterior el aumento fue bastante menor (5.2 pp. en primaria y 9.4 pp en secundaria).

Por otro lado, la brecha urbano/rural en este indicador ha seguido la misma tendencia que la cobertura. En los últimos diez años, el mayor aumento de la tasa de conclusión oportuna de primaria se ha dado en el ámbito rural. Si bien en el período previo a la descentralización (1998-2003) la brecha urbano/rural en la tasa de conclusión oportuna aumentó para ambos primaria (de 23.7 a 27.3 pp.) y secundaria (de 26.6 pp. a 34.1 pp.), en el quinquenio siguiente la brecha disminuyó en ambos casos: a 20.4 pp. (primaria) y 32.4 pp. (secundaria).

Gráfico 5. Evolución de las tasas de conclusión por nivel educativo, 1998-2008



Fuente: MED. Elaboración propia.

Adicionalmente, durante el período de descentralización (2003-2008) la tasa de conclusión oportuna de secundaria se incrementó más entre las familias pobres extremas. A diferencia del período previo a la descentralización, el mayor aumento de la conclusión durante el período 2003-2008 se registró en las

¹⁹ La tasa de de conclusión se define como la proporción de la población de un grupo de edades que ha completado un nivel educativo determinado respecto a la población total de ese grupo de edades. En el caso del nivel primaria se toma como referencia la población entre 12 y 14 años de edad, mientras que para secundaria, son los jóvenes entre 17 y 19 años de edad. La edad oficial para culminar primaria es 11 años, mientras que para secundaria es 16 años.

familias pobres extremas, pero solo para nivel secundario. En primaria, la evolución de este indicador fue similar para los diferentes estratos sociales en ambos períodos (ver Anexo 4).

3.3. Atraso escolar²⁰

Al igual que en los indicadores de cobertura y conclusión oportuna, se aprecia una reducción en los niveles de atraso escolar en la última década. El porcentaje de alumnos que ingresan al primer grado de primaria con edad mayor a la establecida (que es 6 años) es cercano a cero, y se redujo de 5.7% en el 1998 a 3.4% en el 2007. En el período previo a la descentralización, este indicador fluctuó de año a año, con una tendencia general a crecer (llegó a 6.3% en el 2002). La reducción más pronunciada se dio justo en el período en que se iniciaba la descentralización, entre el 2002 y el 2004, luego de lo cual ha continuado en declive. Las tasas de extraedad en primaria y secundaria²¹ también se han reducido entre 1998 y el 2007: de 23% a 15.2% en primaria y de 25.2% a 16.7% en secundaria. Para el nivel primaria, esta disminución ha sido ligeramente mayor durante el período previo a la descentralización, mientras que la situación es inversa para nivel de secundaria (ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Evolución de las tasas de extra-edad, 1998-2008

Indicador	Categoría	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007
Ingresantes a primaria con atraso	Total	5.7	6.5	5.6	4.7	6.3	3.8	3.6	3.4	3.4
	Urbana	3.6	5.0	4.1	2.8	4.9	2.3	2.2	2.2	2.2
	Rural	8.9	8.7	8.1	7.5	8.6	6.4	5.9	5.7	5.6
Alumnos de primaria con atraso	Total	23.0	22.3	20.5	19.3	18.8	17.5	16.3	15.6	15.2
	Urbana	14.6	13.9	12.8	11.8	11.6	10.7	9.9	9.3	10.0
	Rural	35.7	34.6	32.4	30.8	30.1	29.0	27.0	26.2	25.6
Alumnos de secundaria sin atraso	Total	25.2	25.1	23.6	23.2	22.7	20.8	18.8	18.0	16.7
	Urbana	21.6	21.4	20.0	19.4	18.9	16.8	14.9	14.1	13.8
	Rural	45.0	45.0	42.2	41.0	40.8	39.1	35.7	34.2	31.9

Fuente: MED. Elaboración propia.

Por otro lado, la mayor disminución en los tres indicadores calculados se registra principalmente en las zonas rurales. La tasa de extraedad en el ingreso a primaria subió en zonas urbanas antes de la descentralización, en tanto en zonas rurales se mantuvo casi invariable. El atraso escolar en nivel primaria pasó de 35.7% en 1998 a 25.6% en el 2007, en tanto en zonas urbanas bajó de 14.6% a 10%. Algo similar ocurrió en el caso de secundaria, donde los niveles de atraso eran incluso más altos. Esto ha permitido una reducción de la brecha urbano/rural en todos los indicadores. Cabe notar que la reducción de esta brecha se ha producido principalmente en el período posterior al inicio de la descentralización, sobre todo en las tasas de extraedad de primaria y secundaria (Cuadro 7). Finalmente, se aprecia que durante el trienio 1999-2002 se presentaron caídas en las tasas de atraso escolar en las familias de diferentes niveles de pobreza, pero estas fueron mayores para la población pobre extrema. En contraste, en el período 2004-2007, solo se registra disminuciones entre las familias pobres extremas, y ligeros aumentos en el atraso escolar en los estratos socioeconómicos más altos (ver Anexo 4).

²⁰ Dado que la fuente oficial de la información no cuenta con datos de estos indicadores para el año 2003 y 2008, se presentan los indicadores entre los años 1998 y 2007, y la división de los períodos antes y después de la descentralización corresponden a los años 1999-2002 y 2004-2007, respectivamente.

²¹ El porcentaje de alumnos con una edad superior en dos o más años a la normativa para el grado en el que se encuentran

3.4. Logros de aprendizaje de los estudiantes

En contraste con los indicadores de cobertura, atraso escolar y conclusión oportuna, los resultados de aprendizaje no mejoraron significativamente entre el 2001 y el 2008. A nivel nacional, las pruebas elaboradas por la UMC desde el 2001 muestran consistentemente que sólo una reducida proporción de los estudiantes obtiene los resultados esperados para el grado en que se encuentran matriculados (Cuadro 8). Estos bajos resultados se mantienen independientemente de si las pruebas se realizaron en educación primaria o secundaria, matemáticas o comunicación. A pesar de que no todas las pruebas son comparables entre sí (por diferencias metodológicas y debido a que son aplicadas a distintos grados), se puede observar una tendencia general de bajo desempeño.

El desempeño del Perú en las pruebas internacionales confirma el bajo nivel de aprendizaje de los estudiantes peruanos en comparación con los demás países de la región. Los resultados son inferiores a los observados por los principales países de la región para los cuales se cuenta con información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México) y el bajo desempeño se mantiene, independientemente del grado o edad que se evalúa. El Gráfico 6 presenta el desempeño de los alumnos de 9, 12²² y 15 años en diversas pruebas internacionales en el Perú ha participado (SERCE para primaria, PISA para secundaria). En todos los casos, el Perú muestra los resultados más bajo del grupo regional, ubicándose 0.3 desviaciones estándar por debajo del promedio regional en los primeros grados de primaria y 0.6 desviaciones estándar cuando los alumnos están cercanos a abandonar la educación secundaria. Esta evolución implica que la diferencia con los países del grupo se incrementa a lo largo de la educación básica.

Gráfico 6. Resultados selectos de América Latina en SERCE y PISA (en desviaciones estándar)



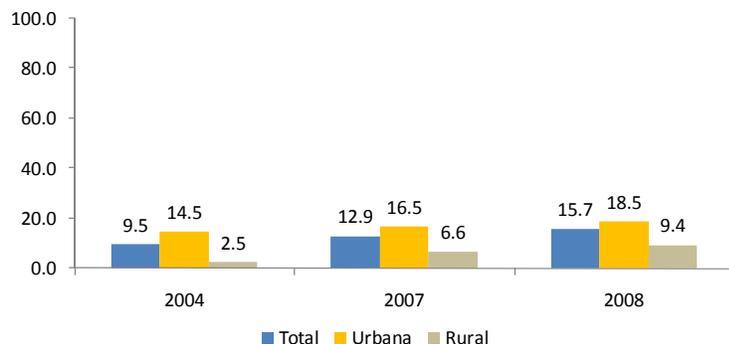
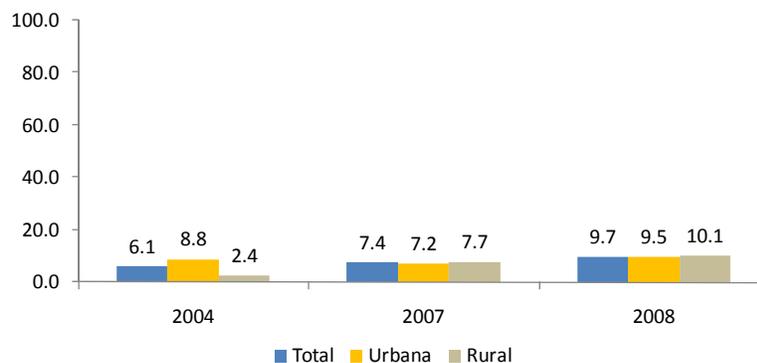
Fuente: UNESCO, OECD. Elaboración propia

Cuadro 8. Resultados de las evaluaciones nacionales

Evaluación	Compresión textos	Matemáticas
Evaluación Censal 2008 (Nivel 2)		
2 Primaria	16.9	9.4
Evaluación Censal 2007 (Nivel 2)		
2 Primaria	15.9	7.2
Evaluación Nacional 2004 (Nivel Suficiente)		
2 Primaria	15.1	9.6
6 Primaria	12.1	7.9
3 Secundaria	15.1	6.0
5 Secundaria	9.8	2.9
Evaluación Nacional 2001 (Nivel Suficiente)		
4 Primaria	34.8	26.6
6 Primaria	9.1	7.1
4 Secundaria	21.3	5.2

Fuente: UMC

²² 3ro y 6to grado de primaria respectivamente.

Gráfico 7. Resultados en en 2do. de primaria en IIEE públicas (% de alumnos en nivel suficiente)**Comprensión de textos****Matemática**

Fuente: MED. Elaboración propia.

condiciones socioeconómicas y los logros de aprendizaje de los estudiantes en comunicación en el 2008 (ver Cuadro 9).²⁶ La mayor desventaja la tienen los alumnos cuya lengua materna no es el castellano, que no han asistido a un centro de educación inicial, que cursan el 2do grado por primera vez, en una escuela donde los maestros no están titulados y queda ubicada en un distrito con alto índice de carencias²⁷ (mayor pobreza). Cualquiera de estas variables, independientemente, tiene un efecto

En cuanto a la evolución de los resultados de aprendizaje (a nivel nacional), se observa que la mejora hasta el 2008 fue marginal (ver Cuadro 8).²³ Entre el 2004 y el 2008 se produce un incremento casi imperceptible de los resultados en comprensión de textos y matemática. El Gráfico 7 muestra el porcentaje de alumnos de segundo grado que alcanzan el nivel esperado en el 2004, 2007 y 2008 en las IIEE públicas.²⁴ Se puede observar una tendencia general que refleja la persistencia de los bajos resultados y de la brecha existente entre alumnos de zonas rurales y urbanas, especialmente en el área de comunicación. Esta tendencia, como veremos en capítulos siguientes, podría estar cambiando recientemente.

Por otro lado, persisten importantes diferencias asociadas a factores socioeconómicos y geográficos. Un análisis de función de producción muestra la correlación²⁵ entre las

²³ Dada la limitación de la información disponible, solo es posible presentar los resultados para el 2do grado y a partir de 2004.

²⁴ Es importante notar aquí que en 2004 la evaluación fue muestral.

²⁵ La literatura, por ejemplo Hanushek y Luque (2003), destaca la importante relación entre las condiciones socioeconómicas y las características de las escuelas, lo que dificulta la estimación de la causalidad de las últimas sobre los resultados educativos.

²⁶ Por temas de espacio, se reporta sólo los resultados de comunicación y no matemáticas, en donde la mayoría de los signos y significancias se mantienen, pero el poder explicativo en conjunto es menor, debido en parte a que los resultados de matemáticas son muy bajos para registrar suficientes niveles de variabilidad. Se usa un amplio conjunto de controles, incluyen proxy la condición socioeconómica de los alumnos (hablar castellano y matrícula en nido), indicadores de los recursos a nivel escuela (disponibilidad de servicios, ratio estudiante/maestro, tamaño de escuelas). Adicionalmente, se incluyen variables a nivel distrito: índice de carencias y gasto per cápita en educación primaria en el distrito.

²⁷ El índice de carencias es un indicador elaborado por FONCODES del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) para la elaboración de un Mapa de Pobreza distrital en 2006 y sirve para focalizar sus intervenciones. Este indicador se construye a nivel distrital y a través de un análisis factorial por el método de componentes principales que reúne distintas variables que reflejan varias dimensiones de la pobreza: % de la población sin agua, desagüe, electricidad, tasa de analfabetismo femenino, % de la población entre 0 y 12 años, y tasa de desnutrición en escolares entre 6 y 9 años de edad. Como resultado, el índice de carencias se encuentra en un rango entre 0 (menores carencias) y 1 (mayores carencias).

estadísticamente significativo en los niveles de aprendizaje, pero la magnitud de este efecto varía. El mayor efecto lo tiene el nivel de pobreza del distrito en el que se ubica la escuela.

Se encuentra también que las características de los estudiantes (en particular la lengua materna, la educación inicial y si repitió el grado) explican el 50% de la varianza en los logros de aprendizaje (en comunicación y matemáticas) cuando se controlan los efectos fijos de la escuela (especificación 2).²⁸ Por otro lado, las características de los alumnos y de las escuelas a las asisten explican el 25% de la varianza en los resultados de comunicación, si se controla el efecto fijo del distrito (especificación 3), el 21% controlando el efecto fijo de la provincia (especificación 4), y el 20% controlando el efecto fijo de la región (especificación 5). Los resultados en matemáticas siguen el mismo patrón, pero con un poder explicativo menor debido a su menor variabilidad.

Cuadro 9. Factores asociados al resultado educativo en Comunicación en 2do. grado de primaria, 2008

Comunicación	1	2	3	4	5
Característica nivel estudiante					
Habla castellano	0.16 ***	0.13 ***	0.15 ***	0.15 ***	0.17 ***
Hombre	-0.04 ***	-0.03 ***	-0.04 ***	-0.04 ***	-0.04 ***
Asistió al centro de educación inicial	0.11 ***	0.12 ***	0.12 ***	0.12 ***	0.12 ***
Repite 2do grado	0.14 ***	0.10 ***	0.11 ***	0.12 ***	0.12 ***
Edad	-0.01 ***	0.00	-0.01 ***	-0.01 ***	-0.02 ***
Característica nivel escuela					
No tiene electricidad	-0.05 ***		-0.05 ***	-0.05 ***	-0.04 ***
No tiene agua	-0.15 ***		-0.05 ***	-0.04 ***	-0.06 ***
No tiene desagüe	-0.02 ***		-0.02 ***	-0.03 ***	-0.02 ***
No tiene baños	-0.02 **		-0.02 **	-0.01	0.01
% docente con título	0.53 ***		0.29 ***	0.31 ***	0.29 ***
Ratio estudiantes/docentes	0.00		0.00 ***	0.00 *	0.00
En área rural	-0.06 ***		-0.13 ***	-0.12 ***	-0.12 ***
Alumnos matriculados	0.00 ***		0.00 ***	0.00 ***	0.00 ***
Característica nivel distrito					
Índice de carencias	-0.55 ***			-0.58 ***	-0.50 ***
PIM por alumno primaria	0.00 ***			0.00 ***	0.00 ***
VARIABLES INDICATIVAS (DUMMY)					
Escuela	No	Si	No	No	No
Distrito	No	No	Si	No	No
Provincia	No	No	No	Si	No
Región	No	No	No	No	Si
R2	0.15	0.50	0.25	0.21	0.20
R2 Ajustado	0.15	0.47	0.25	0.21	0.20

Fuente: ECE, PIM 2009, PNUD

²⁸ No obstante, el efecto pierde significancia estadística al realizar el análisis en el subgrupo de escuelas en distritos más pobres.

PARTE II.

El desarrollo de la descentralización de la educación en el Perú

Capítulo 4.

Avances hacia la regionalización

*En la regionalización, las dos etapas mencionadas se pueden identificar con cierta claridad. En la **primera etapa** (2002-2007) los esfuerzos estuvieron concentrados en la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos regionales. Por un lado, la transferencia de la operación de las escuelas, incluyendo las planillas, la administración de los locales escolares, etc. se inicia en el 2003, pero recién se llega a consolidar en el 2007, luego de que las DRE y UGEL pasaran a formar parte de la estructura orgánica regional (en el 2006). Por otro lado, los recursos para financiar los gastos operativos de la provisión de servicios educativos son transferidos a los pliegos regionales a partir del 2004, pero la transferencia recién se terminó de consolidar en el 2007. Ninguno de estos cambios implicó reformulaciones en los mecanismos de financiamiento o gestión educativa.*

Hay dos funciones nuevas que los gobiernos regionales asumen durante la primera etapa pero que recién se consolidan en la segunda. Una de estas funciones es formular una política de desarrollo regional a través de la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales (PER). Los PER marcan un cambio en el rol de los gobiernos regionales, que pasan de ser administradores de servicios educativos, a ser gestores de una nueva política educativa regional de mediano y largo plazo. La otra función es liderar los esfuerzos de mejora de la calidad educativa a través del fortalecimiento de las prácticas pedagógicas y de la gestión escolar participativa. Es decir, el fortalecimiento del vínculo entre las instancias regionales de gestión educativa y las escuelas en su jurisdicción. Para ello, algunos gobiernos regionales inician proyectos piloto con apoyo de la cooperación internacional (como es el caso de USAID-Aprende y PROMEB).

*En la **segunda etapa** (2008-presente) los gobiernos regionales enfrentan las limitaciones institucionales, pedagógicas y presupuestales para mejorar la educación en sus regiones. En el tema institucional, algunos gobiernos regionales inician procesos de reorganización administrativa regional y la contratación de funcionarios regionales con mayores calificaciones profesionales, con los salarios e incentivos correspondientes. En el ámbito pedagógico, esta es la etapa en que los gobiernos regionales comienzan a consolidar propuestas de mejoramiento de la calidad que se venían desarrollando como piloto con apoyo de la cooperación internacional. En materia presupuestal, las restricciones en el presupuesto corriente dificultaron la implementación de las políticas trazadas en los PER, y algunos gobiernos regionales recurrieron a los Proyectos de Inversión Pública (PIP) para financiar la implementación de estas políticas (e.g. desarrollo o fortalecimiento de sistemas de información, mejoramiento de procesos, diseño de instrumentos para mejorar la calidad del servicio, formación y capacitación).*

4.1. La regionalización de las funciones y la administración educativa

La transferencia de funciones se inició en el 2003, durante la primera etapa de la descentralización, pero recién se llegó a consolidar en el 2007. Luego de esta primera etapa, algunos gobiernos regionales iniciaron procesos de reforma interna para responder a las debilidades institucionales encontradas, en particular con respecto a la capacidad regional para gestionar la educación.

4.1.1. Los arreglos y capacidades institucionales para la regionalización

En el 2006 se reconfiguró las relaciones entre las direcciones regionales y el gobierno central. Con la aprobación de la Ley N° 28296, que regula el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales de los gobiernos regionales, se establece que todas las direcciones regionales son órganos dependientes de los gobiernos regionales correspondientes. Las direcciones regionales están adscritas a gerencias regionales, y en el caso de educación, la DRE se adscribe a la Gerencia de Desarrollo Social (GDS). La designación y cese de los Directores Regionales corresponde al Presidente Regional a propuesta del Gerente Regional respectivo, en tanto antes esta era responsabilidad del Ministerio de Educación. En este contexto, “el Gobierno Regional constituye instancia inmediata superior a la Dirección Regional de Educación, en lo administrativo” (Reglamento LGE, Art. 50), mientras que el Ministerio de Educación mantiene una relación técnico normativa con las diferentes instancias descentralizadas de gestión (Reglamento LGE, Art. 51). Esto tiene como resultado que la instancia regional de gestión educativa responde a dos autoridades, una funcional-sectorial y otra administrativa.

Bajo este esquema, los Directores Regionales no tienen una relación directa con el Presidente Regional, sino a través de la GDS. La GDS supervisa y acompaña a los sectores de educación, salud, trabajo y vivienda en la programación y ejecución de acciones y proyectos, así como en la provisión de los servicios. La GDS, a su vez, responde a la Gerencia General del gobierno regional. Sólo en la región de San Martín, la DRE responde directamente a la Gerencia General, que cuenta con una Sub-Gerencia de Educación. San Martín es un caso interesante, pues la Sub-Gerencia de Educación ha asumido el liderazgo en materia de proyectos y políticas educativas, mientras que la DRE es un brazo más operativo. Por ejemplo, el diseño y la implementación de la segunda fase del Proyecto Aprende²⁹ estuvo a cargo de la Sub-Gerencia de Educación.

Un primer problema se deriva de la doble línea de autoridad que se ha establecido. En el nuevo contexto de la regionalización, el Gobierno Regional constituye instancia inmediata superior a la Dirección Regional de Educación, en lo administrativo, mientras que el Ministerio de Educación mantiene una relación técnico normativa con las diferentes instancias descentralizadas de gestión. Esto tiene como resultado que la instancia regional de gestión educativa responde a dos autoridades, una funcional-sectorial y otra administrativa. La DRE no reporta formalmente los resultados de su gestión a la GDS del gobierno regional sino al MED. Por otro lado, existen sistemas administrativos (como el de planillas) que algunos gobiernos regionales manejan independientemente y a los cuales el MED no tiene acceso. Como consecuencia, ni el gobierno regional ni el MED tienen acceso a toda la información necesaria para realizar su función rectora de las políticas regionales y educativas, respectivamente.

Un segundo problema surge de las débiles capacidades de las instancias descentralizadas de gestión educativa. Las DRE y UGEL tienen una inadecuada asignación de personal, tanto en número como en perfil, que ejercen sus funciones sin incentivos adecuados al desempeño y con recursos muy limitados.

²⁹ Este es un proyecto que se inició con el apoyo de USAID y que consiste principalmente en ofrecer apoyo pedagógico y de gestión a IIEE rurales unidocentes o multigrado.

Se pueden ensayar tres explicaciones a este problema. **Primero**, los cuadros de asignación de personal para las DRE y UGEL no corresponden con las responsabilidades que estas enfrentan. **Segundo**, no existen mecanismos ni criterios claros para el nombramiento de funcionarios en los puestos clave de las DRE y UGEL, ni evaluaciones formales de desempeño. Los directivos de las DRE y UGEL ocupan cargos de confianza, con lo cual, se tiene una gran variabilidad en sus perfiles y cualificaciones. Además, estos funcionarios no están sujetos a evaluaciones de desempeño, y los incentivos bajo los cuales operan están más asociados al control interno que al logro de resultados. **Tercero**, no existe coherencia entre las funciones de monitoreo y apoyo técnico-pedagógico de las UGEL y los recursos asignados para ello.³⁰ En la práctica, las UGEL están fundamentalmente abocadas a actuar como agencias de administración del personal y no logran atender los requerimientos básicos de las escuelas de manera oportuna y eficiente.

A todo esto se suma el hecho de que la relación de la DRE con GDS es débil. Por un lado, la GDS tiene una asignación de personal muy limitada, en especial si se compara con el personal de la DRE, y no ha llegado a cumplir sus funciones rectoras de la política social regional. Por lo general, las GDS carecen de especialistas en diseño y elaboración de estrategias sectoriales, en diseño y supervisión de actividades y proyectos, o en manejo de información y bases de datos. Además, los gastos operativos y de logística de estas gerencias son muy limitados y eso no permite que sus equipos supervisen adecuadamente las prestaciones de servicios que realizan las direcciones regionales. Por otro lado, no existen mecanismos adecuados de rendición de cuentas de la DRE a la GDS. Todas las prestaciones de servicios educativos están más articuladas a directivas nacionales que a directivas regionales. La GDS, por ejemplo, no tiene acceso directo a información estadística educativa, pues la DRE no reporta formalmente los resultados educativos a esta gerencia sino al MED. De hecho, los funcionarios de las DRE siguen operando bajo la lógica previa a la regionalización, en la que la DRE era una instancia desconcentrada del MED sin vinculación con el gobierno regional.³¹ Este es un problema general de las direcciones regionales, pues lo mismo ocurre con las Direcciones Regionales de Salud (DIRESAs).

En materia presupuestal, la Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Administración Territorial (GRPPAT) es la responsable de asignar el presupuesto regional que ingresa al pliego. La GRPPAT es responsable de definir no sólo el presupuesto educativo de la región, sino también el plan de desarrollo regional. La GRPPAT sufre de las similares limitaciones que la GDS en cuanto a su capacidad para ejecutar adecuadamente estas funciones, pues no cuenta con sectoristas especializados (para educación, salud, agricultura, etc.). Específicamente, carece de expertos sectoriales en temas de formulación presupuestal, medición de estándares nacionales y regionales para la planificación, y especialistas en el análisis de procesos críticos particulares de cada sector, que permitan minimizar los cuellos de botella del sistema.

³⁰ El principal obstáculo, en opinión de los especialistas de todas las UGEL, es el limitado presupuesto para visitas, que contempla cuarenta galones de gasolina al mes para realizar las visitas de evaluación, monitoreo y asesoría técnica, pedagógica y administrativa. Los especialistas de la UGEL de Chanchamayo sostienen que cuando el dinero llega a la UGEL el contador no lo destina para el uso de los especialistas porque “considera que el monitoreo a las escuelas no es importante”. Los especialistas de la UGEL de Huancayo también atribuyen su pobre desempeño a la falta de presupuesto para gastos de viaje y viáticos, pues sólo tienen una camioneta con combustible para apenas 50 kilómetros de recorrido. En la ruta hasta Atalaya se ubican 48 escuelas que corresponden a la jurisdicción de la UGEL Satipo, el viaje por el Río Tambo demora una semana y requiere tres cilindros (180 galones) de combustible (Banco Mundial, 2008).

³¹ Esto se evidencia cuando hacen referencia al “Gobierno Regional”, pues suelen referirse a este como una entidad ajena, de la que no forman parte: “No ha venido nadie del Gobierno Regional, sólo nosotros los de la DRE”, fue un comentario frecuente en las reuniones y talleres macro-regionales o nacionales sostenidos como parte del proceso de elaboración de este reporte.

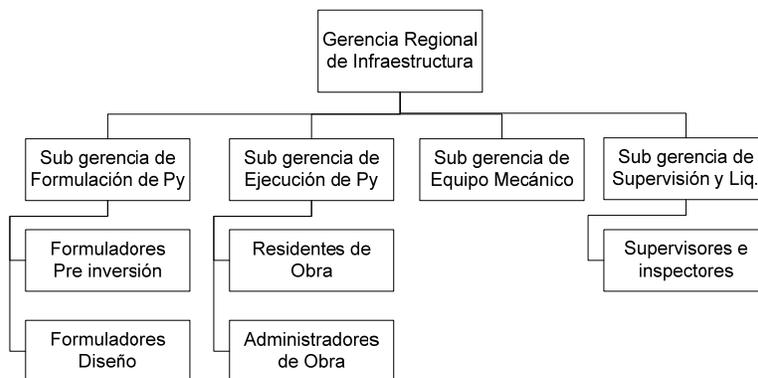
Los proyectos de inversión de la región, incluyendo los de infraestructura, deben pasar por la Gerencia Regional de Infraestructura. La capacidad de estas gerencias para administrar el volumen de inversiones (que, como veremos en la siguiente sección, se ha quintuplicado en solo cuatro años) es muy limitada, y esto se ha traducido en un decreciente nivel de ejecución de la inversión pública en general. La coordinación del GRPPAT y la Gerencia Regional de Inversión (GRI) con la Gerencia General Regional es fundamental para mejorar los procesos presupuestales y de gasto regional, tanto corriente como de inversión. Pero la alta rotación de gerentes generales es un problema frecuente.³²

4.1.2. Iniciativas para el fortalecimiento institucional y de capacidades

En vista de estas limitaciones, algunos gobiernos regionales han optado por la reorganización administrativa regional. Los Gobiernos Regionales de Arequipa, Junín y La Libertad han implementado una reforma administrativa de la gestión del sector educativo. En todos estos casos, la DRE fue incorporada en el organigrama del Gobierno Regional al nivel de Gerencia Regional de Educación, responde directamente a la Gerencia General y despacha con el Presidente Regional. Este tipo de esquema otorga un peso político mayor a la instancia regional de gestión educativa, y permite una mayor integración de esta con la administración regional.

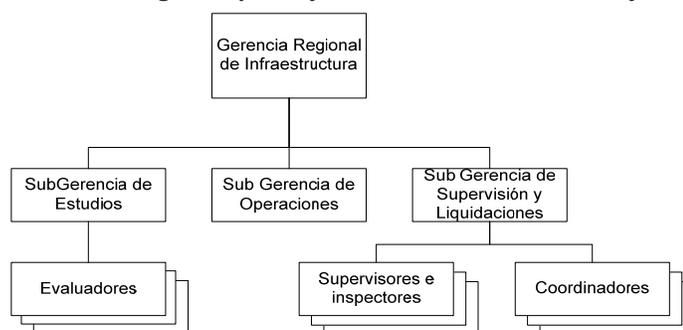
Las reformas de las instancias regionales de gestión educativa forman parte, por lo general, de una reforma estructural general al nivel de la región. Las reformas regionales han perseguido el objetivo central de agilizar la inversión pública. Para ello, por ejemplo, Arequipa ha creado una estructura organizacional para la ejecución de proyectos sostenida en especialistas de estudios, obras e inspección y un respaldo de equipo mecánico. Otras regiones, como Cajamarca, manejan sus proyectos de inversión con obras por contrato y convenio, con una estructura regional principalmente para la supervisión de obras y estudios. Además, el Gobierno Regional de Huancavelica ha reformado internamente su estructura, creando unidades ejecutoras al nivel de cada provincia, para así poder agilizar el diseño y ejecución de proyectos de inversión en todos los sectores. Los siguientes gráficos muestran tres diferentes estructuras regionales de la Gerencia Regional de Infraestructura.

Gráfico 8. Estructura orgánica para ejecución de inversión GR Arequipa

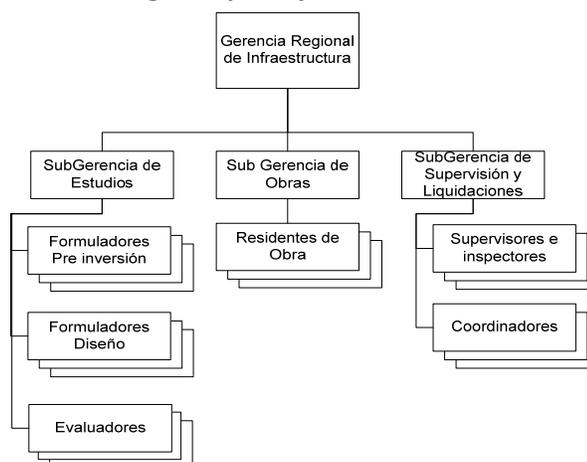


Fuente: Guerra-García y Velázquez (2009).

³² En el Gobierno Regional de Junín, por ejemplo, en sus primeros 22 meses tuvo 6 gerentes generales. En ese mismo período, Tumbes, Moquegua y Amazonas tuvieron 4 gerentes generales; mientras Apurímac, Lima y Cerro de Pasco tuvieron 3 gerentes generales. Por su parte el Gobierno Regional de Amazonas ha tenido en esta gestión, 6 gerentes de infraestructura, Lima Provincias tuvo 5 gerentes de infraestructura, Moquegua y Apurímac cada uno 4 gerentes de infraestructura (Guerra García y Velázquez, 2009).

Gráfico 9. Estructura orgánica para ejecución de inversión GR Cajamarca

Fuente: Guerra-García y Velazquez (2009).

Gráfico 10. Estructura orgánica para ejecución de inversión GR Junín

Fuente: Guerra-García y Velazquez (2009).

Las competencias legales de los gobiernos regionales para realizar reformas internas aún no están claras. La ANGR y los gobiernos regionales que han iniciado estos procesos tienen la interpretación de que es una competencia regional, mientras que la interpretación ofrecida por el Congreso respecto a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, es que los gobiernos regionales no pueden modificar la estructura actual de sus gerencias. Según la Ley General de Educación, la organización y funciones de las UGEL y de las DRE se aprueban por Resolución del Gobierno Regional, con opinión técnica del Ministerio de Educación.

Acompañando la reforma institucional, algunos gobiernos regionales han buscado atraer gerentes y técnicos con mayores calificaciones. Actualmente, los gobiernos regionales enfrentan dificultades para atraer y retener gerentes y técnicos con el perfil y calificaciones necesarias. Las escalas remunerativas están muy por debajo (hasta un tercio) de las que rigen a los funcionarios del gobierno central, aún cuando las responsabilidades de los funcionarios regionales son hoy de similar magnitud a las de sus pares en el gobierno central. Para atender este problema, algunos gobiernos regionales han establecido convenios con el programa Servir, del Ministerio de Trabajo, para contratar gerentes y administradores regionales mediante concurso y ofreciendo salarios competitivos (con la empresa privada y el gobierno central). Bajo este esquema, los funcionarios seleccionados son evaluados cada tres meses según su desempeño, y pueden ser retirados del cargo si no producen los resultados esperados.

4.2. Fortalecimiento de las funciones pedagógicas del gobierno regional

Como parte del proceso de regionalización, los gobiernos regionales asumen las funciones de gestión pedagógica pero en el proceso encuentran que el desafío sobrepasa las capacidades existentes. Algunos gobiernos regionales, entonces, optaron por firmar convenios con organismos de cooperación internacional para implementar acciones orientadas a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En los últimos años, con la asistencia de la cooperación internacional, se han generado valiosas experiencias regionales de apoyo a las escuelas para mejorar los resultados de aprendizaje. Destacan entre ellas el proyecto AprenderDes, originalmente implementado en San Martín con el apoyo de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB), originalmente implementado en Piura con apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Tanto AprenderDes como PROMEB, hacen énfasis en un trabajo simultáneo y coordinado en dos ámbitos: el de la calidad de los aprendizajes y procesos pedagógicos, y el de la gestión descentralizada y participativa de la educación. Así, se busca por un lado lograr aprendizajes de calidad en los niños y las niñas de la primaria rural, y por otro fortalecer la descentralización desde una gestión educativa autónoma, democrática y centrada en los aprendizajes.

4.2.1. Construyendo modelos de acompañamiento pedagógico y formación docente

El proyecto AprenderDes se inició en el 2004 fue financiado por USAID e implementado por la Academia para el Desarrollo de la Educación (AED) a partir del 2004. En su primera etapa, el proyecto AprenderDes se desarrolló en 9 de las 10 provincias de la región de San Martín, atendiendo un total de 286 escuelas unidocentes y multigrado, 561 maestros y 12,811 alumnos. La cobertura fue del 32% de las escuelas unidocentes y multigrado de San Martín.

PROMEB fue elaborado como Proyecto de Inversión Pública (PIP) conjuntamente por ACDI y el Ministerio de Educación, en coordinación con la Dirección Regional de Educación de Piura (DREP). El proyecto inició su ejecución en febrero del 2003 con una duración de cinco años. Se implementó en zonas rurales priorizadas de Piura, específicamente en los distritos de: Lancones (Sullana), San Juan de Bigote y Salitral (Morropón), y Lalaquiz (Huancabamba). Como en el caso de AprenderDes, PROMEB promovió la participación de padres de familia, autoridades y líderes comunitarios, tanto para ofrecer más apoyo al docente como para exigirle el cumplimiento de sus responsabilidades (García, 2008). Hasta el 2006, el proyecto ha beneficiado a un total de 392 maestros y 9,119 alumnos de inicial y primaria en 174 instituciones educativas de 115 comunidades rurales de Piura.

AprenderDes y PROMEB promueven nuevas prácticas pedagógicas y cambios de actitud graduales en los maestros a través de la reflexión de su propia práctica y el desarrollo de estrategias para atender con calidad a los niños y niñas de las escuelas rurales. Además, ofrecen al maestro herramientas para integrar mejor la propuesta educativa y las prácticas pedagógicas con las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales del ámbito en el que trabaja. El elemento central de la estrategia en ambos casos es el acompañamiento pedagógico, que está centrado en el desarrollo de las capacidades de los docentes a partir de la asistencia técnica, el diálogo y la promoción de la reflexión del maestro sobre su práctica pedagógica y de gestión de la escuela.

Esta labor está a cargo de docentes o profesionales con experiencia en capacitación docente y trabajo comunitario, que acompañan permanentemente a los maestros de aula. Durante las visitas realizan observaciones de aula, clases modelo, y al término de la jornada escolar ofrecen una asesoría

propositiva y constructiva al maestro a partir de lo observado y trabajado en el día. A los maestros mentores PROMEB les llama “formadores” y en Aprender se les conoce como “facilitadores”, mientras que el PELA los ha llamado “acompañantes”. En PROMEB son contratados a tiempo completo con la expectativa de que pernocten en la comunidad cuando sea necesario (debido a la lejanía de las IIEE y al tiempo que demora llegar). En Aprender, cada facilitador realiza una visita mensual de acompañamiento a cada una de las 12 a 15 escuelas a su cargo, lo que implica 18 días de trabajo de campo al mes. Los facilitadores también son capacitados a través de talleres de capacitación, círculos de interaprendizaje, pasantías, y acompañamiento y asesoría por parte del equipo técnico del proyecto.

Ambos proyectos contemplan un conjunto de actividades de formación y desarrollo personal para docentes, padres de familia y estudiantes. Entre estas actividades están los talleres de formación, círculos de interaprendizaje, círculos de lectura, pasantías, acompañamiento en el aula, asesoría pedagógica personalizada al docente. PROMEB maneja además fichas de monitoreo para docentes de aula, directores y formadores. La estrategia de Aprender también incluye la elaboración de materiales educativos y de gestión, que son de propiedad de la institución educativa.³³ En el caso de PROMEB, la experiencia de formación de acompañantes y docentes se ha institucionalizado con la implementación de un “Diplomado en Educación Rural” orientado al fortalecimiento de capacidades de los formadores y docentes que participan en el proyecto.

Además, tanto PROMEB como Aprender proponen la instalación de centros de recursos y tecnología. Esta es una función regional, según la LGE, para la cual los gobiernos regionales escasamente cuentan con recursos. A través de PROMEB y Aprender, los gobiernos regionales participantes pudieron instalar espacios físicos intermedios entre la UGEL y la IE, que favorezcan el funcionamiento de las redes educativas, faciliten el trabajo de acompañamiento y formación de los docentes, y posibiliten el acceso a fuentes de información y consulta para docentes y alumnos. Los “centros de recursos” (Aprender) o “reducen” (PROMEB), son locales ubicados en el distrito o centro poblado que articula una red educativa, donde los maestros y alumnos pueden trabajar de manera individual o grupal. Cuentan con ambientes para reuniones, y en algunos casos hasta ludotecas, computadoras y acceso a Internet.

Los dos proyectos se han preocupado por tener evaluaciones periódicas de los avances obtenidos con el fin de ajustar las acciones y enfoques a implementar. La evidencia muestra que el proyecto Aprender ha logrado resultados importantes luego de tres años. Así, se observan avances significativos en el incremento de la asistencia tanto de docentes y alumnos, y, más importante aún, la mejora del rendimiento de los alumnos participantes del proyecto. Las IIEE que participaron en el programa elevaron de 22% en el 2004 a 34% en el 2007 la proporción de alumnos de 3er grado que alcanzan el nivel suficiente de Comunicación Integral, mientras que las del grupo control retrocedieron de 20% a 11%. Asimismo, las IIEE de Aprender lograron reducir la proporción de alumnos en el grupo inferior, de 37% a 20%; mientras que en las IIEE del grupo control el porcentaje subió de 43 a 47%. El impacto es igual de impresionante en alumnos de primer grado: las escuelas Aprender redujeron el porcentaje de estudiantes en el nivel inferior de 66% a 19%, y aumentaron la proporción de alumnos en el nivel de desempeño suficiente (de 2% a 11%).

³³ Los materiales de Aprender incluyen guías o cartillas de autoaprendizaje para alumnos; módulos de capacitación para maestros; materiales de gestión escolar para CONEI y Municipios Escolares; materiales para el uso en el aula como textos de biblioteca, canasta de matemática con cubos para contar y pizarritas pequeñas para la escritura; material fungible como cartulinas, crayolas, goma, papelotes, etc.; y útiles de escritorio para cada niño

En las IIEE que participaron en el PROMEB, el 43% de los niños de primer grado y el 60% de los de segundo lograron los niveles de comprensión de lectura esperados. Así mismo, el 43% y el 75% de los estudiantes de primero y segundo grado respectivamente escriben con un nivel satisfactorio. El 60% de los alumnos de entre tercer y sexto grado leen comprensivamente; el 68% se expresan adecuadamente en forma oral; el 44.46% producen textos coherentes, con ideas secuenciales, entre las que se identifican las principales y secundarias, con una extensión adecuada al grado de estudios. Así mismo, el 39% puede resolver adecuadamente problemas matemáticos.

4.2.2. Respaldo a la gestión pedagógica con un modelo de gestión escolar participativa

Tanto Aprender como PROMEB, abordan los desafíos de la gestión pedagógica desde una perspectiva más amplia, que promueve el fortalecimiento de la gestión escolar integral y participativa. En el eje de gestión, el proyecto Aprender promueve la descentralización educativa bajo un enfoque de gestión escolar integral. Para esto, el proyecto ha puesto énfasis en el fortalecimiento de redes educativas, la participación de la comunidad educativa en su conjunto. Además, se ha ofrecido asistencia técnica a las UGEL y la DRE en la implementación del PER y el diseño de un programa de Formación Docente en Servicio. De la misma manera, PROMEB ha realizado actividades de fortalecimiento de capacidades de los padres de familia e instancias participativas como los Consejos Escolares Consultivos, CONEI, APAFAS y Municipios Escolares. También se ha promovido la movilización social de la comunidad a través de festivales de cuento, la ambientación de escuelas, la comunidad lectora, entre otros.

En los dos proyectos se ha promovido la creación de instancias de coordinación y planificación intergubernamental. En el caso de Aprender, se conformó un Comité de Gestión para la Formación Continua de Docentes como instancia consultiva integrada por la Gerencia de Desarrollo Social, la DRE, los Institutos Superiores Pedagógicos, la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de San Martín, el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación, el Colegio de Profesores y organizaciones de la sociedad civil especializados en la formación y capacitación docente. PROMEB también facilitó la creación y fortalecimiento de la Mesa Redonda, instancia conformada por los alcaldes de los gobiernos locales del proyecto, directores de la UGEL, y representantes de la DRE y de la Subgerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional. El objetivo de la Mesa fue el de involucrar a las autoridades locales en la planificación concertada y elaboración de propuestas dirigidas a la mejora de la calidad educativa de las localidades participantes.

En cuanto al impacto en gestión educativa, el 100% de las escuelas que participaron en Aprender y PROMEB instalaron sus Consejos Educativos Institucionales (CONEI). En las escuelas Aprender, el 100% también cuenta con Municipios Escolares, y estos realizan más acciones en beneficio de su comunidad que los Municipios en escuelas del grupo control. Además, en todas las escuelas Aprender, los CONEI preparan sus planes anuales de trabajo. La tendencia a involucrar a la comunidad en el día a día de la escuela es mayor en las IIEE Aprender. De igual manera, PROMEB ha logrado que el 60% de las instituciones educativas trabaje sus Proyectos Educativos institucionales (PEI) de manera articulada a los planes de desarrollo local (García, 2008). Estos resultados impresionan cuando se toma en cuenta que el estudio del Banco Mundial en Junín (2008) encontró que sólo un tercio de las escuelas había elaborado su PEI, y estos documentos eran por lo general productos mediocres y mal preparados, y en muy raras ocasiones elaborados de manera participativa, como establece la ley.

Los avances logrados por PROMEB y Aprender reflejan una participación más activa y efectiva de padres de familia en la gestión y en las actividades escolares, que en el contexto rural peruano es un objetivo difícil de alcanzar pero, como se ha demostrado, posible. Y el efecto de demostración de estas dos experiencias no se ha hecho esperar, pues han sido motores fundamentales para convencer a otras

regiones de que es posible lograr resultados en educación si se invierte en los elementos correctos. De esta manera, el propio proyecto Aprende y otras instituciones vienen asesorando a varios gobiernos regionales para formular proyectos de inversión pública (PIP) relacionados a logros de aprendizaje y específicamente, incluyendo las características presentes tanto en Aprende como en el PROMEB. Hasta el momento sabemos que tanto la Región de San Martín como la de Cajamarca ya han elaborado y aprobado sus PIP y en este año se espera su ejecución. A continuación se revisan estas experiencias.

Debido a los impactos logrados, en el 2007 el PROMEB se extendió a otros distritos y provincias de Piura. Entre el 2007 y el 2009 el esfuerzo del proyecto se ha centrado en lograr la transferencia del modelo a las instancias estatales correspondientes: sistematizar las estrategias exitosas de toda la experiencia; consolidar los logros obtenidos; y avanzar hacia la regionalización del modelo (desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales, DRE y UGEL). Algo similar ocurrió con la experiencia de Aprende, que a partir del 2006 el proyecto se ha ampliado a las regiones de Ucayali, Amazonas y Junín. Más importante aún, la gestión del proyecto pasó progresivamente a manos de los gobiernos regionales a través de la elaboración e implementación de proyectos de inversión.

4.3. De los Proyectos Educativos Regionales a los Proyectos de Inversión Pública

Durante la primera etapa de la descentralización (2003-2007) los gobiernos regionales culminaron la elaboración de sus Proyectos Educativos Regionales (PER). En estos documentos, la comunidad educativa expresa consensos respecto a los lineamientos y prioridades de política para el desarrollo de la educación en su región. Sin embargo, la implementación de estas políticas se vio restringida, inicialmente por la inercia del presupuesto corriente y la limitada articulación entre los PER y los demás instrumentos de planificación y programación.

4.3.1. Los Proyectos Educativos Regionales

Hasta el momento, veinte gobiernos regionales han publicado sus Proyectos Educativos Regionales (PER) para definir los lineamientos de política educativa de cada región. Los PER son elaborados bajo el marco del Proyecto Educativo Nacional (PEN), y siguen la misma metodología de consulta y diálogo entre representantes de toda la comunidad educativa y de la sociedad en general. Por tanto, los PER constituyen importantes esfuerzos de construcción de consensos sociales en materia de política educativa, y ofrecen un marco legítimo para la definición de prioridades y metas.

Las políticas prioritarias establecidas en los PER hacen referencia principalmente a áreas de la provisión de servicios que debieran ser atendidas con el presupuesto corriente. Los objetivos estratégicos de los PER en cuanto a la educación básica hacen referencia principalmente a la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y del desempeño docente, la equidad de oportunidades educativas, la eficiencia y participación en la gestión educativa, la educación intercultural bilingüe, y la educación para el desarrollo local y regional (ver Anexo 6).³⁴

Aunque la mayoría de los PER no plantea indicadores o metas medibles, estos instrumentos ofrecen un marco interesante para articular las intervenciones educativas en cada región. Actualmente, en un mismo ámbito geográfico coexisten intervenciones de carácter local, regional y nacional, por lo general desarticuladas. Esto genera duplicidades y superposiciones que reducen la eficiencia de la gestión

³⁴ Para este análisis se han revisado los 20 Proyectos Educativos Regionales que han sido elaborados hasta el momento, que corresponden a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Callao, Cusco, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, Madre de dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, y Ucayali.

educativa descentralizada. Enmarcados en el PEN, los PER constituyen importantes esfuerzos de construcción de consensos sociales en materia de política educativa, y por tanto, ofrecen un marco legítimo para la definición de prioridades y metas, aunque no las definen. Esta es una tarea pendiente y que podría permitir articular las diversas intervenciones en educación en el ámbito regional bajo objetivos estratégicos comunes.

Asimismo, la alineación entre los PER y el PEN permite que los nuevos programas nacionales aporten directamente al desarrollo de las políticas regionales prioritarias. Por ejemplo, el Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) incorpora las políticas prioritarias planteadas en la mayoría de PER bajo el objetivo de logro de aprendizajes de calidad; el Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP) de aulas aborda específicamente los objetivos regionales de mejora de la calidad de la infraestructura.

4.3.2. Los Gobiernos Regionales crean un nuevo modelo de PIP

En una segunda etapa (2008-presente), algunos gobiernos regionales buscan formas de aplicar la visión del PER en el diseño de intervenciones integrales y estratégicas para la mejora de la calidad. Las restricciones presupuestales impuestas bajo la política de austeridad fiscal dificultan la implementación de las políticas de los PER. Al no disponer de presupuesto corriente para implementar las acciones de sus PER, algunos gobiernos regionales recurrieron a los Proyectos de Inversión Pública (PIP) para financiar estos gastos. Esto supuso una revisión del concepto de inversión pública tradicional, para adecuarlo a las características de las políticas educativas regionales, lo que de alguna manera marcó el paso a la segunda etapa.

En Perú, los PIP deben cumplir con todos los requerimientos, normas técnicas, métodos y procesos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que fue creado para asegurar la pertinencia, sostenibilidad y eficiencia de los PIP, así como para optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, fundamentalmente en cuanto a proyectos de infraestructura y adquisición de activos no financieros.³⁵ En este contexto, un PIP es una intervención limitada en el tiempo que utiliza recursos públicos con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de servicios públicos para el bien común.³⁶

Siendo parte de este sistema, los PIP en educación tradicionalmente se han concentrado en la reparación y construcción de infraestructura escolar o la adquisición de equipamiento. Este enfoque incentivó la formulación de un gran número de PIP relativamente pequeños para atender las necesidades de IIEE individuales. En el año 2008 los gobiernos regionales tenían en actividad un total de 1,414 PIP en educación, de los cuales el 83% tenían un presupuesto menor de un millón de soles. El 93% de los PIP (1,345) fueron de construcción, rehabilitación, equipamiento, o ampliación de infraestructura de alguna institución educativa, y sumaron S/.746 millones. En contraste, sólo S/. 28.2 millones fueron invertidos en capacitación y perfeccionamiento docente ese mismo año (en apenas 23 PIP).

Esto resultó en una alta carga burocrática generada por la gestión de más de 1,400 proyectos pequeños. De acuerdo con las normas del SNIP, la formulación de los estudios de preinversión para cada proyecto debe contener hasta 19 secciones,³⁷ y por lo general deben revisarse más de una vez porque hay

³⁵ Un proyecto atraviesa tres fases en el SNIP: pre-inversión, inversión y post-inversión (ver Anexo 7).

³⁶ Los PIP pueden ser financiados con recursos ordinarios, regalías del Canon, cooperación internacional, o a través Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).

³⁷ Estas son: aspectos generales del PIP, diagnóstico situacional, definición del problema, identificación de causa y efectos del problema central, descripción del objetivo central, medio y fines, definición de las alternativas de solución, análisis de demanda, análisis de oferta, balance demanda oferta, planeamiento técnico de las alternativas, presupuesto y flujo de

retrocesos y reformulaciones de pasos anteriores conforme se avanza hasta lograr la declaratoria de viabilidad del proyecto. Por otro lado, el incremento de la inversión no se acompañó del reforzamiento de los equipos técnicos a cargo de su ejecución, ni tampoco de una revisión de la estructura organizacional que administra la inversión pública a nivel regional o local.

Considerando todo esto, los gobiernos regionales están optando por desarrollar PIP regionales de mayor envergadura que reemplacen a los pequeños PIP. Estos PIP que financian componentes pedagógicos y técnicos, como el acompañamiento docente, para la mejora de la calidad educativa y los aprendizajes. En el caso de Cajamarca, incluso, se ha elaborado un programa regional de inversiones que propone integrar los elementos pedagógicos con intervenciones de infraestructura.

Primero, el Gobierno Regional de San Martín buscó a través de los PIP dar continuidad a la experiencia del Proyecto USAID-Aprende e institucionalizarla en el marco de la gestión regional. En el 2007, se aprobó el proyecto de “Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en IIEE focalizadas de la región San Martín”, por un total de S/. 1,955,696. Al año siguiente se aprobaron otros dos proyectos más uno para la formación docente en servicio y otro para el mejoramiento de la atención integral a niños menores de 3 años de la educación básica regular.

Luego siguieron Amazonas, Cajamarca, Apurímac, Ucayali y Madre de Dios. En total, los PIP preparados por estos seis gobiernos regionales para mejorar la calidad de la educación básica entre el 2007 y el 2009 (la mayoría el 2008) suman S/.71.3 millones de soles. El 45% (S/.32.3 millones) de este monto corresponde al Gobierno Regional de Cajamarca. Algunos ejemplos de estos PIP son: “Mejoramiento de la práctica docente en educación secundaria bilingüe intercultural de Bagua y pueblos indígenas Awajún” (Amazonas); “Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, en las IIEE focalizadas del quintil 1 de la educación básica inicial y primaria” (Cajamarca), “Fortalecimiento de la capacidad pedagógica de los docentes de educación básica de la región Apurímac”, “Mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en la gestión pedagógica de la región de Madre de Dios”, y “Fortalecimiento de capacidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las IIEE de la zona rural y bilingüe de las provincias de Coronel Portillo, Padre Abad y Atalaya de la región Ucayali” (ver Anexo 8).

Lo interesante de esta experiencia es que se genera la demanda desde los propios gobiernos regionales para conseguir la viabilidad de proyectos de carácter social bajo las normas del SNIP. Al inicio, esto se logró proyecto por proyecto. Conforme la demanda creció, se vio la necesidad de revisar los requerimientos del sistema. Consecuentemente, el MEF revisó el marco del SNIP para permitir, formalmente, la inversión pública en este tipo de proyectos. En el año fiscal 2009, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) introdujo el concepto de “PIP Intangible”, cuyo objetivo es el incremento o mejora en la provisión de un bien o servicio público. Los cambios introducidos permiten hoy la elaboración de PIP en categorías como el desarrollo o fortalecimiento de sistemas de información, el mejoramiento de procesos, el diseño de instrumentos para mejorar la calidad del servicio, la formación y capacitación, entre otras.

Se observa además un esfuerzo de los gobiernos regionales de articular la inversión intangible con la inversión tradicional en infraestructura. En Cajamarca, por ejemplo, el PIP de logros de aprendizaje comprende elementos de infraestructura para mejorar las instalaciones escolares y ampliar el acceso a

costos, identificación de beneficios del PIP, evaluación económica y social, análisis de sensibilidad, análisis de impacto ambiental, análisis de sostenibilidad, selección de la mejor alternativa, marco lógico, resumen ejecutivo.

la educación en el nivel inicial, a partir de una estrategia regional de identificación de necesidades, priorización y secuenciación de la intervención. A finales del 2009 existían 57 PIP Intangibles activos en educación, implementados por 20 gobiernos regionales.³⁸ Estos PIP sumaban en total S/. 50.3 millones (PIM 2009), con una mayor participación de los proyectos dirigidos a programas Educación Básica (S/. 11.8 millones) y Gestión (S/. 11.7 millones).

Pero a pesar de estos avances, el grueso de la inversión educativa regional (S/. 823 millones) continúa concentrándose en la construcción de edificios y estructuras, adquisición de vehículos, maquinarias, etc. Los PIP para la construcción de edificios y estructuras en educación son los que más presupuesto tienen asignado, con un total de S/. 722.5 millones.

Más aún, los proyectos de inversión son por definición de carácter temporal, de tal manera que no pueden convertirse en la solución permanente al problema educativo. El acompañamiento pedagógico, la provisión de materiales educativos, la formación de docentes, el fortalecimiento institucional, el mantenimiento de la infraestructura, son todos gastos que deberían ser incorporados en el presupuesto corriente.

La fragmentación del gasto de inversión y corriente permanece como problema en el manejo presupuestal. El uso de PIP para implementar políticas de mejoramiento de la calidad educativa puede tener mejores resultados si se articula efectivamente con el gasto corriente manejado a nivel central y regional. Por ejemplo, los recursos de inversión disponibles pueden ser canalizados a través de PIP que financien las fases iniciales de implementación de acciones y políticas regionales prioritarias, como pilotos para validar y ajustar las intervenciones y sus costos antes de consignarlos como parte del gasto corriente del presupuesto público. Esto permitiría una estimación y asignación más precisa del presupuesto bajo un enfoque de resultados. Considerando además que los costos de inicio de un programa educativo de este tipo son más altos que los costos de mantenimiento, el uso de la inversión para iniciar programas e innovaciones tiene sentido, pues de lo contrario estas iniciativas podrían no llegarse a dar por falta de financiamiento corriente. De probar ser eficaces, las iniciativas pueden ser sostenidas y hasta extendidas con recursos corrientes.

4.4. Resultados educativos en el contexto de la regionalización

Existen importantes diferencias en las características socioeconómicas y geográficas de las 25 regiones del Perú. Estas diferencias impactan de una u otra manera en los resultados educativos, los que a su vez definen la calidad de su capital humano y sus prospectos de crecimiento regional futuro. Así, si bien los resultados agregados en término de matrícula obtenidos en Perú son favorables, el análisis a nivel subregional muestra importantes diferencias entre las regiones, especialmente en los niveles de pre-primaria y secundaria.

4.4.1. Cobertura de la educación básica

Entre 1998 y 2008, la evolución de la cobertura neta en cada nivel ha aumentado en todas las regiones, y en particular en las más pobres o con menor cobertura educativa al inicio del período. En educación inicial y secundaria es donde se produjeron mayores avances, pues en primaria la cobertura ya era bastante alta al inicio del período. Las regiones que mostraron un mayor avance en la cobertura del nivel inicial fueron regiones urbanas y de la costa (Lima Provincias, Moquegua y Lambayeque), así como las que tenían los

³⁸ Los Gobiernos Regionales de Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lima Provincias, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

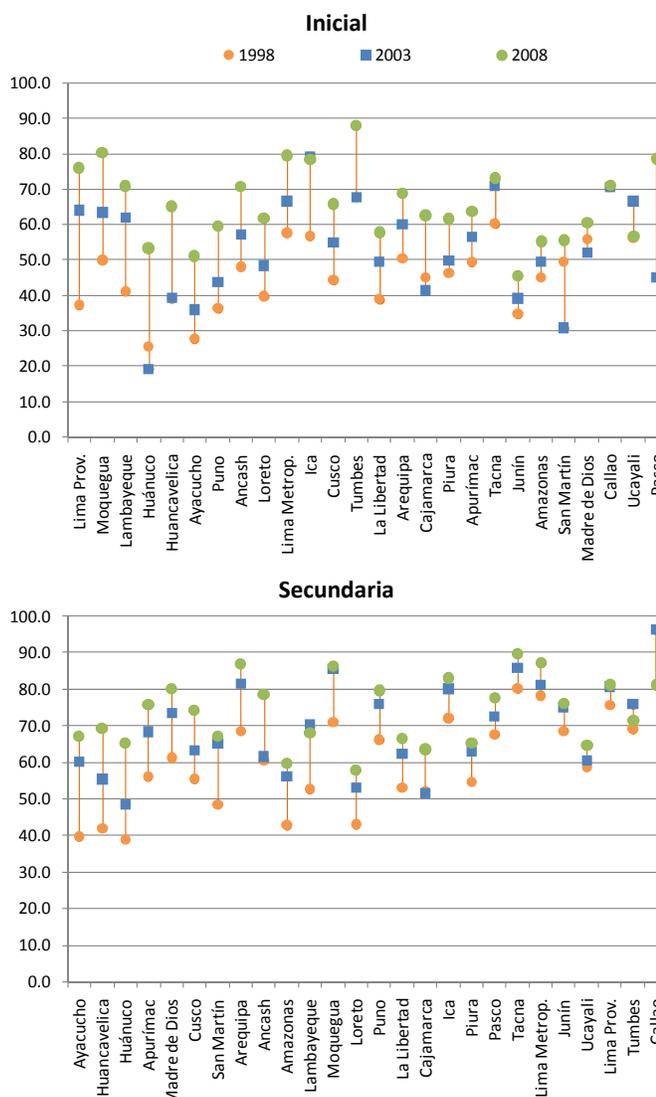
niveles de cobertura más bajos en 1998 (Huánuco, Ayacucho). Las regiones con menor avance fueron las de la selva (Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Ucayali) y las que tenían mayor cobertura al inicio (Callao y Pasco). En secundaria, las regiones más pobres fueron las que más incrementaron la cobertura (Ayacucho, Huancavelica, Huánuco y Apurímac), y esto se logró de manera sostenida durante todo el período 1998-2008. Las regiones que menos progreso lograron en la cobertura de secundaria tienen una alta proporción de población urbana y mayores ingresos que el promedio (Callao, Tumbes y Lima Provincias).

En primaria, las regiones más pobres y con menor cobertura en 1998 fueron las que más incrementaron cobertura (Ayacucho, Apurímac, Amazonas y Huánuco). Es interesante notar que las regiones que sufrieron una mayor reducción en la cobertura en el período previo a la descentralización (Huancavelica, Pasco, Piura, Puno y Madre de Dios) fueron las que más incrementaron la cobertura luego de la descentralización (ver también Anexo 3).

En consecuencia, entre 1998 y el 2008 la variabilidad entre regiones en las tasas de cobertura ha disminuido gradualmente para todos los niveles. El análisis del coeficiente de variabilidad de este indicador se redujo de 24.6% a 15.8% en inicial, de 3.1% a 2.5 % en primaria y de 21% a 12.3% en secundaria (ver Gráfico 12). Sin embargo, en el período previo a la descentralización (1998-2003) la variabilidad inter-regional se incrementó en los niveles de inicial y primaria, por lo que la reducción estuvo concentrada fundamentalmente en el período posterior al inicio de la descentralización (2003-2008). En el caso de secundaria, se aprecia que la disminución de la dispersión ha sido más pronunciada en el segundo período.

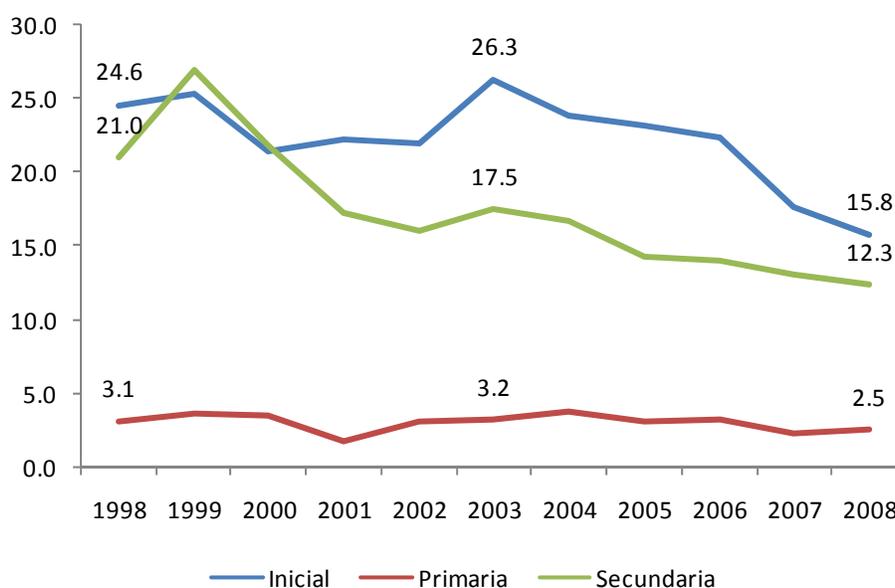
A pesar de esto, todavía persiste una gran variabilidad en la cobertura de la educación entre regiones, sobre todo en inicial y secundaria. En inicial, las tasas de cobertura van de menos de 55% (Junín, Ayacucho y Huánuco) hasta más del 80% (Lima, Moquegua y Tumbes). En secundaria, las menores tasas de cobertura neta están por debajo de 60% (Loreto y Amazonas), mientras que la tasa más alta alcanza el 90% (Tacna). En primaria, en cambio, el rango es de 87% a 98%.

Gráfico 11. Evolución de las tasas de cobertura oportuna de inicial y secundaria por región (1998, 2003 y 2008)



Fuente: MED. Elaboración propia.

Gráfico 12. Coeficiente de variación de la tasa de cobertura neta regional por nivel educativo (en porcentaje respecto a la media)



Fuente: MED. Elaboración propia.

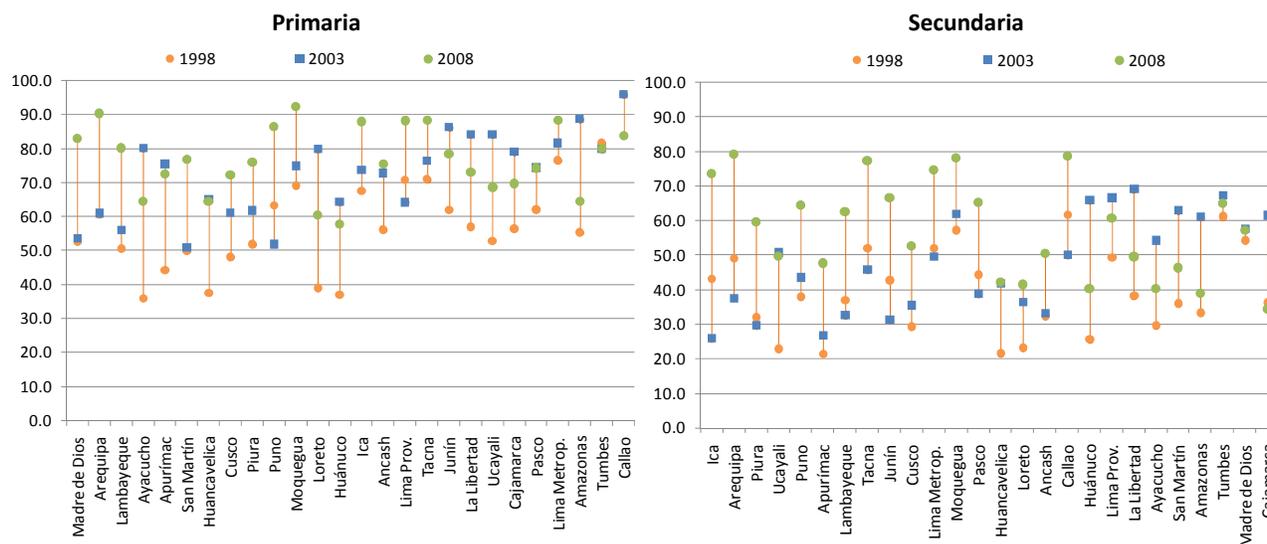
4.4.2. Conclusión oportuna de primaria y secundaria

Las tasas de conclusión oportuna de primaria y secundaria también se han incrementado entre 1998 y el 2008 en casi todas las regiones. En el caso de primaria, el mayor avance se registró en el período previo a la descentralización en Madre de Dios, Arequipa, Lambayeque, Ayacucho y Apurímac. Por otro lado, Callao y Tumbes redujeron sus tasas de conclusión oportuna de primaria, y esto sucedió en el período posterior a la descentralización. En secundaria, las regiones con mayores avances en la tasa de conclusión oportuna fueron Ica, Arequipa y Piura, todas ubicadas en la costa. Ucayali se ubica cuarta en la lista, pero además es importante notar que en términos relativos el aumento en esta región representó más del doble (pasó de 22.8% a 49.8%) y se concentró en el período previo a la descentralización. Las regiones con menores avances fueron las de la Selva (Madre de Dios, San Martín y Amazonas), así como Tumbes y Cajamarca (Gráfico 13). Cabe notar que en estos casos, el período posterior a la descentralización produjo más avances que el período previo.

Las diferencias entre las regiones con respecto a las tasas de conclusión oportuna en primaria y secundaria han disminuido relativamente poco en los últimos 10 años. Sin embargo, esta disminución se empezó a producir recién en el 2000 (secundaria) y 2001 (primaria), porque antes de esto había una tendencia al incremento de la variabilidad (ver Gráfico 14). Entre el 2003 y el 2008 se ha continuado reduciendo la desigualdad inter-regional, pero de manera poco pronunciada. Se puede apreciar también que, al igual que la cobertura, la dispersión regional en secundaria es mayor que en primaria.

Todavía existe una gran variabilidad inter-regional en las tasas de conclusión oportuna en primaria y secundaria. En primaria, el porcentaje de población entre 12 y 14 años con primaria completa llega al 90% en Arequipa y Moquegua, mientras que la menor tasa de conclusión oportuna está por debajo del 60% (Huánuco). El porcentaje de la población que acaba secundaria entre los 17 y 19 años fluctúa desde 34% (Cajamarca) hasta niveles cercanos al 80% (Arequipa).

Gráfico 13. Evolución de las tasas de conclusión oportuna de primaria y secundaria por región (1998, 2003 y 2008)

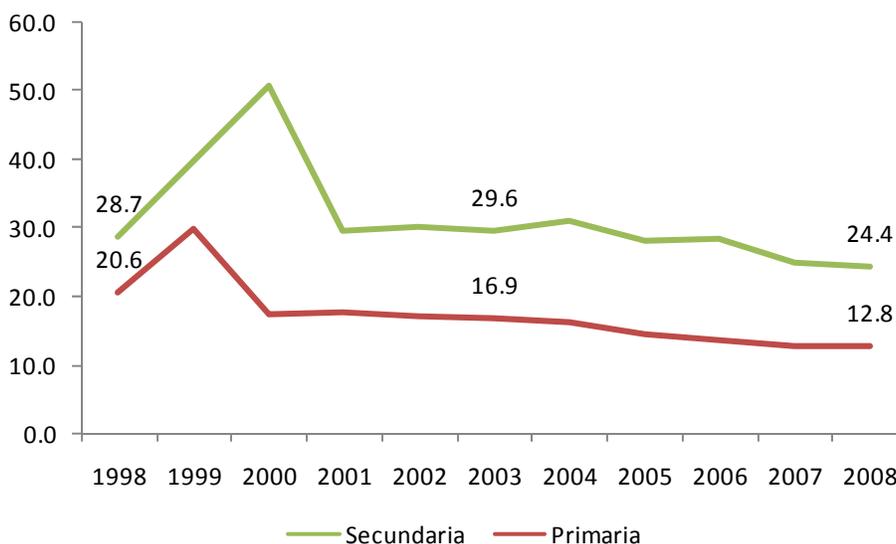


Fuente: MED .Elaboración propia.

Tasa de conclusión oportuna de primaria = % de población de 12-14 años con educación primaria completa.

Tasa de conclusión oportuna de secundaria= % de población de 17-19 años con educación primaria completa.

Gráfico 14. Coeficiente de variación de tasas de conclusión oportuna regional por nivel educativo



Fuente: MED. Elaboración propia.

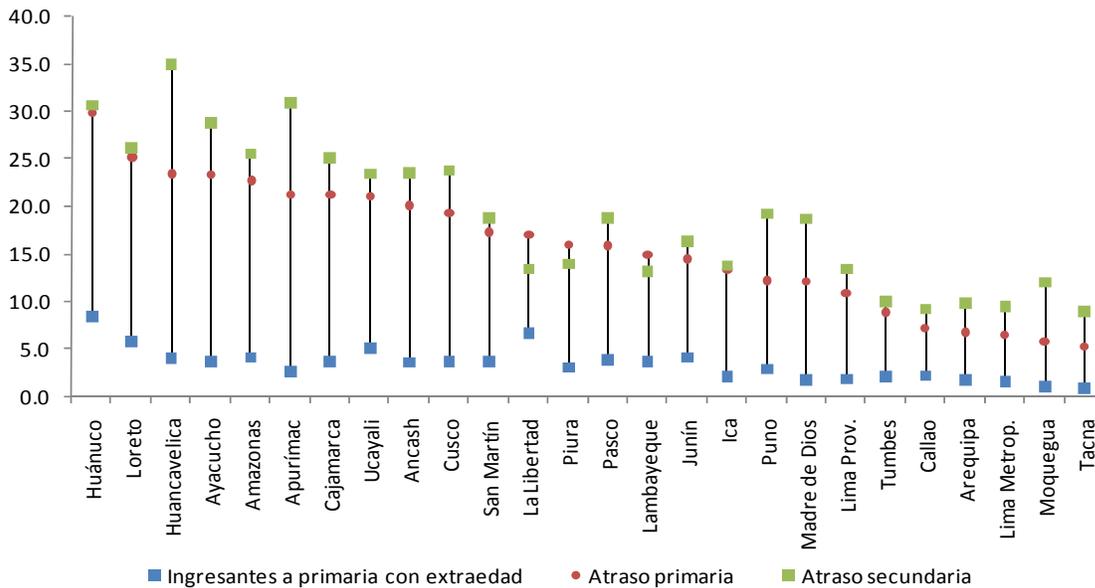
4.4.3. Atraso escolar

También se observan diferencias inter regionales en las tasas de atraso escolar y en el porcentaje de alumnos que empiezan tarde la primaria. Entre 1999 y 2007, las regiones que mostraron mayores avances en la reducción de sus tasas de atraso escolar en primaria fueron Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, mientras que en secundaria fueron Ayacucho, Apurímac y Cusco. Sin embargo, estos avances no han sido suficientes para poder acercarse a los niveles de otras regiones con menores tasas de atraso, y se mantienen en la parte baja de la distribución. Por ejemplo, en todo el período analizado, la

tasa de atraso escolar en primaria en Ayacucho disminuyó de 41.2% a 23.4%, y en secundaria de 54.1% a 28.8%, pero para el año 2007 ocupa el puesto 21 y 22, respectivamente por tener la mayor tasa de atraso a nivel regional, mientras que en 1999 ocupaba el puesto 25 para ambos niveles educativos.

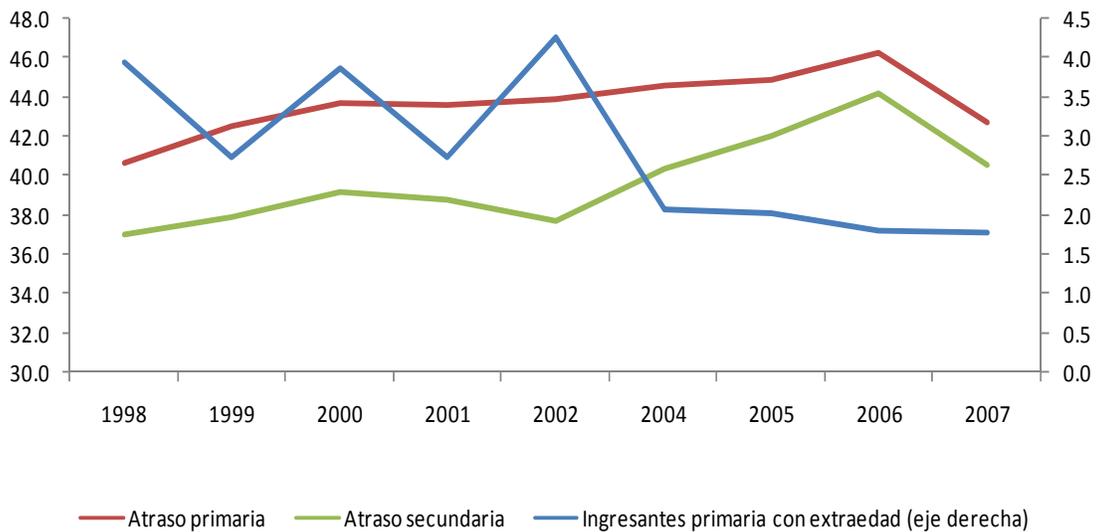
Son las regiones de la sierra y selva con mayores tasas de pobreza, donde el atraso escolar es mayor. Mientras que Huánuco, Loreto, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho presentan tasas de atraso escolar superiores a 23% (primaria) y 26% (secundaria), las regiones de la costa y con menores tasas de pobreza, como Callao, Tacna, Moquegua, Arequipa y Lima Metropolitana, tiene tasas menores a 7% (primaria) y 12% (secundaria).

Gráfico 15. Tasas de extra-edad regional, 2007



Fuente: MED. Elaboración propia.

Gráfico 16. Coeficiente de variación de tasas de extraedad regional



Fuente: MED. Elaboración propia.

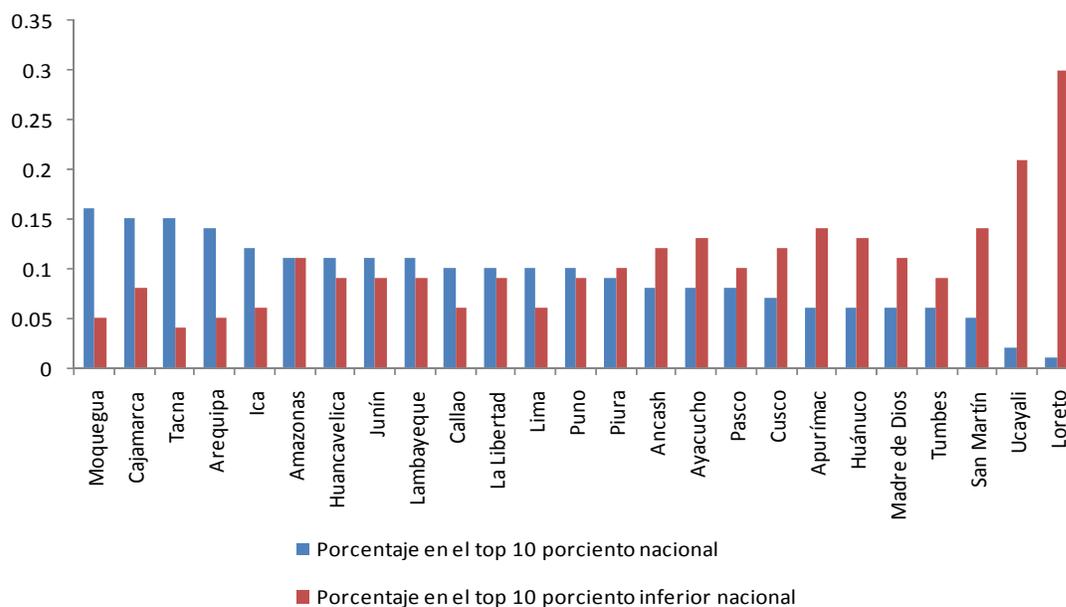
Entre 1998 y el 2007, se incrementaron las diferencias inter-regionales en las tasas de extraedad en primaria y secundaria, mientras que se redujeron las diferencias en la tasa de ingresantes a primaria con extraedad. El coeficiente de variación de las tasas de atraso en primaria y en secundaria se ha incrementado en el período analizado, pero se registra en ambos casos una caída pronunciada entre el 2006 y el 2007. La variabilidad inter-regional con respecto al porcentaje de alumnos que ingresan al primer grado de primaria con extra edad siguió una tendencia general decreciente, aunque con fluctuaciones (ver Gráfico 16).

4.4.4. Logros de aprendizaje de los estudiantes

La historia de pruebas realizada por la UMC nos permite realizar un agrupamiento de las regiones según sus resultados.³⁹ Las regiones de la costa y más urbanizadas (Arequipa, Callao, Lima, Tacna, Moquegua, La Libertad) han obtenido consistentemente los mejores resultados en las evaluaciones de aprendizaje. Por otro lado, todas las regiones de la selva (Amazonas, Madre de Dios, San Martín, Ucayali y Loreto) se encuentran dentro del grupo de bajo desempeño. En ese grupo están también regiones de la sierra con altos niveles de pobreza, como son Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Puno y Cusco. Finalmente, el grupo intermedio está conformado por Lambayeque, Ica, Piura, Ancash y Pasco (ver Anexo 5).

Así, los estudiantes en el quintil inferior de logros de aprendizaje a nivel nacional están concentrados en algunas regiones. Por ejemplo, mientras en Moquegua el 16% de los estudiantes de Ucayali se ubica en el decil superior a nivel de todo el país, en San Martín, Ucayali y Loreto, este porcentaje es menor al 5% de sus estudiantes. En contraste, son en estas mismas regiones las que tienen un mayor porcentaje de sus estudiantes en el decil inferior de la distribución nacional: San Martín (14%), Ucayali (21%) y Loreto (30%) (Gráfico 17).

Gráfico 17. Porcentaje de alumnos en el decil más alto y más bajo en la distribución nacional de resultados en Comunicaciones, 2008



Fuente: MED. Elaboración propia.

³⁹ Agrupación que minimiza la varianza dentro del grupo.

Por otro lado, regiones que pertenecen al mismo grupo de desempeño pueden enfrentar desafíos distintos. Si se divide la población estudiantil de una región en dos mitades por nivel de desempeño, se encuentra que, por ejemplo, la mitad superior de los alumnos en Huánuco tiene un desempeño mejor que la mitad superior de los alumnos en Ucayali. No obstante, en Ucayali la mitad inferior registra un mejor desempeño que Huánuco. Es decir, si bien ambas regiones tienen medias similares, Huánuco tiene una mayor urgencia para trabajar sobre sus estudiantes con malos resultados, pues sus brechas intra-regionales son mayores.

4.4.5. Explicando las diferencias inter e intra-regionales

Durante el período de regionalización se ha reducido la desigualdad de los logros de aprendizaje y cada vez una menor proporción de dicha desigualdad se debe a diferencias entre regiones.⁴⁰ El Coeficiente Gini se reduce de 0.14 en el 2004 a 0.06 en el 2008 en comprensión de textos, y de 0.11 a 0.07 en Matemáticas. Esta reducción es aún más evidente utilizando el Índice de Theil (ver Cuadro 10). En este período se observa también que la proporción de la desigualdad que se produce al interior de las regiones es tres o cuatro veces mayor que la proporción de la desigualdad inter-regional, y ha ido en aumento. En el 2008 el 93.8% de la desigualdad en logros de aprendizaje en matemáticas era producto de diferencias intra-regionales, mientras que la desigualdad inter-regional explicaba apenas el 6.2% de la desigualdad total. En comprensión de textos esta proporción es igualmente marcada (80.2% intra-regional y 19.8% inter-regional).

Cuadro 10. Desigualdad de logros de aprendizaje en 2do. Grado de primaria

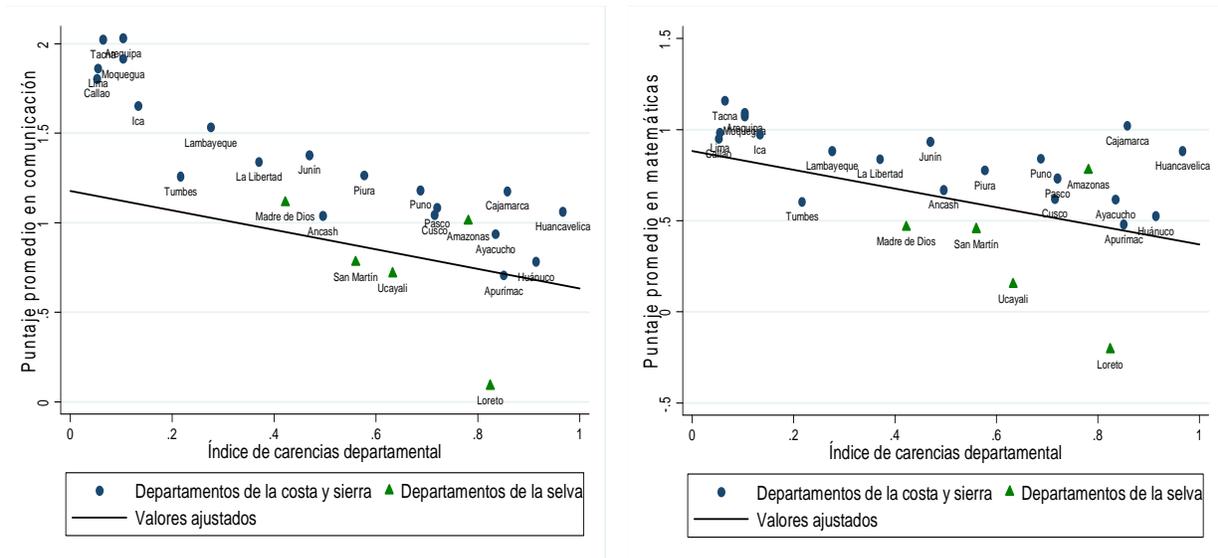
Año	% desigualdad intra-regional	% desigualdad inter-regional	Índice de Theil	Coeficiente de Gini
Comprensión de textos				
2004	74.5	25.5	0.0360	0.1437
2007	75.0	25.0	0.0201	0.1078
2008	80.2	19.8	0.0059	0.0614
Matemática				
2004	75.7	24.3	0.0217	0.1136
2007	87.9	12.1	0.0174	0.1007
2008	93.8	6.3	0.0085	0.0722

Fuente: UMC (MED). Elaboración propia

Las condiciones socioeconómicas (estimados por el Índice de Carencias de FONCODES) explican el 67% de la varianza inter-regional en los resultados de Comunicaciones y el 23% en Matemáticas (Gráfico 18). Cabe anotar que las regiones con resultados por debajo a su valor esperado se encuentran ubicadas en la selva, y enfrentan desafíos particulares (dispersión geográfica, multilingüismo, mayor desnutrición infantil, etc.). Pero la relación entre los logros de aprendizaje y las características geográficas o socioeconómicas puede ser muy distinta dependiendo de la región. Por ejemplo, Huancavelica tiene una tasa de pobreza mayor que Loreto y Madre de Dios, pero su puntaje en las pruebas de comunicación es bastante superior que el primero y muy similar al segundo; mientras que en las pruebas de matemática es mayor a ambos. Ello sugiere que existen otros elementos que condicionarían el logro de aprendizajes entre los alumnos, posiblemente aquellos relacionados a la misma gestión educativa.

⁴⁰ Se calculó la desigualdad de los logros de aprendizaje con el coeficiente de Gini y el índice de Theil. Este último permite la descomposición de la desigualdad en sus componentes inter-regional e intra-regional. La data utilizada son los promedios por escuela en las pruebas de 2004, 2007 y 2008 para 2do. Grado de primaria.

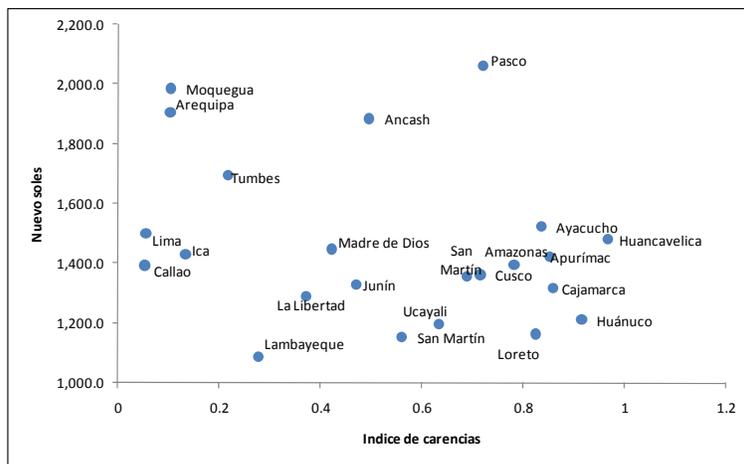
Gráfico 18. Relación entre el índice de carencias departamental y el puntaje promedio en la ECE 2008



Fuente: FONCODES (MIMDES), UMC (MED). Elaboración propia

No existe relación entre el gasto educativo (2009) por región, y el índice de carencias, por lo cual, el gasto educativo difícilmente va a compensar las diferencias socioeconómicas entre regiones. Mientras que algunos gobiernos regionales (Lambayeque, Piura, San Martín, Loreto y Ucayali) gastan menos de S/. 1,200 al año por alumno en educación básica, otros (Áncash, Arequipa, Moquegua y Pasco) gastan anualmente más de S/. 1,800 por alumno. Tacna es un caso especial, pues tiene un nivel de gasto por alumno mucho mayor al de las demás (ver Gráfico 19). Es decir, existe espacio para políticas compensatorias por parte del gobierno central para que el gasto educativo sea más progresivo y priorice las regiones con mayores niveles de carencia y resultados más bajos.

Gráfico 19. Gasto por alumno en educación en el 2009 e índice de carencias, por región

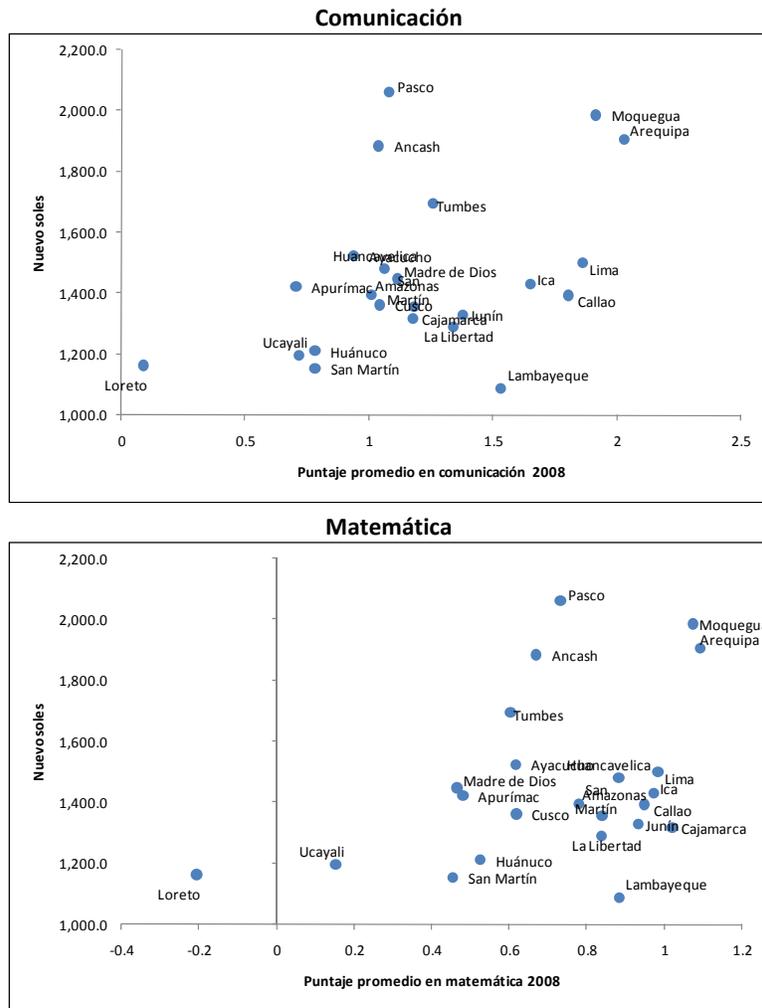


Fuente: SIAF (MEF), FONCODES (MIMDES). Elaboración propia.

Existe una relación positiva entre el gasto educativo en 2009 por región y el logro de aprendizajes obtenido en 2008. Las regiones con mayores logros de aprendizaje como Moquegua, Arequipa, Lima e Ica han ejecutado un mayor gasto educativo por alumno que otras regiones con peor performance (ver Gráfico 20). Ello podría indicar, por un lado, que una mayor inversión sostenida por alumno

(considerando que el presupuesto de un año refleja, con escasas variaciones, el del año anterior) está asociada a mejores resultados; y, por otro lado, que hay espacio considerable para políticas compensatorias del gasto educativo que favorezcan a las regiones con menores logros de aprendizaje y menos recursos invertidos, como es el caso de Loreto.

Gráfico 20. Gasto por alumno en educación en el 2009 y logros de aprendizaje, por región



Fuente: SIAF (MEF), FONCODES (MIMDES), MED. Elaboración propia.

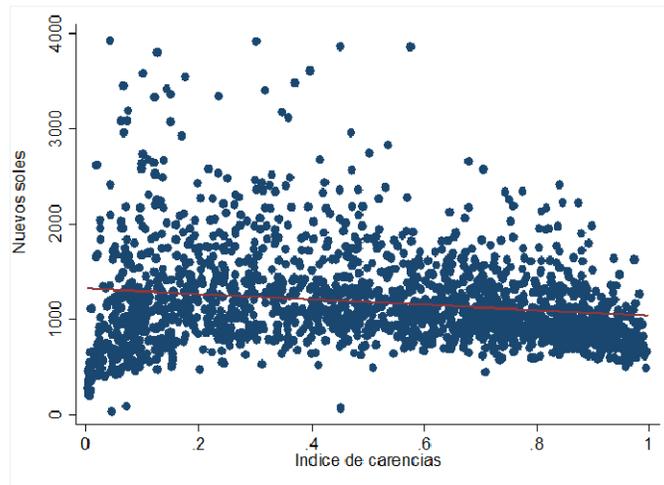
Sin embargo, las mayores diferencias en los niveles de gasto educativo se encuentran dentro de las regiones y no entre ellas. Como se muestra en el Cuadro 11, el gasto por alumno es más alto en nivel secundaria que en los otros niveles, y casi llega a ser el doble que en el nivel inicial. Al mismo tiempo, en secundaria hay una mayor variabilidad en el gasto por alumno entre los distritos (tanto el coeficiente de variación como el índice de Theil son mayores para este nivel), situación contraria que en nivel primaria, donde la desigualdad del gasto por alumno es mucho menor. Al descomponer la desigualdad, se aprecia que una mayor proporción se debe a la variabilidad del gasto por alumno al interior de las regiones (más del 50% para cada nivel), y en menor medida a la diferencia entre las regiones, siendo esta mayor en el nivel secundaria.

Cuadro 11. Presupuesto Institucional Modificado por alumno a nivel distrital, 2009 (En soles corrientes)

	Promedio (S/.)	Min.	Max.	Coeficiente de Variación	Índice de Theil		
					Valor	Descomposición a nivel región	
						Intra-regional	Inter-regional
Por alumno	1,189	30	7,039	45.7%	0.087	61.9%	38.1%
Por alumno Inicial	785	41	4,707	53.3%	0.124	75.8%	24.2%
Por alumno Primaria	1,147	29	4,513	42.5%	0.080	68.8%	31.2%
Por alumno secundaria	1,538	6	13,752	64.6%	0.151	59.4%	40.6%

Fuente: SIAF. Elaboración propia.

La desigualdad inter-regional e intra-regional puede deberse a una asignación inequitativa de los recursos que desfavorece a los más pobres. Inicialmente, se aprecia una relación negativa entre el gasto por alumno y el índice de carencias a nivel distrital (ver Gráfico 21). Sin embargo, un análisis por quintil del índice de carencias da cuenta que no existe un patrón definido entre esta variable y el gasto por alumno. Por ejemplo, en los distritos del quintil inferior del índice de carencias (mayor pobreza), el Estado Peruano invierte un promedio estimado de S/. 1,063, comparado con S/. 1,095 que invierte en los distritos del quintil 4 y S/. 733 por alumno en el quintil 5 (menor pobreza).⁴¹

Gráfico 21. Gasto por alumno en educación en el 2009 e índice de carencias, por distrito*

* Excluye a distritos donde gasto por alumno es mayor a S/. 4,000. Fuente: SIAF (MEF), FONCODES (MIMDES), MED.

Elaboración propia

Los resultados econométricos muestran que existe una relación negativa y estadísticamente significativa entre el índice de carencias y el gasto por alumno en primaria.⁴² Esto cual daría cuenta de una asignación regresiva en el gasto educativo. No obstante, la relación negativa es menor una vez que se incluyen efectos fijos a nivel de provincia. Esta relación negativa se mantiene al incorporarse la proxy de escuelas en el área con mayores necesidades de recursos (proporción de escuelas unidocentes), lo cual indicaría la persistencia de la regresividad en el gasto (ver Cuadro 12).

⁴¹ Ver para más detalles sobre el cálculo del gasto por alumno a nivel distrital.

⁴² Para analizar la existencia de política compensatorias se estima la relación entre gasto por alumno en primaria, índice de carencias, y el efecto de escuelas pequeñas.

Cuadro 12. Relación entre gasto corriente por alumno en educación y variables selectas 1/ (PIM 2009)

	1	2	3	4	5	6
Índice de carencias	-140.1 ***	-98.6 ***	-21.6	-219.5 ***	-147.9 ***	-114.7 ***
Proporción de esc. unidocentes				323.2 ***	237.5 ***	389.2 ***
Efecto provincia		Si			Si	
Efecto región			Si			Si
R2	0.085	0.63	0.25	0.03	0.64	0.28

1/ Data a nivel distrital. Se excluye Tacna.

*** Nivel de significancia < 1%, ** nivel de significancia < 5 %,

Fuente: PIM

Finalmente, es necesario tomar en cuenta también los factores asociados a la demanda por la educación. Alcázar (2009) encuentra que la deserción escolar en áreas rurales en el Perú se encuentra relacionada más a factores de demanda que de oferta. La demanda por servicios educativos se genera en la familias, y proviene del beneficio esperado de la misma frente al posible uso alternativo de los recursos que las mismas estarían destinando al proceso (tanto monetarios como de tiempo). Así, las condiciones socioeconómicas de las familias tienen un rol importante al explicar el logro escolar.⁴³

⁴³ Cameron y Heckman (2001) introducen el concepto de restricciones de corto plazo vs. restricciones de largo plazo. Las primeras son los recursos financieros corrientes de las familias, las segundas hacen referencia a factores como la educación de los padres que a través de la capacidad de apoyar el desarrollo cognitivo y no cognitivo de sus hijos afecta el beneficio esperado de la educación.

Capítulo 5.

Avances hacia la municipalización

*En contraste con la regionalización, el proceso de municipalización ha mantenido el mismo enfoque a lo largo del período que viene siendo implementado, que corresponde a la **primera etapa** de la descentralización.* El Plan Piloto de Municipalización de la gestión educativa (PPM) fue lanzado por el presidente Alan García en octubre del 2006 como parte del paquete descentralista. Se estableció como una alternativa para mejorar la calidad de la educación porque permite acercar la gestión educativa a la comunidad. Además, se argumentó que la participación del municipio permitiría fortalecer la capacidad de decisión de las IIEE para que actúen con mayor autonomía pedagógica y administrativa. Sin embargo, el enfoque de la transferencia de funciones y recursos a los municipios estuvo centrado en los procesos y no en los resultados esperados. Más aún, no fue acompañado del fortalecimiento de las capacidades locales para garantizar el adecuado ejercicio de las nuevas funciones.

La información disponible actualmente sobre los avances y resultados del proceso de municipalización es muy limitada. No existen evaluaciones rigurosas del impacto que este proceso está teniendo en los resultados educativos. Los estudios disponibles son escasos y revisan la experiencia de una muestra de municipios. Por ello, en esta sección se presenta una revisión de la normativa, una síntesis de los hallazgos de los pocos estudios realizados a la fecha (Defensoría del Pueblo, 2009; Muñoz, 2009), y un análisis econométrico de la data cuantitativa disponible.⁴⁴

5.1. Redefinición de los roles y competencias

El PPM consiste en transferir a los municipios distritales las funciones y los recursos implicados en la provisión de servicios educativos básicos en su jurisdicción. Estas funciones en la actualidad están a cargo de los gobiernos regionales y son ejercidas por las UGEL y las DRE. El Plan de Municipalización plantea que la decisión sobre el presupuesto de las IIEE públicas corresponderá en última instancia al alcalde, sin necesitar aprobación del gobierno regional ni de las autoridades del Ministerio de Educación. En teoría, el alcalde puede decidir cuántas IIEE públicas tendrá su distrito, cuál será el presupuesto y cuántas plazas habrá en cada una de ellas. De igual forma, decide la creación de nuevas IIEE públicas de todos los niveles y modalidades, salvo el universitario, que es autónomo por Ley.⁴⁵

⁴⁴ El Banco Mundial, por solicitud del Ministerio de Educación, está iniciando un estudio sobre los resultados del proceso de municipalización.

⁴⁵ El proceso de municipalización es liderado por el Ministerio de Educación. El Vice Ministro de Gestión Institucional del MED es el responsable máximo del PPM y la Oficina de Coordinación Regional (OCR) es el órgano ejecutor. Para ello, el MED ha conformado un equipo técnico al interior de la OCR, encargada de las tareas organizativas y operativas del proceso de Municipalización. Este equipo está a cargo de capacitar a los gobiernos locales a asumir sus nuevas funciones, y debe operar

Sin embargo, en el nuevo contexto creado por el PPM, no se ha llegado a redefinir aún con suficiente claridad los roles de cada nivel de gobierno. La insuficiente claridad en la distribución de competencias en el marco legal existente ha dificultado la redefinición de las competencias bajo el modelo del PPM. Mientras que la Ley General de Educación y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales proponen la regionalización de la educación, el Plan Piloto se orienta a una propuesta de municipalización de la educación. En este contexto, se realiza la transferencia de funciones a un grupo de municipios distritales seleccionados para el piloto.

5.1.1. Transferencia de funciones

El PPM fue diseñado para ser desarrollado de manera gradual y en tres etapas: iniciación (2007-2008), expansión (2009- 2010) y generalización (2011-2015). La primera etapa tenía por finalidad implementar el modelo de gestión y lograr la transferencia administrativa a las municipalidades. Esta etapa comprometió 1,883 IIEE, 7,823 docentes y 186,164 estudiantes de los niveles de inicial y primaria (ver Anexo 9).

Después del primer año, solo 46 de las 56 municipalidades seleccionadas inicialmente, continuaron con el PPM. En febrero del 2008, se incorporó el nivel secundario, y en octubre del mismo año, 88 nuevas municipalidades participaban en el PPM. Actualmente, existen 134 municipalidades que tendrían a su cargo alrededor de 8,000 IIEE públicas.⁴⁶ En el 2009, el MED decidió iniciar la ejecución de la segunda etapa, y confirmó su decisión de expandir el proceso hasta incorporar todos los distritos del Perú el año 2015. El MED señaló que a partir del 2009 convendría incorporar alrededor de 500 municipalidades por año, pero ese año no se llegó a incorporar ninguna municipalidad nueva en el programa.

Se decidió realizar progresivamente la transferencia presupuestal, según los municipios vayan siendo declarados aptos, pero esto tardó más de lo esperado. En las normas emitidas por el Ministerio de Educación se atribuye a la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio la responsabilidad de monitorear el proceso de transferencia administrativa y la facultad para acreditar a las municipalidades que forman parte del Plan Piloto. La OCR propuso en junio del 2007 la primera transferencia de los presupuestos, estados contables, activos, pasivos y acervo documentario de las IIEE a las correspondientes municipalidades, y ha vuelto a proponerla repetidas veces en el transcurso de los años 2007 y 2008, pero en ninguna ocasión se ha llegado a producir.

Los procedimientos de acreditación de municipios resultaron muy complejos. La PCM es la única instancia facultada para acreditar a los gobiernos locales para que puedan recibir las transferencias. Los procedimientos establecidos por la PCM para que esa disposición legal se haga efectiva exigen la elaboración de varios documentos, la emisión de nuevas normas específicas a nivel de Decreto Supremo, la firma de convenios entre los gobiernos que reciban la transferencia y los órganos que la entreguen, una nueva capacitación a quienes recibirán las transferencias, y la supervisión directa por parte de órganos del gobierno central en cada uno de los pasos a dar por los gobiernos que reciban la transferencia. Para otorgar esa acreditación la PCM debe verificar, en los documentos y en el propio terreno, que esos requisitos estuvieran completos, luego de lo cual el Vice Ministerio de Gestión Institucional aprueba la acreditación de esas municipalidades para recibir la transferencia. Los alcaldes

en colaboración de los órganos especializados del MED, las Direcciones Regionales, las Unidades de Gestión Educativa Local, las Municipalidades y las IIEE. Más recientemente, se ha planteado la necesidad de descentralizar el proceso de capacitación a partir de la creación de entes ejecutores en las regiones, pues las municipalidades involucradas necesitarán un acompañamiento intensivo durante un período inicial.

⁴⁶ Resolución Ministerial No 0379-2008-ED. La lista de 88 municipalidades incluidas en el año 2008 en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa está en el Anexo 9.

han cumplido con la documentación y requisitos para la acreditación, sin obtener la transferencia presupuestal esperada.

Eventualmente, se flexibilizó el cumplimiento de los requisitos generales y los gobiernos locales se han acreditado con el solo compromiso de la voluntad de las partes. Como señala el Informe 141 de la Defensoría del Pueblo, referido a la descentralización, en el nuevo diseño de acreditación, “la etapa de certificación se modificó drásticamente [...]. De este modo, ya no consistió en una verificación de los requisitos generales y específicos por cada función a ser transferida, se convirtió en una etapa de autoevaluación”.

5.1.2. Fortalecimiento de capacidades

El Plan de Municipalización establece que el Consejo Educativo Municipal (CEM) es el órgano directivo que asume las funciones transferidas. El CEM está presidido por el alcalde de la municipalidad distrital e integrado por los representantes de todos los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) de la jurisdicción municipal.⁴⁷ El CEM cuenta con una Secretaria Técnica encargada de implementar los acuerdos de la asamblea del CEM.

Sin embargo, el Plan de Municipalización no plantea la asignación de recursos para financiar la Secretaría Técnica. Las municipalidades han tenido que buscar formas de financiar el salario del Secretario Técnico, finalmente arribando a diferentes soluciones: casi todos los secretarios técnicos están contratados por la municipalidad a dedicación completa y algunos lo están a tiempo parcial. Otros secretarios técnicos han sido encargados de esa función por la DRE o la UGEL en que trabajan, y unos cuantos son directores o profesores de escuela. Algunos de los secretarios técnicos contratados fueron seleccionados mediante concurso y otros fueron designados como funcionarios de confianza.

Luego de casi tres años, el CEM aún no se ha constituido como instancia participativa y articulada en la estructura institucional de los municipios. Una apuesta del modelo de gestión del PPM es que la sociedad participe directamente en la gestión educativa a través de los CEM,⁴⁸ pero debido a que en muchas IIEE los CONEI no se encuentran operativos, las normas flexibilizaron la elección de representantes del CEM.⁴⁹ Como consecuencia, los CEM básicamente están integrados por los directores de las IIEE. En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se constató que no existe un criterio uniforme para la conformación de los CEM, y que garantice la representación de todas las instituciones educativas de la localidad, sobre todo en aquellas localidades con más de 20 IIEE y sin redes conformadas. De igual manera, una evaluación independiente del Plan Piloto del año 2007 (Muñoz, 2009),⁵⁰ encontró que de los 48 CEM que constituidos a diciembre del 2007, solo 26 contaban con representantes de algún CONEI.

⁴⁷ En los lineamientos del Plan Piloto para el año 2007 se establece que para iniciar el funcionamiento de los CEM, los CONEI serán representados por sus respectivos presidentes, es decir, los directores de las IIEE.

⁴⁸ En el PPM se convoca la participación de directores, docentes y padres de familia de las IIEE a través del Consejo Educativo Municipal (CEM), instancia encargada de establecer los lineamientos de políticas educativas en el ámbito distrital.

⁴⁹ La Hoja de Ruta 2, emitida el 20 de abril de 2007, contiene normas para la organización de la Secretaría Técnica, áreas que atenderá, desarrollo de las capacidades de sus integrantes, etc. También da lineamientos para definir el número de integrantes del CEM e indica que las UGEL y DRE tienen la responsabilidad de apoyar la conformación de los CEM. Asimismo trata sobre las gestiones del Ministerio de Educación ante el Ministerio de Economía y Finanzas para que se transfiera el presupuesto de las Instituciones Educativas a las Municipalidades Distritales.

⁵⁰ Los distritos que no constituyeron su CEM en el 2007 fueron: Baños del Inca y Encañada (Cajamarca), Pampas (Huancavelica), Ácora y Huata (Puno), Alto de la Alianza y Ciudad Nueva (Tacna).

Asimismo, parece existir una débil articulación entre el CEM y las estructuras organizativas existentes de la municipalidad. Esto ha llevado a una duplicación de funciones y, en algunos casos, se ha creado una tensión entre el área de la municipalidad encargada de la función educativa y el CEM, puesto que este último ha asumido las acciones educativas. En el estudio realizado por la Defensoría del Pueblo (2009), se constató que, en un tercio de las municipalidades visitadas los Secretarios Técnicos ejercían otros cargos al interior de la municipalidad. Esto es consecuencia, en cierta medida, de las limitaciones presupuestales de algunas municipalidades para contratar a una persona que se dedique con exclusividad al cargo.

Según el informe de la OCR (2009), el proceso de Municipalización de la Gestión Educativa ha hecho posible que las municipalidades participantes evalúen el estado de la educación en su jurisdicción y dediquen esfuerzo y recursos a mejorar la calidad. Entre las principales acciones desarrolladas por las municipalidades están: el establecimiento de lineamientos generales para el desarrollo educativo local, la formulación de currículos diversificados en la instancia local para atender las particularidades de su ámbito, inversión mínima por alumno que comprenda la atención de salud, alimentación y provisión de materiales educativos, actividades de capacitación para docentes, carrera pública docente y administrativa, la implementación de infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados, la investigación e innovación educativas y la organización institucional y relaciones humanas armoniosas que favorecen el proceso educativo.

5.2. Transferencia del gasto educativo a los municipios

En la práctica el presupuesto y el poder de decisión transferido a los municipios están bastante restringidos. Por un lado, casi la totalidad de los recursos corrientes que administran las DRE y UGEL (96.5%) y que recibirá el municipio, es asignado a gastos de personal. Con la municipalización, la principal función que ejercerán los municipios es la de administrar la planilla docente. Los recursos corrientes no salariales son tan limitados, que la oportunidad de tomar decisiones de asignación presupuestal que generen impacto es prácticamente inexistente. Donde sí se pueden tomar decisiones que tengan impacto, es en el ámbito de la inversión pública, que, como señalamos, ya está en manos de los gobiernos locales. Por otro lado, la decisión para elevar los techos presupuestales no depende de los gobiernos locales, lo mismo que la decisión de modificar los cuadros de asignación de personal.

Por ello, inicialmente el gobierno consideró transferir recursos adicionales a los municipios más pobres para apoyarlos en el proceso de municipalización de la educación, pero esto no se concretó. El Fondo de Compensación Municipal para la Gestión Educativa (FONCOMUGE) fue una propuesta de la OCR para proporcionar a las municipalidades más pobres, recursos compensatorios que les permitieran mejorar la calidad de la educación en su jurisdicción. Sin embargo, hasta el momento no se ha ejecutado ninguna transferencia del FONCOMUGE debido a que las municipalidades no pueden recibir dinero del Estado para introducir mejoras en las IIEE, pues formalmente no pertenecen a los municipios. La OCR menciona que si se hubiera hecho efectiva la transferencia de las IIEE a las municipalidades, ese problema no se hubiera presentado. Al no ser ejecutado oportunamente, el fondo revirtió, y en el año 2008 no pudo ser repuesto.

La lentitud del proceso de acreditación genera un desfase con el calendario presupuestal y, con ello, más problemas en la transferencia de fondos. En el 2009 por primera vez se incluyó la transferencia de recursos a los municipios en la Ley de Presupuesto del Sector Público 2009.⁵¹ Cumpliendo todos los

⁵¹ La sexagésima disposición complementaria de la Ley del Presupuesto Público para el año 2009, autoriza la transferencia de partidas de los Pliegos de los Gobiernos Regionales y del Pliego 010:Ministerio de Educación, a favor de los pliegos de las

pasos del proceso, el 18 de diciembre del 2008 se aprobó la acreditación de 44 municipalidades (Resolución Vice Ministerial No. 046-2008-ED), pero el cumplimiento de los requisitos ocasionó demoras en la transferencia de fondos y para cuando se hizo efectiva la transferencia, los saldos eran diferentes a los montos establecidos al inicio del año. Estas discrepancias obligaron al MEF a objetar una vez más los cálculos de los gobiernos locales. Al final, sólo 8 municipalidades distritales⁵² obtuvieron la autorización para la transferencia de partidas presupuestales por la suma de S/. 74,119,733 para financiar gastos operativos de las IIEE involucradas en el PPM.⁵³ Las municipalidades son de Lima Metropolitana, Callao y Cañete.⁵⁴

Cuadro 13. Gastos de las municipalidades en acciones para mejorar la calidad de la educación

Actividad	2007	2008	TOTAL
Lineamientos	33,834.00	84,487.00	118,321.00
Currículo diversificado		1,870.00	1,870.00
Inversión por alumno	479,574.69	1'872,283.88	2'351,858.57
Formación y capacitación docente	914,036.50	2'223,060.50	3'137,097
Carrera pública magisterial	1'111,471.00	1'757,543.00	2'869,014.00
Infraestructura y equipamiento	25'905,137.03	33'090,484.39	58'995,621.42
Investigación e innovación educativa	752,100.00	413,230.00	1'165,330.00
Organización institucional y relaciones	304,214.50	1'713,840.00	2'018,054.50
Gestión de proyectos de inversión del CEM		1'000,000.00	1'000,000.00
Operación del CEM y la Secretaría Técnica		169,393.00	169,393.00
TOTAL	29'500,367.72	42'326,191.77	71'826,559.49

Fuente: OCR Evaluación del Plan Pilo 2007-2008

Entre el 2007 y el 2008, la OCR asignó más de cinco millones de nuevos soles para actividades de promoción de la municipalización. El apoyo consistió en visitas a las municipalidades piloto, atención a consultas, cursos, talleres, conferencias, publicaciones, participación en reuniones y coordinación con las UGEL y DRE para establecer y poner en marcha los CEM (OCR, 2009).

Por su parte, el gasto municipal en las acciones asociadas al proceso de municipalización se concentró en gastos de infraestructura y equipamiento. Como puede apreciarse en el Cuadro 13, los gobiernos locales han asignado S/.71.8 millones al PPM entre el 2007 y el 2008, de los cuales el 82% corresponde a gastos de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, los S/.59 millones de infraestructura y equipamiento son gastos de inversión que ya estaban contemplados entre las funciones municipales y que no tienen asociación con el PPM.

La OCR señala que en el futuro cada municipalidad que haya recibido la transferencia formulará su presupuesto, incluyendo los recursos necesarios para que las instituciones transferidas funcionen adecuadamente (MED, 2009c).

municipalidades participantes en el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, a partir del 1 de enero de 2009 y por el monto total de las asignaciones presupuestarias incluidas en el presupuesto 2009 de los citados Pliegos habilitadores, correspondiente a todas las IIEE de los niveles Inicial, Primaria y Secundaria de educación básica regular que funcionan en la circunscripción territorial de cada una de las municipalidades del referido Plan.

⁵² Decreto de Urgencia 044-2009 "Dictan medidas en materia económica y financiera orientadas a las transferencias de partidas en el marco de la municipalización de la gestión educativa".

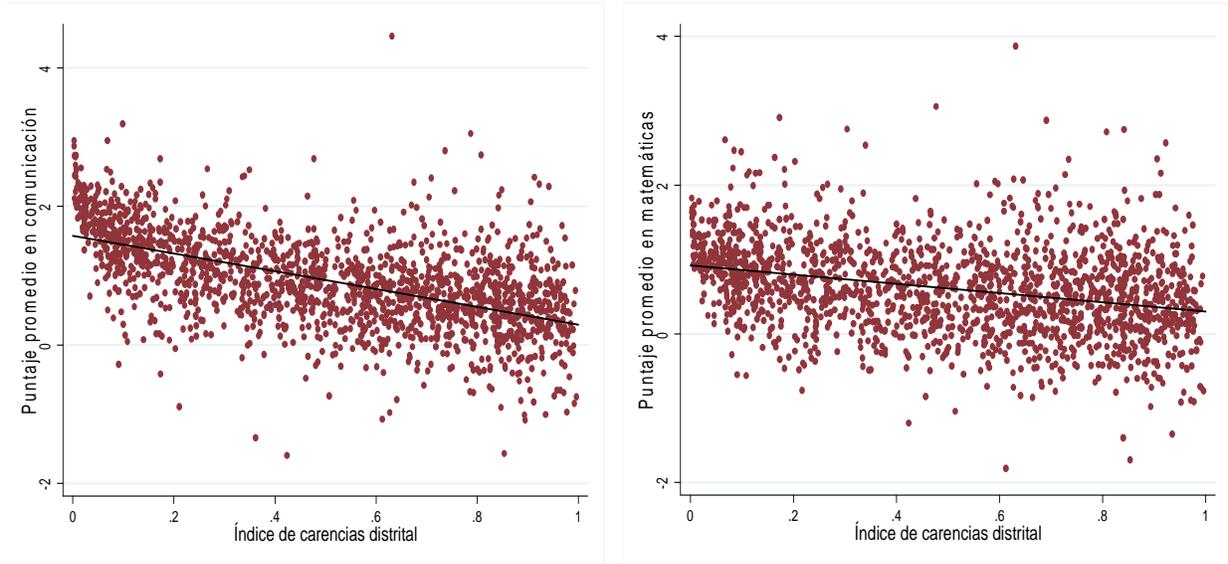
⁵³ Decreto de Emergencia 044-2009. «Dictan medidas en materia económica y financiera a las transferencias de partidas en el marco de la municipalización de la gestión educativa». Lima, 8 de abril del 2009.

⁵⁴ Miraflores, Santiago de Surco, Surquillo, Los Olivos y La Molina, en la provincia de Lima; Bellavista, en la Provincia Constitucional del Callao; e Imperial y Pacarán, en la provincia de Cañete.

5.3. Resultados educativos en el contexto de la municipalización

En el Perú, existe una relación directa y negativa entre los niveles de pobreza o necesidades básicas no atendidas y los niveles de aprendizaje de los estudiantes. Las condiciones socioeconómicas (aproximadas por el Índice de Carencias de FONCODES) explican el 32% de la varianza entre distritos en los resultados de la ECE 2008 en Comunicaciones y el 9% en Matemáticas. En el caso de matemáticas se registra una relación menos pronunciada debido a que en esta prueba los resultados fueron muy bajos para registrar suficiente variabilidad.

Gráfico 22. Relación entre el índice de carencias distrital y el puntaje promedio de la ECE 2008



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes 2008, UMC-MED, y Mapa de pobreza 2006, FONCODES. Elaboración propia.

Si bien es muy pronto para discutir sobre una evaluación del programa piloto de municipalización educativa (PPM), se puede analizar las tendencias de los indicadores educativos en los municipios participantes. Para ello, se procedió a realizar una comparación entre los logros de aprendizaje de los alumnos en 2008 en las escuelas que formaron parte de la primera etapa de la municipalización en el 2007. Las escuelas seleccionadas se encuentran ubicadas en 46 distritos donde se implementó el PPM en 2007, los cuales están repartidos en 23 provincias de 22 departamentos a nivel nacional (ver Anexo 9).

Cuadro 14. Diferencia de puntaje en las pruebas de logros de aprendizaje en comunicación y matemática en distritos participantes del PPM – nivel nacional

Área	Grupo	Obs.	Promedio	Error Est.	Desv. Est.	Sig.
Comunicación	PPM	46	1.249	0.104	0.704	SI (99%)
	No PPM	1701	0.918	0.016	0.671	
	Diferencia *		0.331	0.100		
Matemática	PPM	46	0.652	0.076	0.514	NO
	No PPM	1701	0.607	0.015	0.610	
	Diferencia *		0.045	0.091		

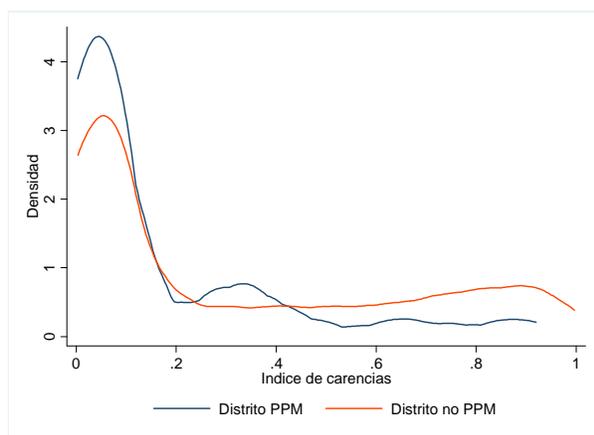
Fuente: El Peruano, ECE 2008 (MED). Elaboración propia.

* PPM - No PPM

Se encuentra que a nivel nacional los distritos del PPM tienen un mayor puntaje promedio en el logro de aprendizajes en comunicación en comparación con aquellos que no formaron parte del mismo para el año 2007, siendo esta diferencia estadísticamente significativa (ver Cuadro 14). Ello se corrobora cuando se analiza el porcentaje de alumnos en nivel suficiente de comunicación, ya que el 13.7% de los alumnos en el conjunto de distritos donde opera el PPM logran dicho nivel versus el 12.8% en caso de los otros distritos. Por otro lado, no se muestran diferencias significativas en los puntajes de logros de aprendizaje en matemáticas entre ambos grupos de distritos. Incluso, el 61.3% de los alumnos donde opera el PPM se ubican en el nivel 0, cifra menor al registrado en los otros distritos (59.2%).

Sin embargo, esta diferencia podría deberse en parte a las características socioeconómicas y geográficas de los distritos seleccionados para el PPM y sus escuelas.⁵⁵ Los distritos que participaron en el PPM desde el 2007 están caracterizados por tener menores carencias que los distritos sin PPM. Es decir, en los distritos PPM hay mayor acceso a servicios básicos, menor tasa de analfabetismo femenino y menores tasas de desnutrición en escolares, todo lo cual indica un mejor entorno del estudiante para el logro de aprendizajes. Como se observa en el Gráfico 23, la distribución de los alumnos en los distritos del PPM está sesgada hacia niveles socioeconómicos más altos (según el Índice de Carencias de FONCODES) respecto a la distribución de alumnos en los distritos que no participan en el PPM.⁵⁶ En los distritos del PPM, el 20% de los alumnos evaluados en la ECE 2008 asiste a escuelas en distritos del quintil más alto, comparado con el 10% de los alumnos en los distritos no beneficiarios del PPM.⁵⁷ De igual manera, el 11% de los alumnos en los distritos del PPM pertenece al quintil más pobre (con mayores carencias) mientras que entre los distritos que no participan en el PPM esta proporción es del 32%.

Gráfico 23. Distribución de alumnos de 2do. Grado de primaria de acuerdo con el Índice de Carencias del distrito donde estudian



Fuente: El Peruano, ECE 2008 (MED). Elaboración propia.

Asimismo, los distritos con PPM concentran una mayor parte de sus estudiantes en escuelas polidocentes, lo cual indica mejores condiciones de la escuela (infraestructura y disponibilidad de docentes) para el desempeño educativo. Los distritos beneficiarios del PPM concentran una mayor proporción de alumnos de segundo grado de primaria matriculados en escuelas polidocentes en comparación con los distritos no beneficiarios del programa de municipalización (85% vs. 70%). Consecuentemente, en los distritos PPM una mayor proporción (86.4%) de los alumnos evaluados asiste a escuelas polidocentes que en los distritos que no participan en el PPM (72%), y apenas el 2.2% asiste a escuelas unidocentes (comparado con 5% en el resto de distritos).

⁵⁵ Si el PPM fue aplicado en 2007 en distritos con menor tasa de pobreza, o con mayor acceso a servicios básicos, o donde hay una mayor proporción de alumnos en escuelas polidocentes es más probable que una mayor proporción de alumnos obtengan mayor puntaje en las pruebas de logro de aprendizajes.

⁵⁶ Niveles del índice cercano a cero refleja que el distrito tiene menos carencias, un nivel cercano a 1 refleja mayores carencias.

⁵⁷ Se utiliza la prueba de comunicación, pero los porcentajes en matemática no varían significativamente respecto a los de comunicación, dado que son los mismos alumnos que rinden ambas pruebas.

Para reducir el sesgo por nivel socioeconómico, características y recursos de las escuelas, y ubicación geográfica, se presenta a continuación un análisis comparativo desagregado por quintil de pobreza (según el Índice de Carencias de FONCODES), tipo de escuela y provincia.

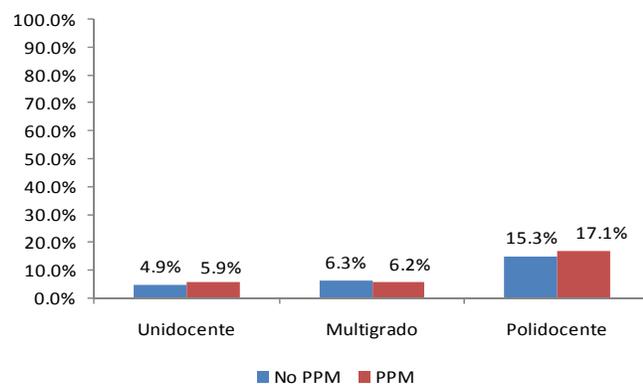
Desagregando por nivel socioeconómico, se encuentra que solo en los distritos del quintil 5 (mejores condiciones), existe una diferencia estadísticamente significativa a favor de los distritos beneficiarios del PPM. En el nivel socioeconómico más alto, los distritos del PPM muestran mayor proporción de alumnos en el nivel suficiente que los distritos que no son del PPM, tanto en las pruebas de comunicación como en matemática. Sin embargo, en los otros quintiles los distritos del PPM obtienen resultados iguales o más bajos que los que no son del PPM. Cuando se compara el puntaje promedio de los estudiantes en los dos grupos de distritos (PPM y no PPM), se encuentran diferencias significativas a favor de los distritos PPM solamente en comunicación y en el quintil 5, pero en el quintil 2 los distritos que no participan en el PPM obtienen mejores resultados en matemáticas, siendo esta diferencia estadísticamente significativa.⁵⁸ Para los otros quintiles no se encuentran diferencias significativas.

Al comparar los logros de aprendizaje por el tipo de escuela (unidocente, multigrado y polidocente) los resultados son mixtos. Se encuentra que, para las escuelas unidocentes y polidocentes, los distritos del PPM presentan las mayores tasas de alumnos que alcanzan el nivel suficiente en comunicación; pero en matemática, la proporción de alumnos en el nivel suficiente es más baja en los distritos del PPM para todo tipo de escuela (ver Gráfico 24). En el área de comunicación los distritos que pertenecen al PPM obtienen un puntaje promedio menor, tanto en escuelas multigrado como polidocentes. Esta situación que se replica para el área de matemática pero solo en escuelas multigrado. En los demás casos, las diferencias entre ambos grupos de distritos no son significativas. Es decir, la municipalización no pareciera estar atendiendo con mayor eficacia las necesidades de las escuelas más pequeñas (unidocentes).

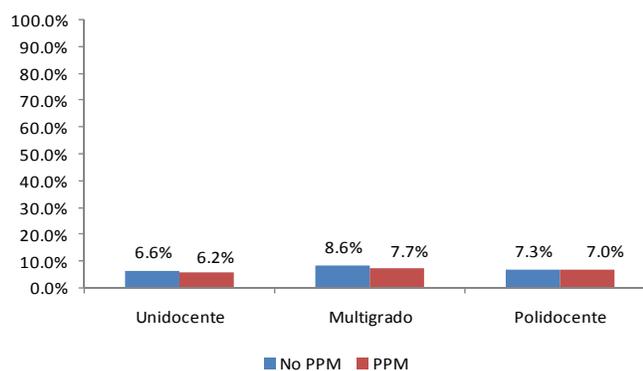
Comparando los resultados entre los distritos del PPM de una provincia, con el resto de distritos de esa misma provincia, se encuentra que en la mayoría de

Gráfico 24. Porcentaje de alumnos de 2do. Grado de primaria que alcanzan nivel suficiente en comunicación y matemáticas, por tipo de escuela y participación en el PPM

Área comunicación



Área matemática



Fuente: El Peruano, ECE 2008 (MED). Elaboración propia.

⁵⁸ La diferencia del promedio del puntaje en comunicación para el quintil 5 es 0.2079, con un error estándar de 0.149; mientras que la diferencia del promedio del puntaje en matemática para el quintil 2 es 0.281 con un error estándar de 0.147. Ambas diferencias son significativas al 90% de confianza.

provincias los distritos del PPM obtienen resultados más bajos que los otros. En 18 de las 23 provincias, la proporción de alumnos que alcanzan el nivel suficiente en comunicación en los distritos del PPM es menor que en los demás distritos, y mayor sólo en 5. En matemáticas, los resultados de los distritos PPM son más bajos en 10 provincias, similares en 1 y más altos en 12 (Cuadro 15). Tanto en comunicación como en matemáticas, la diferencia positiva es mayor en provincias de regiones de costa (Lima, Huaraz, Cañete), en tanto la diferencia negativa se observa sobre todo en provincias de la sierra (Concepción, Mariscal Nieto, Huanta) y la selva (Tambopata, Chachapoyas). Lima y Huaraz son las dos provincias en las que los distritos PPM obtienen mejores resultados que los que no son del PPM, tanto en comunicación como en matemáticas. Ambas son provincias capitales de regiones de costa, pero además, los distritos seleccionados se ubican en promedio en el decil superior del índice de carencias en sus respectivas regiones.⁵⁹ Por otro lado, en Concepción (Cusco) y Chachapoyas (Junín) los distritos PPM obtienen resultados menos satisfactorios que los que no son del PPM en comunicación y matemáticas. Esto ocurre en otras 8 provincias, pero las diferencias son menores. Finalmente, al comparar los puntajes obtenidos por los alumnos a nivel provincial entre los distritos que forman parte del PPM y aquellos que no, se concluye que no hay diferencias significativas entre ambos grupos de distritos, ni para comunicación ni para matemática.

Cuadro 15. Porcentaje de alumnos de 2do. Grado de primaria que alcanzan nivel suficiente en área evaluada por tipo de distrito beneficiario del PPM según provincia donde se implementa PPM

Departamento	Provincia	Comunicación			Matemática		
		PPM	No PPM	Diferencia (pp.)	PPM	No PPM	Diferencia (pp.)
AMAZONAS	Chachapoyas	3.7%	20.0%	-16.4	6.3%	13.3%	-7.0
ANCASH	Huaraz	16.1%	3.8%	12.3	10.1%	6.5%	3.6
APURIMAC	Andahuaylas	6.1%	8.3%	-2.2	9.1%	9.1%	0.0
AREQUIPA	Arequipa	29.8%	27.3%	2.5	10.3%	8.9%	1.3
AYACUCHO	Huanta	0.0%	7.5%	-7.5	4.2%	7.6%	-3.5
CALLAO	Callao	18.9%	23.5%	-4.6	5.9%	5.1%	0.8
CUSCO	La Convención	3.8%	10.5%	-6.7	3.6%	5.7%	-2.1
HUANCAVELICA	Tayacaja	6.9%	7.1%	-0.2	10.3%	7.6%	2.7
HUANUCO	Huánuco	6.0%	6.9%	-0.8	4.7%	3.1%	1.6
ICA	Chincha	15.1%	13.4%	1.8	11.4%	10.6%	0.8
JUNIN	Concepción	3.6%	14.0%	-10.4	0.0%	11.9%	-11.9
LA LIBERTAD	Trujillo	15.2%	18.6%	-3.5	4.1%	5.3%	-1.2
LAMBAYEQUE	Lambayeque	10.3%	12.4%	-2.1	11.9%	7.6%	4.3
LIMA	Lima	30.3%	19.9%	10.4	8.3%	5.9%	2.5
	Cañete	7.4%	13.7%	-6.4	9.0%	5.3%	3.7
LORETO	Maynas	4.9%	3.6%	1.3	2.6%	2.3%	0.3
MADRE DE DIOS	Tambopata	0.0%	10.0%	-10.0	1.9%	3.2%	-1.2
MOQUEGUA	Mariscal Nieto	20.0%	22.3%	-2.3	0.0%	9.3%	-9.3
PASCO	Pasco	9.8%	12.5%	-2.7	4.4%	8.3%	-3.9
PIURA	Morropón	10.7%	14.6%	-3.8	7.7%	8.6%	-0.9
SAN MARTIN	San Martín	8.5%	9.4%	-0.9	0.6%	2.1%	-1.5
TUMBES	Tumbes	14.7%	16.1%	-1.4	12.3%	10.2%	2.1
UCAYALI	Coronel Portillo	6.4%	6.6%	-0.2	4.6%	1.8%	2.8

Fuente: El Peruano, ECE 2008 (MED). Elaboración propia.

⁵⁹ En el caso de Lima, los distritos seleccionados son La Molina, Los Olivos, Miraflores, Santiago de Surco y Surquillo; y en Huaraz los distritos seleccionados son Huaraz e Independencia (ambos forman parte de la ciudad de Huaraz).

Cuadro 16. Diferencia de puntaje en las pruebas de logros de aprendizaje en comunicación y matemática en distritos participantes del PPM – nivel provincial

Área	Grupo	Obs.	Promedio	Error Est.	Desv. Est.	Sig.
Comunicación	PPM	23	1.147	0.117	0.561	NO
	No PPM	23	1.034	0.117	0.561	
	Diferencia *		0.113	0.165		
Matemática	PPM	23	0.580	0.091	0.437	NO
	No PPM	23	0.598	0.079	0.379	
	Diferencia *		-0.018	0.121		

Fuente: El Peruano, ECE 2008 (MED). Elaboración propia.

* PPM – No PPM

A partir de los resultados preliminares presentados, se podría formular dos hipótesis que quedan por ser exploradas. Primero, que ciertos municipios (e.g. urbanos, de nivel socioeconómico medio o alto) están en mejores condiciones de asumir las responsabilidades de gestión educativa que otros que tienen menos recursos y capacidades o enfrentan mayores desafíos geográficos (e.g. zonas de selva o rurales, escuelas pequeñas y dispersas). Segundo, que la municipalización no pareciera estar atendiendo con mayor eficacia las necesidades de las escuelas más pequeñas (unidocentes).

Pero como se señaló anteriormente, puede ser muy pronto para evaluar el impacto del PPM en el logro de aprendizajes de los alumnos. En todo caso, queda claro del análisis anterior que hace falta una evaluación cuasi-experimental del PPM para cuantificar el impacto del programa sobre los logros de aprendizaje a lo largo de varios años y a partir de más indicadores de los que actualmente están disponibles para este tipo de análisis. Con este tipo de evaluación se podría determinar bajo qué condiciones la municipalización tiene mayores probabilidades de producir un impacto en la calidad educativa en general, y en los logros de aprendizaje en particular.

Capítulo 6.

Avances hacia la autonomía escolar

*Como se señaló anteriormente, el marco legal plantea que el objetivo de la gestión educativa en su conjunto es fortalecer la autonomía pedagógica y administrativa de las Instituciones Educativas. Durante la **primera etapa** (2002-2007), los avances en el fortalecimiento de la autonomía escolar fueron bastante limitados. Principalmente, estuvieron concentrados en la conformación de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) y la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), según lo planteado en la ley. Pero los avances en estos campos han sido lentos y limitados. La elaboración de un PEI implica tiempo, recursos y capacidades que muchos directores o maestros no tienen o no están dispuestos a invertir, a lo que se suma el limitado o nulo apoyo que reciben de las autoridades educativas para lograr una buena planificación (Banco Mundial, 2008).*

*Durante la **segunda etapa** (2008-presente), en contraste, se han empezado a gestar algunas iniciativas orientadas a fortalecer la gestión escolar autónoma. Si bien no existen mecanismos formales para la transferencia directa de recursos a las instituciones educativas, dos experiencias recientes han abierto el camino en esta dirección. Tanto el Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP) de la infraestructura escolar, como el Programa de Fondos Concursables del FONDEP, plantean alternativas para fortalecer la gestión escolar participativa a través de la asignación de recursos para ser administrados directamente por la escuela, con mecanismos de participación de la comunidad y rendición de cuentas.*

6.1. Las iniciativas de fortalecimiento de la autonomía escolar

El Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP) surge en el 2008 con el propósito de mejorar las condiciones de mantenimiento de la infraestructura y equipamiento escolar.⁶⁰ El PMP comprende las acciones que se deben realizar, en forma periódica para prevenir, evitar o neutralizar daños o el deterioro de las condiciones físicas de la infraestructura de la IE y mobiliario. Incluye también las acciones que se deben realizar de forma inmediata para intervenir la infraestructura que ponga en riesgo a la población escolar.⁶¹

Los recursos pueden ser utilizados para acciones de mantenimiento preventivo, y sobre la base de la experiencia el primer año, se permitió también financiar algunos aspectos de mantenimiento correctivo. El mantenimiento preventivo incluye la reparación de coberturas, pisos, muros, techos, puertas,

⁶⁰ Fue aprobado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008 (MEF, 2007a) y luego para el Año Fiscal 2009 (MEF, 2008b).

⁶¹ Artículo 3º de la Directiva 002-2009-me/vmgi “Normas para la ejecución del mantenimiento preventivo de los locales de las instituciones educativas públicas a nivel nacional - 2009” (MED, 2009a)

ventanas, instalaciones eléctricas, mobiliario escolar, cunetas pluviales, servicios higiénicos, y mantenimiento de la red de desagüe, entre otros. El mantenimiento correctivo⁶² por lo general requiere de un expediente de inversión. En el año 2008 estos recursos no podían ser utilizados para la construcción de nueva infraestructura o la adquisición de mobiliario (incluyendo compra de puertas) o equipos (por ejemplo, computadoras). Actualmente, el Programa de Mantenimiento Preventivo permite la adquisición de cierto mobiliario escolar, utilizando hasta 30% del presupuesto asignado para la IE. Este es un cambio importante, resultado de una oportuna respuesta del gobierno central a la retroalimentación de quienes ejecutan el programa en el nivel local y escolar.⁶³

Por otro lado, el FONDEP ha desarrollado un programa piloto que transfiere recursos a las escuelas para el financiamiento de proyectos de innovación educativa. Este piloto fue implementado en la región Ancash con el objetivo de contribuir a la mejora de los aprendizajes de los estudiantes a partir del fortalecimiento institucional de las escuelas primarias. El proyecto se inició en mayo del 2008. La primera fase culminó en diciembre del 2009 y actualmente se está planeando una segunda fase para el 2010. Los proyectos financiados en este piloto tenían como objetivo general el desarrollar las capacidades comunicativas de los estudiantes de primaria, tanto en la expresión oral como en la lecto-escritura. El fortalecimiento institucional consistió en el desarrollo de capacidades de gestión al nivel de la escuela a través del diseño y ejecución de proyectos de innovación educativa, con participación de la comunidad, autonomía en el manejo de fondos y rendición de cuentas. (FONDEP, 2009).

Para este proyecto, el FONDEP canalizó recursos privados en una proporción de 4 a 1 respecto al aporte del Estado. El presupuesto total de este programa es S/. 5,715,466. La empresa minera Antamina, en el marco de su política de responsabilidad social, financia estos 276 proyectos de desarrollo de capacidades comunicativas (S/. 4,284,466). El FONDEP financia las actividades de capacitación, asesoramiento, monitoreo y aporta todo el proceso técnico para la realización del proyecto (S/. 1,141,200). Las instituciones educativas también contribuyen recursos, que en total suman S/. 289,800. Por su parte la Asociación de Empresarios por la Educación participa como patrocinador y administra los recursos otorgados por Antamina.

⁶² El Mantenimiento Correctivo es definido por la OINFE como cualquier actividad de reposición y reparación de infraestructura y equipamiento por desgaste propio de los materiales o por accidentes, y se aplica cuando no hay forma de predecir las fallas

⁶³ Durante el primer año de implementación se observaron dificultades para diferenciar entre el gasto de mantenimiento preventivo y el de mantenimiento correctivo. Ante un problema específico (como el de una puerta rota o una letrina colapsada) el criterio que utiliza un director procura encontrar la solución más adecuada, sea esta reparar la puerta o comprar una nueva, descongestionar la letrina o construir una nueva. En el 2008, el PMP permitía lo primero, pero no lo segundo. Según un informe elaborado para la GTZ, en la mayoría de IIEE visitadas se realizaron obras que no corresponden al mantenimiento preventivo, pues incluyen la construcción de aulas, baños, sala de computación, comedor, cerco perimétrico, etc. En algunas IIEE los directores señalaban la necesidad de tener mayor flexibilidad para el uso de los recursos en algunas obras de mantenimiento correctivo consideradas prioritarias. Además, en un alto número de IIEE se planteó como necesario utilizar parte de los recursos para compra de mobiliario como estantes, proyectores, fotocopiadoras, y para construir o mejorar áreas recreativas de la institución (Sanz Gutiérrez, 2008). La evaluación incluyó entrevistas a funcionarios del MED, DRE y UGEL en 7 provincias (Huancavelica, Tambopata, Ascope, Tayacaja, Tahuamanu, Cajatambo y Huarochiri) de 4 regiones (Lima, La Libertad, Huancavelica y Madre de Dios), así como a directores, autoridades locales y padres de familia en 72 IIEE de 20 distritos de las provincias seleccionadas. El muestreo fue intencional, siguiendo criterios de diversidad y representatividad. El 31% de las IIEE son de inicial, el 33% de primaria, el 15% de secundaria y el 21% restante combina dos niveles educativos.

6.2. Beneficios al nivel de la escuela

Lo destacable de ambos programas, el PMP y los Fondos Concursables, es que han logrado responder a necesidades prioritarias de las IIEE que el sistema no había logrado atender por otros medios. Esto es un avance significativo en términos de gestión educativa. La principal contribución de estos programas reside en el renovado empoderamiento de la institución escolar para administrar sus propios recursos y poder, así, responder oportunamente a necesidades operativas básicas. Así, mediante el proyecto del FONDEP, las IIEE han podido adquirir o elaborar sus propios materiales, comprar equipos y otros insumos de apoyo para la labor pedagógica; en tanto que con el PMP las IIEE han atendido la mayoría de necesidades de mantenimiento preventivo de la infraestructura escolar, que antes no habían podido ser resueltas.

La asignación de los recursos del PMP a cada IE se realiza en función del número de aulas, en una escala que otorga un monto mayor por aula a las escuelas con menos aulas para asegurar que la asignación no coloque en desventaja a las IIEE más pequeñas. En el 2009, por ejemplo, los recursos destinados a las IIEE públicas fueron calculados conforme a la escala siguiente: 1 a 2 aulas S/. 4,500 en total; 3 a 4 aulas S/. 5,500 en total; 5 a 10 aulas S/. 1,200 por aula; más de 10 aulas S/. 1,100 por aula hasta un tope de 19 aulas; y por cada IE emblemática S/. 50,000 total. En el 2008, la cobertura del PMP fue de 40,585 locales escolares, y en el 2009 aumentó a 42,082, según reportes de la OINFE. Consecuentemente, el presupuesto para el programa aumentó de S/. 270 millones a S/. 290 millones.

Como se observa en el Cuadro 17, los recursos del PMP se orientan hacia las escuelas con mayor número de aulas reportadas que requieren reparación. Como se explicó anteriormente, el PMP llega a todas las escuelas del país, de acuerdo a un monto predefinido por aula que contenga el local educativo. La pregunta que surge es si estos recursos están orientados hacia las escuelas con mayores deficiencias en su infraestructura. Tal como se muestra en el Cuadro 17, son las escuelas más pequeñas quienes reciben un mayor monto promedio por aula. Por otro lado, son estas mismas escuelas las que presentan mayores porcentajes de aulas que requieren reparaciones y que tienen algún tipo de deficiencia en su infraestructura. Por ejemplo, las escuelas con menos de 5 aulas reciben en promedio S/. 2,678 por aula y las escuelas con más de 25 aulas reciben S/. 671 por aula. Paralelamente, en el primer grupo de escuelas el 45% de las aulas reportadas requieren reparaciones, mientras que en el segundo grupo son 34%. Esta relación se mantiene si se considera otras características de la infraestructura de los locales educativos, como la presencia de filtraciones en las paredes, techos con goteras o ventanas sin vidrios.

Cuadro 17: Presupuesto asignado en el PMP y características de infraestructura por tipo de escuela según número de aulas

Rango de número de aulas	Ppto. asignado o por aula (S/.)	Ppto. asignado total (S/.)	Número de aulas reportadas que requieren reparación	% Aulas reportadas que requieren reparaciones	% Aulas reportadas con paredes con filtraciones y/o rajaduras	% Aulas reportadas con techos con goteras y/o huecos	% Aulas reportadas con ventanas sin vidrios o con vidrios rotos
Menos de 5	2,678	137,224,900	87,432	44.8%	12.7%	14.1%	16.6%
Entre 6 y 10	1,203	52,374,100	73,370	33.8%	10.1%	10.8%	12.7%
Entre 11 y 15	1,090	1,698,000	56,679	27.0%	7.5%	8.0%	10.7%
Entre 16 y 25	1,018	29,049,300	45,286	30.8%	8.0%	8.3%	13.0%
Más de 25	671	24,271,900	35,455	26.6%	5.2%	6.2%	12.3%
Total	2,258	274,618,200	298,222	34.4%	9.5%	10.3%	13.5%

Fuente: MED. Elaboración propia.

La relación positiva entre los recursos asignados y las condiciones de infraestructura es más clara y significativa entre escuelas más pequeñas. En escuelas más grandes, la relación con los otros indicadores de las condiciones de infraestructura es negativa, aunque se mantiene positiva con el número de aulas reportadas que requieren reparaciones (ver **Error! Not a valid bookmark self-reference.**).

Cuadro 18: Matriz de correlaciones entre el presupuesto asignado en el PMP y características de infraestructura por tipo de escuela según número de aulas

Número de aulas reportadas ...	Número de aulas en la escuela				
	Menos de 5	Entre 6 y 10	Entre 11 y 15	Entre 16 y 25	Más de 25
Que requieren reparaciones	0.2910*	0.1328*	0.0316*	0.0452*	0.0841*
Con paredes con filtraciones/rajaduras	0.0172*	-0.044*	-0.0706*	-0.0318*	-0.0176*
Con techos con goteras/huecos	0.0089*	-0.0329*	-0.0875*	-0.0375*	-0.0375*
Con ventanas sin vidrio o vidrios rotos	-0.0001	-0.0211*	-0.0107*	-0.0052*	-0.0496*

Fuente: MED. Elaboración propia.

Con los recursos transferidos en el 2008 por el PMP, las instituciones educativas atendieron la mayoría de necesidades de mantenimiento preventivo. En el 2009, los directores encuentran más difícil utilizar todos fondos recibidos para este tipo de gasto, en tanto carecen de recursos para atender las necesidades urgentes de mantenimiento correctivo (Sanz Gutiérrez, 2008). Esto es preocupante, pues a los directores de las IIEE que no ejecuten los gastos conforme a los lineamientos establecidos, se les abrirá un proceso administrativo disciplinario siguiendo la normatividad vigente.⁶⁴ El resultado es el uso menos eficiente del dinero, como el de pintar varias veces las paredes de las aulas para poder ejecutar los fondos. Esto no quiere decir que la IE no tenga requerimientos de mantenimiento, sino que estos no son sólo de naturaleza preventiva.

El informe de Sanz Gutiérrez (2008) menciona que el PMP ha tenido efectos positivos en la infraestructura escolar y también en la comunidad educativa. Las obras más importantes que se han llevado a cabo con los recursos del Programa han sido el pintado interior y exterior, el mantenimiento del mobiliario de aulas, el arreglo de techos, el mantenimiento de los SSHH y la reparación en instalaciones eléctricas. Pero además de estas mejoras, los alumnos manifiestan sentirse más motivados y cómodos en su escuela. Los docentes pueden brindar sus clases en mejores condiciones. Los directores se sienten con más confianza en sí mismos luego de haber asumido la responsabilidad de dirigir el programa, y además perciben que la IE ha mejorado su imagen frente a la comunidad. Se espera que todo esto contribuya al desarrollo de los procesos educativos en las escuelas y, a través de esto, se mejore el nivel de aprendizaje de los estudiantes, pero no existe ninguna evaluación de impacto rigurosa que haya medido estos efectos. Finalmente, existen ciertas externalidades positivas que el programa habría originado, tales como el ahorro en los padres que ya no tienen que aportar para las obras de mantenimiento (y en algunos casos esta ahorro se destinó a la compra de mobiliario para la IE) y la mayor confianza entre directores, docentes y padres de familia producto del trabajo en equipo.

De igual manera, el informe de monitoreo del FONDEP (2010) se encuentran cambios en las prácticas docentes respecto al a promoción de la lectura (tema principal del concurso) y el desenvolvimiento de los estudiantes. Según el informe, se registró un avance respecto a la participación oral libre, espontánea y sin temor a la crítica de los estudiantes, más notorio en las niñas, que participan con mayor frecuencia,

⁶⁴ El Órgano de Control de cada dependencia realizará las acciones de control que correspondan de acuerdo a los informes y denuncias que reciba del órgano competente (UGEL) e informará de sus resultados a la DRE, con copia al MED (OGA), a fin de que se inicien los procesos administrativos disciplinarios correspondientes.

con voz audible, clara y sin taparse la boca para hablar. Además, el 83% de los docentes visitados hizo uso de estrategias de comprensión de lectura y de motivación hacia ella, para tal fin usaron fichas de lectura, estrategias de predicción de textos, estantería abierta, espacios agradables de lectura, entre otros. Los porcentajes de docentes que realizan actividades de aprendizaje donde los estudiantes desarrollan la capacidad de expresión escrita y comprensión lectora subieron entre una medición y otra: de 48% a 71%, y 57% a 83%, respectivamente (ver Anexo 10). Sin embargo y a pesar de los esfuerzos desplegados por los docentes para el desarrollo de la lectura, la cantidad de estudiantes (36%) que leen con atención y libertad no presentó diferencia significativa entre la 1° y 2° visita de monitoreo, igualmente sucede con estudiantes que solicitan apoyo cuando no entienden lo que leen o con aquellos que escogen el espacio donde leer. Aún no se cuenta con una evaluación externa del programa, ni tampoco con datos de mejoras en la comprensión de lectura.

Cabe precisar que además de buscar mejorar los aprendizajes de los estudiantes, el enfoque del FONDEP propone una estrategia de desarrollo de capacidades al nivel de las IIEE.

6.3. Contribuciones al fortalecimiento de la autonomía escolar

Además de los beneficios directamente reflejados en las escuelas (que todavía requieren ser evaluados con mayor rigurosidad), programas como el PMP y el Programa de Fondos Concursables (PFC) del FONDEP contribuyen al fortalecimiento de la autonomía escolar. Esta contribución se evidencia en el fortalecimiento de las capacidades de gestión escolar, la generación de mecanismos de transferencia de recursos directamente a las escuelas, y la promoción de la participación de los padres y la rendición de cuentas hacia toda la comunidad. Todas estas, son funciones que la ley asigna a la institución educativa, pero que en la práctica (con excepción de estos programas) no se han podido implementar.

6.3.1. Fortalecimiento de capacidades de gestión escolar

Un aspecto que incluye el PFC-FONDEP es el apoyo técnico a las IIEE para la formulación e implementación de las actividades y ejecución de los fondos. El fortalecimiento de capacidades de gestión es un elemento central en la propuesta del FONDEP, y por eso se realizó actividades de capacitación durante las diferentes fases del proceso, con el apoyo de monitores de campo. Así, se contrató 14 monitores regionales dedicados a tiempo completo al acompañamiento y monitoreo de los proyectos de innovación desde la fase de preparación y durante la implementación. Nueve monitores son responsables del monitoreo y asesoramiento en el área pedagógica y cinco en el área presupuestal y de manejo económico. Cada monitor tiene a su cargo un número de IIEE, que varía en función de las características geográficas de la zona.⁶⁵

Durante la fase de formulación de proyectos, el FONDEP ofrece capacitaciones a docentes de todas las IIEE interesadas. En el caso del programa de Fondos Concursables en Ancash fueron 1,333 IIEE capacitadas, lo cual corresponde al 81% de las IIEE de primaria de Ancash. Participaron en los talleres 2,839 docentes representantes de las IIEE. Los talleres eran de naturaleza práctica, orientando a los equipos de las IIEE en el proceso de formulación. Los docentes participantes transmitían los conocimientos obtenidos en los talleres a su equipo, con el apoyo de los monitores. Una vez seleccionados los proyectos, se realizaron talleres descentralizados de reajuste de los proyectos con el objetivo de afinar los aspectos técnicos, el presupuesto y formular la matriz e instrumentos de línea de

⁶⁵ A los monitores que tienen que atender escuelas de zonas urbanas o cercanas a éstas se les asigna más escuelas, mientras que a quienes se responsabilizan de escuelas dispersas y de zona rural se les ha asignado menos escuelas. El propósito es que todos puedan cumplir con atender a todas sus escuelas en un período de tiempo más o menos similar.

base. Estos talleres fueron conducidos por los Monitores Regionales del FONDEP en coordinación con los especialistas de las UGEL.

Luego de un proceso de capacitación, 532 proyectos fueron presentados por más de 600 IIEE, 37% de las IIEE primarias de la región. Algunos de estos proyectos fueron trabajados por más de una IE, en un enfoque de red educativa. Se seleccionó 276 proyectos, a ser implementados por 343 IIEE del nivel primaria de las 20 provincias de la región.⁶⁶ El 75% de las IIEE participantes es rural y el 65% tiene alumnos cuya lengua materna no es el castellano. Cada proyecto beneficiado recibe y administra con autonomía un monto de hasta S/. 10,500 nuevos soles, dependiendo del proyecto.

Durante la etapa de implementación, los Monitores Pedagógicos visitan regularmente las escuelas para asesorar a los Comités de Gestión. Estas visitas son complementadas con asesorías a distancia (vía e-mail y teléfono) y en talleres de interaprendizaje con IIEE de cercanía geográfica.⁶⁷ Durante este período los monitores regionales han brindaron asesoría en: (1) diseño de instrumentos, levantamiento de data e informe de línea de base, (2) articulación del proyecto de innovación con los planes y unidades didácticas, (3) estrategias y procesos en el desarrollo de las capacidades comunicativas priorizadas en las sesiones de aprendizaje, (4) gestión de la capacitación específica para desarrollar habilidades docentes en la temática del proyecto, (5) llenado de documentos administrativos para la recepción del financiamiento, (6) manejo presupuestal, y (7) procesos e instrumentos rendición de cuentas. Para todo esto, han debido aprender, entre otras cosas, el manejo de entornos informáticos, el manejo de documentación administrativa, y la metodología de marco lógico de proyectos.

El programa de Fondos Concursables busca también fortalecer el rol de los especialistas de las UGEL en el acompañamiento técnico de las IIEE. Para esto se constituyeron los Equipos Técnicos Promotores de Proyectos (ETPP), conformados por 2 o 3 especialistas de cada una de las UGEL de Ancash. En total se han conformado 21 ETPP, uno en cada UGEL y uno en la DRE de Ancash. Estos equipos participan en la capacitación y asesoría en el diseño de proyectos. La estrategia de formación de especialistas incluyó cursos presenciales por UGEL y asesorías en las zonas que más lo requerían. Como resultado de ello, se han realizado 76 talleres de capacitación (1 taller central dirigido a Especialistas de las UGEL y DRE y 75 talleres de réplica). Los talleres de réplica se han realizado en las 20 provincias de la región, agrupando IIEE de acuerdo a sus características y necesidades. Los especialistas de las UGEL y DRE de Ancash y el equipo de Monitores Regionales del FONDEP complementaron los talleres de capacitación a través de acompañamiento y asesoría para el diseño de proyectos con docentes y directores de las IIEE de su jurisdicción. Según los funcionarios del FONDEP, esta experiencia ha comprobado la importancia de contar con el compromiso de los especialistas y autoridades de la región, no solo para el éxito del concurso, sino para la sostenibilidad de la experiencia.

En contraste, uno de los principales problemas encontrados en la implementación del PMP, es justamente la débil capacidad de gestión al nivel de la IE. Algunos directores e integrantes del Comité de Mantenimiento carecen de capacidad para identificar mejor las necesidades prioritarias, solicitar cotizaciones, comprar por volúmenes para aprovechar economías de escala, negociar con los proveedores de materiales, ser más exigentes con la mano de obra, realizar flujos de caja, etc. Por

⁶⁶ El proceso de evaluación de los proyectos se realizó para el ámbito de cada UGEL. Para esto se formó Comités de Evaluación y Selección de Proyectos (CESP), integrados por profesionales de la sociedad civil, docentes de institutos superiores pedagógicos y universidades, personal de las municipalidades, y religiosos de las parroquias locales. Se busca garantizar que estos comités tengan autonomía para la selección.

⁶⁷ Asimismo, se han publicado 1000 ejemplares de la guía *7 Pasos para gestionar los proyectos de innovación*, los cuales han sido entregados a los proyectos ganadores.

tanto, el informe de Sanz Gutiérrez (2008), recomienda incorporar en el PMP estrategias y acciones para fortalecer las capacidades del personal encargado de la administración y la supervisión del uso adecuado de esos recursos. Los directores, los miembros de los CONEI y de las APAFA, los integrantes de los respectivos comités, debieran ser capacitados en gestión, manejo financiero y rendición de cuentas para minimizar los problemas encontrados en los primeros años de implementación de este programa.

6.3.2. Mecanismos de transferencia y ejecución de los fondos en las escuelas

Ante la limitación general de las escuelas de no estar facultadas para recibir fondos (públicos o privados), el FONDEP buscó una solución por la vía privada. Los Fondos Concursables son administrados por una entidad privada (Empresarios por la Educación). Para ser transferidos a las IIEE, se ha utilizado el mecanismo de emitir un cheque se ha emitido cheque a nombre de dos personas elegidas por el Comité de Gestión de Proyectos quienes a su vez abren una cuenta mancomunada y serán responsables de rendir cuentas por el dinero. El FONDEP considera la posibilidad de poder asistir a los Comités de Gestión para constituirse, en el futuro, como asociaciones civiles sin fines de lucro, de manera que la transferencia pueda tener un mayor grado de institucionalidad (similar a la fórmula utilizada por el FUNDEP en el Brazil). El FONDEP ha operado de esta manera de acuerdo a sus competencias para salvar, temporalmente, las limitaciones de la IE por no ser Unidad Ejecutora ni tener personería jurídica. Cuando a futuro la IE esté facultada para recibir y administrar recursos, los fondos concursables se transferirían al CONEI o al Comité de Gestión que éste designe, aunque no sería necesario canalizar los fondos, en este caso, a través del tesoro público.⁶⁸

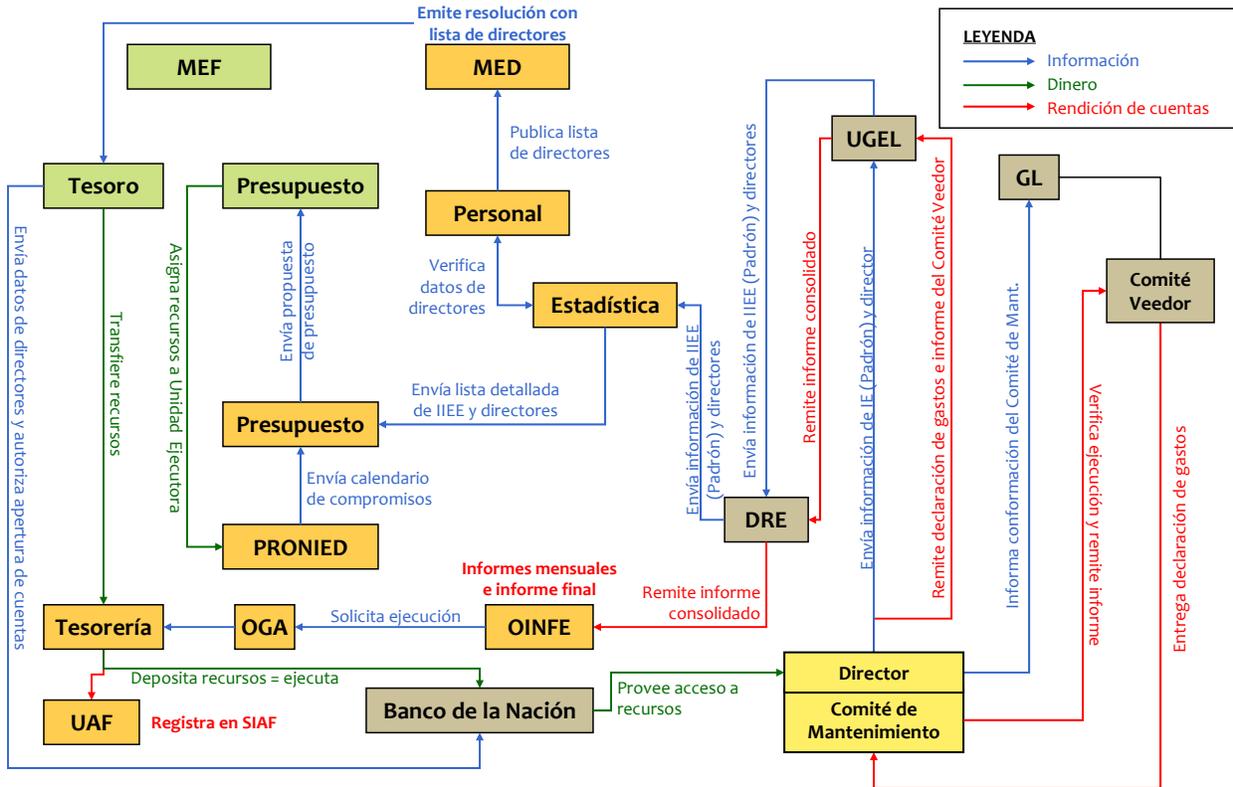
En contraste, el PMP ha debido encontrar canales formales de transferencia de fondos dentro de la gestión presupuestal pública. Aunque la directiva menciona que la cuenta bancaria para el depósito de los fondos se crea a nombre de la institución educativa, en la práctica las cuentas son creadas a nombre personal del director, pues en el Perú las IIEE no tienen personalidad jurídica y no están facultadas para recibir o administrar recursos. Así, la Dirección Nacional del Tesoro Público (DNTP) autoriza al Banco de la Nación la apertura de cuentas bancarias a nombre de los directores de las IIEE, que serán los responsables de la ejecución del Mantenimiento Preventivo. Esto se hace luego de un arduo proceso de recolección de información sobre las IIEE y los directores (ver el Gráfico 25 y Recuadro 1). El Área de Tesorería del MED coordina con la DNTP y el Banco de la Nación para el depósito de los recursos en las cuentas abiertas a los directores de las IIEE. De esta manera, a partir del mes de enero, el director queda facultado para retirar y ejecutar los fondos del mantenimiento preventivo de su IE.

El flujo de recursos en la práctica todavía tiene limitaciones debido a la falta de información confiable. En teoría, el director el que queda así facultado, a partir del mes de enero, para retirar el dinero. En la práctica, hay una serie de problemas que se generan por baches en el flujo de información. La información es emitida inicialmente por el director, pero debe pasar por todas las instancias de gestión hasta llegar al MED y luego el MEF, para finalmente llegar al Banco de la Nación. Este proceso toma tiempo y aún no ha logrado producir información actualizada y confiable sobre el universo de IIEE públicas, de los directores y del número total aulas. Esto hizo que en el 2008 se tuviera que establecer hasta 4 listas de beneficiarios, conforme se iba verificando la información. Según el informe de la GTZ, solo las 2 primeras listas salieron durante el primer bimestre del año. También se presentaron problemas en la transferencia de fondos a los directores debido a imprecisiones en algún nivel de la cadena institucional (MED, DRE, UGEL, MEF o BN) al consignar el nombre del director o el monto

⁶⁸ El FONDEP está facultado para operar con fondos públicos y privados, e incluso delegar la administración de los mismos a terceros. Si bien esta forma de asignación de recursos a la escuela por la vía privada está dentro de la normatividad del FONDEP, lo que se espera es que sean los Comités de Gestión los que reciban y administren los fondos.

asignado, y sobre todo a los cambios de directores en las semanas previas al inicio del Programa o durante la ejecución del mismo. El cambio de directores ha sido uno de los principales inconvenientes durante la ejecución del Programa y habría afectado aproximadamente al 8% a 10% del total de locales, en especial aquellos que están a cargo de directores contratados (Sanz Gutiérrez, 2008).

Gráfico 25. Flujo de información, recursos y rendición de cuentas para el Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Directiva 002-2009-me/vmgi. Notar que según fuente de OINFE, OINFE y PRONIED son la misma unidad, aunque la Directiva hace mención separada de ambas.

Recuadro 1. Flujo de información entre instancias de gestión del PMP

La Unidad de Estadística Educativa (UEE) del Ministerio de Educación consolida el listado de IIEE a nivel nacional sobre la base del padrón escolar. Esto permite estimar los montos por concepto de mantenimiento preventivo para cada IE, y el monto total es asignado al presupuesto de la Unidad Ejecutora 108: Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) del Pliego 010 (Ministerio de Educación), en la genérica de gasto “Otros Gastos” y a la sub-genérica de gasto “Subvenciones a Personas Naturales”.

En paralelo, la UEE complementa la información del Padrón Escolar con los datos de los directores de las IIEE públicas proporcionados por las DRE o UGEL, que son verificados luego por la Unidad de Personal del MED. La Unidad de Personal del MED consolida el listado de directores de las IIEE. Con este listado, el Ministro de Educación (titular del Pliego), emite una resolución que aprueba el listado de IIEE (con sus respectivos directores, número de aulas, ubicación y monto asignado) que participarán en el PMP.

La Oficina General de Administración (OGA) del MED remite esta resolución a la Dirección Nacional del Tesoro Público (DNTP), que autoriza al Banco de la Nación la apertura de cuentas bancarias a nombre de los directores de las IIEE.

Fuente: Directiva 002-2009-me/vmg (MED, 2009a)

Pero a pesar de eso el 99% de IIEE llegó a recibir y ejecutar los fondos del PPM. Debido a las demoras en la transferencia, en la mayoría de las IIEE de la muestra del estudio de GTZ las obras no fueron culminadas antes del inicio del año escolar. Sin embargo, el programa ha demostrado un alto nivel de ejecución presupuestal: según el SIAF, en el 2008 el nivel de ejecución fue de 99.95%, y hasta agosto del 2009 se había ejecutado ya el 96.28%. El estudio de GTZ encuentra además que el 95% de IIEE ejecutó la totalidad de los fondos, y en el 5% restante el saldo no superó los S/.100 soles (Sanz Gutiérrez, 2008).

De igual manera, se ha logrado una ejecución casi completa de los fondos Concursables asignados a las IIEE por el FONDEP. Según el informe final del FONDEP, se ejecutó el 99% de fondos asignados originalmente e incluso se obtuvo una ampliación presupuestal por parte de Antamina, la que también fue ejecutada en su totalidad. La administración privada de los fondos resultó más ágil, pues los procesos administrativos involucrados son más simples que los que rigen el manejo del tesoro público.

En suma, la evidencia señala los fondos asignados a las IIEE están siendo utilizados prácticamente en su totalidad y para obras y medidas que implican una mejora inmediata y significativa de las condiciones de operación de las IIEE. No obstante, la necesidad de fondos para obras de mantenimiento preventivo se va reduciendo, mientras que la demanda para atender los requerimientos de mantenimiento correctivo es cada vez mayor.

Más aún, los mecanismos de transferencia de fondos a las escuelas del PMP y del FONDEP, si bien han podido resolver temporalmente los vacíos institucionales, han probado no ser los más adecuados. Dado que el marco legal establece como función de las IIEE el programar y ejecutar su propio presupuesto, la creación de mecanismos de transferencia de fondos públicos a las IIEE es un tema que deber ser atendido de manera sistémica.

6.3.3. Monitoreo, participación y rendición de cuentas al nivel escolar

Tanto el PMP como el PFC operan mediante la creación de comités escolares Ad Hoc para la planificación y ejecución de los gastos, en ambos casos con participación de la comunidad. El PMP crea un Comité de Mantenimiento en cada IE, convocado, instalado y presidido por el director de la IE, y conformado por no menos de dos representantes de los padres de familia designados en asamblea. El Comité de Mantenimiento prioriza las acciones a tomar como parte del mantenimiento preventivo antes del inicio de las clases y las registra en la Ficha Técnica de Mantenimiento.⁶⁹ Sanz Gutiérrez (2008) señala que en una de cada cinco IIEE la definición de las obras prioritarias a financiar con el PMP en el 2008 fue decidida con la participación activa de los padres de familia, autoridades locales, docentes y personal administrativo del colegio. De otro lado, en una proporción similar de IIEE la decisión fue tomada exclusivamente por el director, sin consultar y sin informar a los demás.

La participación de los padres en el PMP fue bien recibida por los directores. El informe de Sanz (2008) indica que el 82% de los directores de las 72 IIEE califican de positiva la contribución de los padres de familia al programa, principalmente al participar en el proceso de selección de proveedores vía el Comité de Mantenimiento, en la fiscalización a través del Comité Veedor y apoyando en las obras con su trabajo, sobre todo para pintado de mobiliario.

⁶⁹ Formato 1 de la Directiva 002-2009-me/vmg.

*De igual manera, el PFC exige la creación de un Comité de Gestión de Proyectos en la IE que queda como responsable del uso de los recursos.*⁷⁰ El diseño de los proyectos de innovación se realiza también por un equipo de la IE. Los Comités de Gestión se constituyeron en órganos que lideraron la ejecución de los proyectos de innovación con un enfoque democrático y participativo, integrado a la gestión escolar. Según el informe de monitoreo,⁷¹ aproximadamente el 29% de los miembros de los comités de gestión de las escuelas participantes fueron estudiantes y el 27% padres de familia. Más del 80% de comités se reúne una o dos veces al mes, y durante el proceso de implementación se fue mejorando la participación en la toma de decisiones respecto al proyecto, disminuyendo significativamente las decisiones unilaterales por parte de los directores o responsables del proyecto que inicialmente fue del 17%, bajando posteriormente a 6%. Además, los proyectos de innovación están en su mayoría integrados a los planes y proyectos de la institución: el 79% se basa en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) o alguno de sus elementos y el 78% incluyó las actividades del proyecto de innovación en el Plan Anual de Trabajo (PAT), lo que facilitó la ejecución y sostenibilidad del proyecto en la IE.

En cuanto a la rendición de cuentas, ambos programas establecen mecanismos para asegurar el uso adecuado de los recursos. En el caso del PMP, se crea un Comité Veedor que verifica la ejecución de las acciones propuestas por el Comité de Mantenimiento y su declaración de gastos,⁷² sobre lo cual emite un informe. El Comité Veedor está presidido por el alcalde o su representante y conformado por dos representantes de los padres de familia designados en asamblea.⁷³ Es la responsabilidad del director comunicar oficialmente al alcalde y a los dos representantes de los padres de familia que conformarán el Comité Veedor. Al respecto, Sanz Gutiérrez (2008) menciona que en algunos casos el director formó parte del Comité Veedor, lo que representaría un conflicto de intereses. En otros casos, el Comité Veedor no llegó a ser instalado, ya sea porque “los padres recién elegían APAFA en mayo”, “el alcalde no mostró disposición” o “se avisó muy tarde al alcalde”.

Cabe destacar que en el 2009 se han introducido algunas mejoras en los mecanismos de rendición de cuentas del PMP (MED, 2008; 2009a). En la directiva del 2009 se especifica la creación de un aplicativo instalado en la página Web del MED, para que las DRE y UGEL registren por rubros la Declaración de Gastos de las IIEE de acuerdo a un código de ingreso asignado por el MED a cada DRE y UGEL. Además, la directiva 2009 precisa la creación de una línea gratuita de consultas y un correo electrónico publicado en la Web del MED.

Por su parte, el FONDEP ha desarrollado un sistema web de monitoreo y rendición de cuentas (Sistema de Monitoreo Virtual - SIMON VI) que genera y sistematiza información detallada tanto sobre los aspectos técnico-pedagógicos de los proyectos de innovación, como sobre el uso y gestión de fondos por parte de las instituciones educativas. En este sistema son las propias IE las que acceden directamente para efectuar sus rendiciones de cuentas. Además, los Monitores reportan los avances. El sistema de monitoreo virtual incluye fichas de institución educativa, fichas de aula, formatos de rendición económica, reportes cruzados, entre otros. En este sistema hay distintos tipos de usuarios con diferentes niveles de acceso: (a) las IE alimentan al sistema con sus rendiciones de cuentas y visualizan la data sobre ellas y sobre el resto de IE; (b) los monitores alimentan el sistema con fichas y

⁷⁰ En caso de comprobarse el mal uso de los recursos u obligaciones establecidas en el Convenio que firme la IE con el FONDEP los miembros del Comité serán sujetos de las acciones legales y administrativas correspondientes.

⁷¹ FONDEP (2010). Avance del informe final de los resultados de las acciones de monitoreo de proyectos de innovación en Ancash.

⁷² Formato 2 de la Directiva 002-2009-me/vmg. (MED, 2009a)

⁷³ Para las IIEE unidocentes el Comité Veedor está conformado por el representante de la organización representativa de la comunidad, quien lo preside, y dos representantes de los padres de familia designados en asamblea.

reportes, monitorean el proceso y visualizan el conjunto de la información; (c) los gestores (Comités de Gestión) acceden al conjunto de la información sobre los diversos aspectos, tanto a los reportes con agregación de datos, como a la información en detalle; y (d) la ciudadanía accede a reportes e información relevante sobre los avances y resultados. A fines de julio del 2009, el 91% había remitido sus informes de ejecución de gastos. Junto con los informes de rendición económica también entregaron los informes pedagógicos, que contienen evidencias de los procesos de diversificación y programación curricular, informes de línea de base, fotografías y vídeos de los procesos de innovación, separatas de capacitación docente, etc. A noviembre, sólo se reportó de un comité de gestión que no rindió cuentas ni brindó información sobre las actividades ejecutadas y el uso de los fondos.

A pesar de la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, aún no se ha hecho público el informe final del PMP del 2008 o del 2009. En teoría, antes del 29 de Agosto del 2008, el director de la IE debería enviar el informe a la UGEL, adjuntando la declaración de gastos. El saldo no utilizado deberá ser devuelto a la cuenta bancaria para ser revertido por el MED a la DNTP del MEF. La UGEL consolida los informes recibidos y envía un informe consolidado a la DRE, la cual hace lo propio para enviar un informe a la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFES) del MED. En el 2009, el plazo para entregar informes a OINFES es el 15 de setiembre del mismo año. OINFES debería presentar a la alta dirección del MED un informe final consolidado a más tardar el 15 de octubre. Sin embargo, no ha sido posible obtener el informe final de OINFES ni del año 2008 ni del 2009, a pesar de reiterados esfuerzos.

El FONDEP presentó un informe a la comunidad educativa de Ancash en un evento público en Diciembre del 2009. Además, el FONDEP presentó sus resultados a la comunidad educativa de Ancash en un total de 27 Innovaferias provinciales y 236 institucionales, en las que las IIEE participantes mostraron sus avances. Estas Innovaferias se organizaron con participación activa de docentes y estudiantes, y en alianza con los municipios y las organizaciones de la sociedad civil.

Pero a pesar de estos avances, y de la determinación legal para fortalecer la autonomía de las instituciones educativas, aún no existen mecanismos (Banco Mundial, 2008). El sistema público de administración financiera no cuenta con mecanismos de transferencia directa de recursos a las IIEE y, por tanto, estas no manejan sus propios presupuestos. Además, si una escuela quisiera adquirir libros o materiales distintos a aquellos seleccionados por el MED, o implementar proyectos de innovación o investigación educativa, tendría que recolectar fondos propios. Esto profundiza las desigualdades entre escuelas, e impone una mayor carga económica para los padres de familia.

6.4. Resultados educativos en el contexto de la autonomía escolar

La gran variabilidad entre escuelas en los logros de aprendizaje que sus alumnos obtienen sugiere que el sistema educativo peruano ofrece oportunidades altamente desiguales. Cuando las escuelas tienden a desempeñarse en niveles comparables, los alumnos que asisten a una o a otra pueden acceder a oportunidades educativas similares. Esto no ocurre cuando hay gran variabilidad entre escuelas. Esta es una consideración importante no sólo al momento de analizar los datos sino también cuando se diseñan políticas para la mejora educativa.

Comparando los resultados obtenidos por los alumnos en la ECE 2008 encontramos que existe gran variabilidad entre escuelas, en especial entre las unidocentes y multigrado. El 64.7% de la variabilidad en los resultados en comunicaciones (y el 62% en matemática) entre los alumnos de escuelas unidocentes y multigrado se debe a diferencias entre estas escuelas. Es decir, existe las escuelas unidocentes y multigrado tienden a desempeñarse en niveles muy poco comparables. La variabilidad entre las escuelas

polidocentes es mucho menor (ver Cuadro 19).⁷⁴ Es decir, las desigualdades se concentran principalmente entre las escuelas con menores recursos.

Cuadro 19. Efecto Escuela: Coeficiente de Correlación Intra-clase (ICC) en los resultados de la ECE 2008, por tipo de escuela

Estadístico	Comunicación		Matemáticas	
	IIEE Unidocentes y Multigrado	IIEE Polidocentes	IIEE Unidocentes y Multigrado	IIEE Polidocentes
ICC (escuela)	0.64653	0.37478	0.62112	0.32520
Error Estándar	0.00387	0.00490		0.00461
N (total alumnos evaluados)	122745	340678	122528	340392
n (alumnos evaluados por IE)	8.94	34.70	8.93	34.68
Confiabilidad de la media de IE	0.94235	0.95413	0.93603	0.94354
R2	0.6861	0.3927	0.6635	0.3446
Prob.>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Fuente: UMC (MED). Elaboración propia.

En comparación, el sistema parece ser relativamente “equitativo” cuando se analiza la variabilidad de los resultados entre regiones y entre UGEL. Los resultados indican que el porcentaje de la varianza que corresponde a diferencias entre UGEL o Región es muy bajo (menor de 0.25 en todos los casos), aún entre IIEE unidocentes y multigrado (Cuadro 20). Pero como hemos visto anteriormente, no es que los resultados entre municipios, provincias o regiones sean equitativos; lo que sugiere este análisis es que la desigualdad es aún más profunda entre escuelas.

Cuadro 20. Efecto UGEL y Región: Coeficiente de Correlación Intra-clase (ICC) en los resultados de la ECE 2008, por tipo de escuela

Estadístico	Comunicación		Matemáticas	
	IIEE Unidocentes y Multigrado	IIEE Polidocentes	IIEE Unidocentes y Multigrado	IIEE Polidocentes
ICC (UGEL)	0.19680	0.10644	0.14706	0.07424
Error Estándar	0.02290	0.01382	0.02532	0.01389
ICC (Región)	0.15441	0.07521	0.13639	0.07007
Error Estándar	0.04769	0.02543	0.03799	0.02103

Fuente: UMC (MED). Elaboración propia.

Es decir, hay factores importantes (no observados), al nivel de la escuela, que influyen en los resultados educativos, y estos factores pesan más cuanto menos recursos tiene la escuela. Las implicancias de política son importantes: (1) es necesario fortalecer las capacidades pedagógicas y de gestión escolar; y (2) se puede empezar focalizando los esfuerzos en las IIEE que están produciendo resultados más pobres

⁷⁴ Para este cálculo se utiliza el Coeficiente de Correlación Intra-clase (Intraclass Correlation Coefficient o ICC), que permite analizar data que es jerárquica en naturaleza: por ejemplo, alumnos agrupados en aulas, agrupadas en escuelas. Con el ICC se derivan dos componentes de la varianza como mínimo: uno es la varianza entre escuelas y el otro es la varianza intra-escuela. La correlación intra-clase expresa la varianza entre escuelas como proporción de la varianza total (suma de las dos varianzas). Un ICC bajo (<0.25) indica que hay variaciones relativamente pequeñas entre las escuelas. En otras palabras, que las escuelas tienden a desempeñarse en niveles comparables. Conforme el ICC crece y supera el 0.25, las escuelas se desempeñan con variaciones crecientes. El ICC ofrece una medida de equidad o disparidad de oportunidades de aprendizaje. Los sistemas con bajo ICC han logrado una medida de equidad mediante la cual todas las escuelas ofrecen un nivel de educación similar (desempeño similar). Los sistemas con alto ICC demuestran disparidades de oportunidades de aprendizaje, donde en algunas escuelas los alumnos tienen menos probabilidades de obtener un buen desempeño y en otras más.

que sus pares. En este contexto, y una vez establecidas las capacidades, podría ser recomendable otorgar mayor discrecionalidad para tomar decisiones al nivel de la escuela.

Existen todavía escasas iniciativas por parte del Estado para promover la autonomía de la gestión al nivel de la escuela, y la data disponible no permite evaluar adecuadamente sus efectos en los logros de aprendizaje. En el caso del PMP, por ejemplo, todas las IIEE del país participan, y por tanto no se cuenta con un grupo control contra el cual comparar los resultados. El efecto del PMP en el mantenimiento de la infraestructura escolar, actualmente, podría ser registrado sólo a través del Padrón Censal, que recoge información sobre el número de aulas que requieren reparaciones menores y mayores. Sin embargo, esta información es reportada por los directores de IIEE, que son los encargados de ejecutar los fondos del PMP. Por tanto, sin un sistema de inspección o verificación independiente de la calidad de los datos del Padrón Censal, existen incentivos considerables para sub-estimar el deterioro de la infraestructura escolar. Otro problema surge del tiempo que toma recoger y procesar la información del Padrón Censal, pues normalmente el proceso se completa hacia mediados del año siguiente al que se recoge la información. El PMP lleva implementándose desde el 2008, pero los datos del Padrón Censal del 2009 (que mostrarían los cambios respecto al 2008), recién estarán disponibles hacia julio del 2010.

De todas maneras, aún es muy pronto para poder identificar impactos medibles de estos programas, al menos en cuanto a los resultados de aprendizaje. Las IIEE que han obtenido fondos del FONDEP recién iniciaron la implementación de sus proyectos a mediados del 2009. Por otro lado, el efecto del mantenimiento de aulas en el aprendizaje escolar aún no ha sido establecido con claridad en la literatura. Al momento de la publicación de este informe, sólo se contaba con los resultados de aprendizaje por IIEE del 2007 y el 2008, y es de esperar que en un año de implementación el impacto pueda ser muy pequeño para ser registrado. Más aún, no existen mecanismos para aislar el efecto del PMP del efecto de otras políticas o programas, pues fue aplicado a todas las IIEE.

Capítulo 7.

El tránsito hacia un enfoque de Gestión por Resultados en educación

En el 2007, el gobierno peruano inicia la primera etapa del Presupuesto por Resultados (PpR)⁷⁵ con el objetivo de ayudar a la administración pública a transitar gradualmente hacia un modo de operar más eficiente y basado en resultados. Esto implica la transformación integral del aparato estatal a nivel programático y presupuestal para superar el enfoque tradicional de formulación presupuestaria, que propicia el aislamiento y la desarticulación de las intervenciones del Estado, y pasar a un enfoque que privilegia al ciudadano como eje de su acción (MEF, 2008c). Así, los resultados son entendidos como los efectos deseados por o para un grupo de interés (por ejemplo, los alumnos) que se espera alcanzar a través de un programa, servicio o proyecto (Gómez, 2008; MEF, 2008d). Esta es, probablemente, una de las más complejas y al mismo tiempo más urgentes reformas en la administración pública en general, y en educación en particular.

Como se ha visto en el capítulo anterior, la descentralización bajo un enfoque de gestión centrado en procesos o insumos no estaba produciendo mejoras en la calidad de la educación. La desarticulación entre gestión y resultados, sumada a la inercia en la programación presupuestal, explica en gran medida la ausencia de mejoras significativas en los aprendizajes de los estudiantes a pesar del fuerte incremento del gasto en educación. En la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008 (Ley N° 29142), se señala que a pesar de que se ha incrementado por alumno en Educación Básica en el periodo 1999-2004, los logros de aprendizaje se mantuvieron constantes en niveles muy bajos (MEF, 2007a).

La aplicación del modelo del PpR en educación busca responder a esta problemática. Para ello, se creó el Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al finalizar el III ciclo” (PELA), que establece una relación entre los procesos presupuestarios y las metas de aprendizaje, enfocándose en mejorar los resultados de aprendizaje de los niños al terminar el segundo grado de primaria. Se escogió esta intervención dada

⁷⁵ Ley N° 28927 de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007

las altas tasas de retorno de invertir en los primeros años de educación por el efecto que esto tiene en los años siguientes.

*La descentralización educativa complejiza y dificulta la aplicación del PpR, pero al mismo tiempo puede ser fortalecida por este modelo.*⁷⁶ La experiencia internacional muestra que para implementar exitosamente un modelo de presupuesto por resultados se requiere de: (a) un marco institucional y normativo adecuado, (b) el apoyo político en los más altos niveles, (c) una implementación progresiva, sostenida y participativa, (d) sistemas adecuados de información y evaluación, y (e) ajustes y aportes adicionales a lo largo del proceso (Guerra-García, Bazán e Iguíñiz, 2009). La implementación del PpR en el Perú se ha visto obstaculizada principalmente por los arreglos institucionales actuales, en particular las condiciones precarias de operación de los gobiernos regionales, la rigidez del marco legal, administrativo y presupuestario, y la debilidad de los sistemas de información y seguimiento.

Pero justamente la introducción del PpR permitió visibilizar estos problemas y, consecuentemente, ha empezado a alimentar algunos cambios importantes que podrían fortalecer la descentralización educativa: (i) crear una nueva cultura de la gestión pública en los niveles descentralizados de la administración educativa, (ii) generar mayor coordinación entre los niveles de gobierno, (iii) facilitar mayor transparencia en los procesos presupuestarios a través de una mejor articulación entre intervenciones educativas y la gestión contable, (iv) fortalecer las capacidades regionales para cumplir funciones pedagógicas; y, potencialmente, (v) mejorar los resultados educativos.

El caso del PELA es ilustrativo, por un lado, de los problemas generados cuando se impulsa una reforma sin contar ni con la información ni con las capacidades necesarias en el sector, y por otro, de las transformaciones que se pueden generar a pesar de esos problemas iniciales.

7.1. Hacia un modelo de planificación por resultados: Proceso de diseño del PELA

Llegar a definir la estructura del PELA con sus componentes e indicadores ha sido un proceso largo y complejo. A los desafíos de aplicar una nueva metodología como la Programación Presupuestal Estratégica, se suman las dificultades propias del sector educación, que, a diferencia de salud, telecomunicaciones o electrificación rural, carece de evidencias empíricas que identifiquen los insumos y procesos que producirán los resultados esperados de la manera más eficaz y costo-eficiente, así como de indicadores confiables y válidos para medir el logro de dichos resultados. Por esta razón, el diseño del PELA se basó fundamentalmente en los modelos pedagógicos vigentes, la literatura y los resultados de algunas experiencias piloto, pero aún continúa en proceso de revisión para consolidar su diseño, y en particular, la cadena causal que lo sustenta.

7.1.1. La búsqueda de la metodología de diseño

El proceso de diseño y construcción de las intervenciones en el enfoque de PpR se conoce como Programación Presupuestal Estratégica (PPE) y el producto de este proceso es el Programa Estratégico (PE). En el marco legal se define “Programa Estratégico” como una intervención articulada del Estado, entre sectores y por niveles de gobierno, en torno a la resolución de un problema central que aqueja a la población del país y que constituye el elemento fundamental de la gestión del presupuesto por

⁷⁶ El análisis presentado aquí se basa en entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales (ver Anexo 14), así como en un estudio de campo realizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú por encargo del Banco Mundial (ver Anexo 13).

resultados.⁷⁷ En teoría, un programa estratégico comprende un conjunto de actividades o proyectos que expresan una política, con objetivos e indicadores bien definidos, vinculados a un responsable del programa, y sujetos a seguimiento y evaluación.

Cuadro 21. Indicadores y metas del PELA (%)

Indicadores de Resultado Final	Línea de Base		Propuesta de Metas			
	2004 ^a	2007	2008	2009	2010	2011
Desempeño suficiente en Comunicación	15.1	15.9	17.0	19.0	24.0	35.0
Desempeño suficiente en Matemáticas	9.6	7.2	8.0	11.0	17.0	30.0

Fuente: MCLCP (2009)

^a Dado que la evaluación del 2004 fue muestral y utilizó instrumentos distintos, sus resultados no son directamente comparables con los resultados de la ECE. Por tanto, aunque para el diseño inicial se utilizó la evaluación del 2004, actualmente se utiliza la ECE 2007.

*El Programa Estratégico Logros de Aprendizaje (PELA) fue diseñado para mejorar la eficiencia del gasto educativo y su impacto en los niveles de aprendizaje de los estudiantes, empezando por los primeros grados.*⁷⁸ El ámbito de intervención del PELA es el de los ciclos II y III de la Educación Básica Regular (EBR), que corresponden a la educación preescolar para niños de 3 a 5 años (ciclo II), así como el primer y segundo grado de primaria (ciclo III). El resultado final esperado del PELA es mejorar los niveles de aprendizaje, con la meta de que a finales del 2011 el 35% de los estudiantes de segundo grado alcance los logros de aprendizaje esperados en Comunicación y el 30% haga lo propio en Matemáticas. La línea de base es la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del 2007,⁷⁹ según la cual apenas el 15.9% de los estudiantes de segundo grado alcanzaba un nivel de desempeño suficiente en Comunicación, y el 9.6% lo hacía en Matemáticas. Sobre estos resultados iniciales se fijaron metas anuales (Cuadro 21).

El modelo inicial utilizado para el diseño del programa fue el Marco Lógico, a partir del cual el MED planteó cuatro componentes o resultados intermedios. El **primer** resultado intermedio es la gestión educativa orientada a la mejora de los resultados de aprendizaje. Esto supone el desarrollo de una gestión caracterizada por un sistema de rendición de cuentas, ligado a la difusión de pruebas estandarizadas que midan el avance en el rendimiento educativo. El **segundo** resultado intermedio es la mejora de la calidad de la docencia, tanto en relación con las competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en Comunicación y Matemáticas, como en cuanto a la disponibilidad de los recursos necesarios para en el aula. La propuesta incluye el desarrollo de nuevos sistemas de capacitación y acompañamiento pedagógico a docentes en servicio para fortalecer su labor en el aula. El **tercer** resultado intermedio se refiere al logro de competencias básicas en el nivel Inicial, en particular en el II ciclo (3 a 5 años). Se busca con esto el desarrollo de una Educación Inicial articulada con la Primaria y que logre competencias específicas y necesarias para contribuir a lograr las metas de aprendizaje en lecto-escritura y pensamiento lógico-matemático en los primeros grados de la primaria. Finalmente, el **cuarto** resultado hace referencia a la mejora de la infraestructura y equipamiento de las IIEE, de manera que se asegure las condiciones mínimas para el adecuado desarrollo de las actividades escolares. Más adelante, este último componente fue eliminado del PELA debido a que el gasto en infraestructura no está limitado a los ciclos II y III y no puede ser diferenciado. Actualmente funciona como un programa independiente del PELA (el Programa de Mantenimiento Preventivo, PMP).

⁷⁷ Directiva Nº 027-2007-EF-76.01

⁷⁸ Ley 28927, Directiva Nº 006-2007-EF/76.01 y Directiva Nº 010-2007-EF/76.01

⁷⁹ Desde el 2007, la Unidad de la Medición de la Calidad Educativa del MED aplica la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) anualmente a todos los estudiantes de segundo grado. La ECE consiste en la aplicación de pruebas estandarizadas al final del año escolar, para medir los resultados de aprendizaje en matemática y comunicación.

Cuadro 22. Marco Lógico del PE Logros de Aprendizaje

Resultados Intermedios	Indicador	Fuente de Datos	Disponibilidad de la información
1.- Gestión educativa (administrativa, institucional y pedagógica) orientada a la mejora de los resultados de aprendizaje en la institución educativa	% de hogares que declaran haber recibido el Reporte Individual de Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), INEI	Valor estará disponible en 2009 o 2010.
	% de directores que recibieron los reportes de resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes.	Registro de recepción de reportes de resultados de la ECE	Valor estará disponible en 2009 o 2010.
	Promedio aritmético simple del porcentaje de hogares que tienen una opinión buena o muy buena respecto a: i) la infraestructura y equipamiento de la escuela; ii) la enseñanza de los maestros; iii) la dotación de materiales educativos; y iv) el apoyo a la participación de los padres de familia.	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), INEI	Valor estará disponible en 2009 o 2010.
2.- Docentes del 1º y 2º con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en CI y LM	% de docentes que alcanzaron los niveles de logro esperados en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemático.	Información no disponible.	Información no disponible.
3.- Niñas y niños cuentan con las competencias básicas en Comunicación y Matemáticas al concluir el II Ciclo.	% de estudiantes con competencias básicas en Comunicación Integral al final del II ciclo.	Evaluación Nacional de Educación Inicial del MED	Información no disponible.
	% de estudiantes que tienen competencias básicas suficientes en Lógico Matemática al final del II ciclo.	Evaluación Nacional de Educación Inicial del MED	Información no disponible.
	% de matriculados por primera vez en el primer grado de Primaria que cursaron al menos un año de educación inicial.	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007 y el Censo Escolar	Información disponible.
4.- Infraestructura y equipamiento adecuados para el desarrollo de las actividades de IIEE Inicial y Primaria.	No se ha definido oficialmente	Información no disponible.	Información no disponible.
	No se ha definido oficialmente	Información no disponible.	Información no disponible.

Fuente: MED.

En el 2008, por iniciativa del MEF, se reemplazó el modelo de marco lógico por la Estructura Funcional Programática (EFP), pues se consideraba que tendría un vínculo más directo con la formulación presupuestal. La EFP supone la construcción de las cadenas presupuestales, la definición de las finalidades y su priorización. Mientras la estructura original del marco lógico contemplaba una división por resultado, la EFP organiza todos sus componentes y actividades por separado para cada nivel educativo (sub-programa): Educación Inicial y Educación Primaria.⁸⁰ Esto generó cambios en la organización de los componentes del programa, y en la transición el resultado componente de gestión perdió fuerza. En lugar de constituirse en un componente transversal al programa, pasó a ser una actividad dentro del subprograma de Educación Primaria y desapareció del subprograma de Inicial. En consecuencia la asignación de gastos asociados a la gestión del PELA es registrada en Primaria aún cuando estos gastos benefician a IIEE de inicial.

⁸⁰ Cada Programa Estratégico se divide en sub-programas, que a su vez se dividen en actividades o proyectos, los que luego se dividen en componentes, y estos se organizan por último en finalidades. Cada finalidad tiene una unidad de medida y una meta, que corresponderían a lo que en el Marco Lógico eran los indicadores.

7.1.2. Problemas en el diseño original

Un primer problema en el diseño es la ausencia de evidencia empírica que sustente la cadena causal. En el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Educación no existe información suficiente para analizar y caracterizar la problemática, ni referencias a experiencias similares o evaluaciones de su impacto. Consecuentemente, el análisis de las causas y efectos no logra sustentar con claridad las relaciones que se establecen en el marco lógico, afectando así la identificación de las finalidades y componentes. Arróspide (2008) señala que el diseño original del PELA requería de un análisis más exhaustivo sobre las evidencias que avalan las causas y consecuencias de la problemática identificada. Además, advierte que estas limitaciones influirán a lo largo de toda la estructura lógica y por lo tanto, en las estrategias de solución que se propongan, al no tener bases sólidas que las sustenten.

Un segundo problema está asociado a la definición y medición de los indicadores de logro de los resultados intermedios. Los indicadores de logro de los resultados intermedios fueron definidos recién en el 2009, con lo cual no existe información de línea de base con la cual comparar los avances en ninguno de los componentes. Además, no se han definido los instrumentos para la evaluación de los indicadores del segundo y tercer resultado intermedio, referidos a la calidad docente y el desarrollo de los niños al término del ciclo inicial, respectivamente. Y por último, a pesar de que el cuarto componente fue el de mayor asignación presupuestal adicional en el primer año (por la transferencia de fondos a las IIEE), no se llegó a definir indicadores para la medición del logro de resultados.

Un tercer problema, es la excesiva ramificación de actividades y finalidades en el PELA. En total, el PELA con 56 finalidades en el diseño original para el 2008, muchas más que cualquiera de los otros programas estratégicos, que fijaban apenas dos o cuatro finalidades. Más aún, para la mayoría de las finalidades originales se establecieron medidas de logro que no reflejaban productos sino más bien procesos o insumos, como por ejemplo, la producción de documentos.⁸¹

Un cuarto problema, más del proceso que del producto, fue que el diseño del PELA fue asumido en su totalidad por el MED. Al respecto, la MCLCP (2009) señala que la débil consistencia técnica de la programación del PELA se debió a la falta de información y coordinación con los gobiernos regionales. En primer lugar, los equipos técnicos sectoriales y regionales no contaron con la información necesaria para entender o elaborar la programación presupuestal con un enfoque de resultados. Tampoco se contó con manuales o protocolos de procedimientos que guíen su elaboración. La información y experiencia para manejar casos específicos como infraestructura y control patrimonial eran escasas. Los gobiernos regionales y sus unidades de gestión educativa desconocían sus roles o funciones para la gestión del programa en general, y de algunos componentes en particular. Y finalmente, relacionado a este último punto, los primeros diseños del PELA fueron elaborados sin mayor consulta o coordinación con los Gobiernos Regionales, DRE o UGEL. Fueron los gobiernos regionales, a través de la ANGR, los que reclamaron mayor protagonismo en el diseño de los componentes del PELA que les correspondía implementar. A partir del 2009, y a raíz de la priorización del acompañamiento pedagógico, ha existido mayor coordinación entre las Direcciones de Línea del MED y el MEF, y los funcionarios regionales responsables del PELA.

⁸¹ Para la finalidad “Programa de mejora de la capacidad técnico administrativa para inversión y mantenimiento de infraestructura educativa”, la medida es “instancia intermedia”. Para la finalidad de “Capacidades críticas identificadas según tipo de institución educativa”, la medida es “documento”, lo mismo que para “Estudio sobre la pertinencia y viabilidad de los lineamientos nacionales para la diversificación curricular en el marco de la articulación ciclo II y III de la EBR”, “Propuesta pedagógica (curricular y metodológica) para mejorar el aprendizaje de la comunicación integral y pensamiento lógico matemático durante el II ciclo EBR”, “Guías metodológicas para la enseñanza de las competencias de comunicación integral y lógico matemática en el nivel inicial”, entre otras

Finalmente, el PELA no propone mecanismos sostenibles de transferencia directa de recursos a las escuelas. Si bien dentro del diseño original del PELA se contempló la transferencia de recursos para el mantenimiento preventivo de las aulas (a través del PMP), los mecanismos utilizados no son sostenibles debido a la débil articulación que tienen con todo el sistema público de administración financiera. Además, el PMP fue luego retirado del esquema del PELA, porque no está limitado a los grados que atiende el PELA. Por otro lado, propuestas como la de los Fondos Concursables del FONDEP, podrían contribuir directamente a la mejora de los logros de aprendizaje, al tiempo que fortalecen la gestión escolar y promueven la participación de la comunidad. Esquemas como este podrían ser incorporados más adelante bajo el modelo de PpR.

7.1.3. Ajustes y mejoras al diseño original

Ante los problemas observados tanto el MEF como el MED tomaron algunas medidas que han permitido mejorar el diseño del PELA. En el 2008, el MEF elaboró una Guía Metodológica para la programación presupuestaria estratégica (MEF, 2008a). Esta guía plantea que para elaborar el marco lógico se requería un modelo conceptual y prescriptivo que permita comprender y justificar sólidamente la problemática estudiada, con evidencias suficientes para plantear las alternativas de solución que se propongan en el PE. Por su parte, el MED inició un proceso de revisión del diseño original. Esto permitió avances en dos áreas. Primero, la revisión y actualización de las definiciones operativas y protocolos de intervención de los productos del programa. Y segundo, la revisión y adecuación de la estructura funcional del programa, que implica una reducción en el número de finalidades presupuestarias de 56 a 29 para el 2009 (ver Anexo 15).

Además, entre las finalidades que quedaron luego de la reestructuración, se priorizó aquellas más directamente ligadas con la mejora de resultados de aprendizaje. Aún con la eliminación de 27 finalidades en el PELA, quedaban 29 finalidades. Es por eso que el Comité Ejecutivo del PELA en el MED decidió priorizar algunas de las finalidades restantes para concentrar en ellas los esfuerzos del 2009 (ver Anexo 16). Se priorizó para educación inicial y primaria las finalidades de acompañamiento pedagógico de docentes y especialistas, y distribución de materiales educativos. En inicial, se priorizó además las otras finalidades del componente de ampliación del acceso al servicio (desarrollo de la enseñanza⁸² y apoyo de los gobiernos regionales o municipales para la creación de PRONOEIs), con excepción de la finalidad de “instancias intermedias asesoradas para gestionar la ampliación de la cobertura en educación inicial”.

En diciembre del 2008, el MED estableció como finalidad prioritaria del PELA la estrategia de acompañamiento pedagógico. El propósito es brindar acompañamiento pedagógico a los docentes que enseñan en el ciclo II (inicial 3-5 años) y III (1ro y 2do grado de primaria) de la EBR. Así, solicitó a todos los gobiernos regionales, asignar recursos para la implementación de la estrategia a partir del 2009. Estos recursos debían salir de las limitadas partidas presupuestales para bienes y servicios de los gobiernos regionales.

Las funciones y el perfil del acompañante pedagógico del PELA fueron definidas por el MED durante el 2009, por lo que estas directivas llegaron cuando a las regiones cuando el año escolar ya estaba avanzado. En resumen, el apoyo ofrecido a los docentes debe consistir de visitas mensuales, talleres y micro talleres, para ofrecer asesoría individual y grupal en los siguientes temas: (a) programación y diversificación curricular; (b) metodologías para el mejoramiento de los procesos de enseñanza y

⁸² Esta es la finalidad en la que se incluyen las planillas de todos los docentes de este nivel educativo

aprendizaje de la lecto-escritura y el desarrollo del pensamiento matemático en los estudiantes; (c) la elaboración, uso y conservación de materiales educativos; y (d) la participación de las familias y la comunidad en la educación de los niños. Para cumplir con estas funciones, el MED definió a inicios del 2009, un perfil del acompañante pedagógico que sirva de guía para la convocatoria en las regiones (Anexo 16).

Más recientemente se ha elaborado un “protocolo de diseño” del acompañamiento pedagógico (MEF, 2009b) que define operacionalmente y cuantifica los componentes de la estrategia⁸³ de acompañamiento para que sean evaluados en una encuesta a nivel nacional. El indicador de la estrategia está asociado a su nivel de cobertura, es decir, cuantas de las IIEE acompañadas recibieron el “paquete completo”. Para ello, el MEF comisionó una encuesta a nivel nacional para analizar cuántas de las IIEE del universo de medición han recibido este servicio según el protocolo de diseño. Se definió un indicador para el nivel inicial y otro para el nivel primaria, ambos referidos al porcentaje de IIEE públicas del universo elegible la totalidad de docentes de primer y segundo grado y aquellos que tienen a su cargo niños de 5 años, han recibido el acompañamiento pedagógico contratado por la UGEL durante el año lectivo 2009, cumpliendo los requisitos básicos del protocolo de diseño.

Con estos cambios se ha ajustado la Estructura Funcional Programática del PELA, y mejorado las cadenas presupuestales del programa, pero la tarea de revisión del diseño del programa aún no termina. Es posible que se requiera desarrollar una evaluación que genere una línea de base e indicadores de avance. Todavía no se completa el proceso de identificación de causas y efectos, el análisis de la demanda atendida y no atendida, ni el desarrollo de instrumentos para priorizar la asignación de los recursos sobre la base de criterios claros. Dada la ausencia general de información para realizar los análisis necesarios, posiblemente lo más indicado será establecer una rigurosa evaluación de impacto del PELA en sus primeros años de implementación.

7.2. Hacia un modelo de financiamiento por resultados: Asignación y ejecución presupuestal del PELA

El PELA cuenta con un presupuesto total de S/. 1,092.6 millones, que representa un incremento de 17% respecto al año anterior. En el 2010, el presupuesto del PELA constituye un 13.6% del total del presupuesto de Educación Básica Regular, comparado con el 11.7% que representó en el 2009 y el 19.6% en el 2008.

En el 2008 y el 2009, tuvo un alto nivel de ejecución, debido en gran medida –aunque no exclusivamente– al fuerte componente salarial. En el 2008 se ejecutó el 89.4% del presupuesto del PELA mientras que en el 2009 se ejecutó el 94.4%. El presupuesto de Educación Inicial, fundamentalmente salarial, se ejecutó en 96% en el 2008 y 97.3% en el 2009, mientras que el presupuesto de Educación Primaria tuvo un nivel de ejecución menor que el de Inicial y se redujo entre el 2009 y el 2008 (de 80.4% a 77.3%). Sin embargo, es importante señalar que la alta ejecución no se limitó a los salarios. La mayoría

⁸³ Este paquete incluye por lo menos seis visitas de acompañamiento pedagógico, dos sesiones demostrativas, cuatro reuniones de interaprendizaje (microtalleres) y dos talleres de actualización (macrotalleres) para cada docente acompañado. Las visitas de acompañamiento pedagógico duran toda la jornada pedagógica, y se siguen de una asesoría o asistencia técnica al final de la jornada pedagógica (retroalimentación). En una de las primeras tres sesiones el acompañante debe realizar una observación o diagnóstico inicial, y en todas las sesiones debe solicitar la Programación o Actividades de Aprendizaje. Además, el acompañante debe ofrecer a cada docente por lo menos una (02) sesiones conjuntas o demostrativas, una para el área curricular de Comunicación y otra para el área curricular de Matemática. Finalmente, los docentes deben participar por lo menos en cuatro (04) Microtalleres o Reuniones de Interaprendizaje y por lo menos en dos (02) Talleres de Actualización.

de finalidades ejecutaron más del 80%, lo que indica que en general, con algunas de tamaño importante que alcanzaron una ejecución de 98% (evaluación de logros de aprendizaje) o 99% (PMP).

7.2.1. Asignación descentralizada del presupuesto por resultados

La proporción del presupuesto del PELA que es asignada a los gobiernos regionales ha crecido entre el 2008 y el 2010. En el 2008, el presupuesto de apertura de los gobiernos regionales para el PELA correspondía al 42.5% del total del PELA, y aunque se redujo ligeramente en el 2009, esta proporción alcanza el 61% en el 2010 (ver Cuadro 23).⁸⁴

En términos absolutos, se redujo el presupuesto del PELA tanto para el gobierno central como para los gobiernos regionales, con excepción de cuatro de ellos. Entre el 2008 y el 2009 el presupuesto del PELA se redujo en todos los niveles de gobierno. Los gobiernos regionales vieron un corte presupuestal de S/.72.9 millones, mientras que el gobierno central redujo el presupuesto del PELA en S/.285 millones (en ambos casos PIM a final de año). Esto a pesar de que cuatro gobiernos regionales (Huánuco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho) recibieron incrementos de aproximadamente S/.4 millones cada uno para el PELA. Si bien en el 2010 se ha producido un incremento absoluto del PIA tanto para los gobiernos regionales (15.9%) como para el gobierno nacional (20.6%), este no ha sido suficiente para alcanzar los niveles iniciales del 2008.

Cuadro 23. Asignación presupuestal anual del PELA por niveles de gobierno, 2008-2010 (millones de Nuevos Soles)

Nivel de Gobierno	2008		2009		2010		Variación PIA (%)	
	PIA	PIM	PIA	PIM	PIA	PIM*	2008-2009	2009-2010
Educación Inicial	806.0	766.1	825.4	807.8	829.6	1,032.6	2.4%	0.5%
Gobierno Nacional	178.2	201.5	275.3	234.2	257.6	136.1	54.5%	-6.4%
Gobiernos Regionales	539.0	564.4	550.2	573.6	572.0		2.1%	4.0%
Gobiernos Locales	88.8	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0%	
Educación Primaria	585.0	540.4	102.8	135.5	263.0	234.2	-82.4%	155.8%
Gobierno Nacional	412.6	426.6	78.2	108.9	168.9	159.9	-81.0%	115.9%
Gobiernos Regionales	96.1	108.7	24.5	26.6	94.1	74.3	-74.5%	284.0%
Gobiernos Locales	76.3	5.1	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0%	
PELA Total	1,391.0	1,306.5	928.2	943.3	1,092.6		-33.3%	17.7%
Gobierno Nacional	590.8	628.1	353.5	343.1	426.5		-40.2%	20.6%
Gobiernos Regionales	635.1	673.1	574.7	600.2	666.1		-9.5%	15.9%
Gobiernos Locales	165.1	5.3	0.0	0.0	0.0	0.0	-100.0%	

Fuente: SIAF Enero 2010. Elaboración propia.

* PIM al 4 de Octubre del 2010.

La reducción del presupuesto del PELA se concentró en el nivel de Educación Primaria, que pasó de S/.540 millones a S/.135 millones entre el 2008 y el 2009. Esta reducción se debe, en gran medida, a que en el 2009 los programas de mantenimiento de infraestructura en general, y en particular el Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP), no fueron clasificados como PpR dentro del PELA. Otro factor es la

⁸⁴ Algunos Gobiernos Regionales asignaron erróneamente presupuesto en la genérica Personal y Obligaciones Sociales para el PpR 2008 y 2009 en el nivel Educación Primaria, a pesar de que en los talleres regionales sobre el PpR organizados por el MED y el MEF se informó que este tipo de gasto no estaba considerado para el PpR en el nivel Primaria. Esto se debe a que el Módulo SIAF de formulación presupuestal no restringe la inclusión de este tipo de gasto, por lo que muchos Gobiernos Regionales han incluido incorrectamente gastos en la genérica Personal y Obligaciones Sociales para el nivel Primaria en los años 2008 y 2009. En el año 2008 el Gobierno Regional de La Libertad incluyó un presupuesto de 64 millones de nuevos soles en gastos de Personal y Obligaciones Sociales para el PpR nivel Primaria, asimismo, en el año 2009 los Gobiernos Regionales de Ayacucho y Tacna incluyeron un presupuesto de 6 y 5 millones de nuevos soles respectivamente en gastos de Personal y Obligaciones Sociales para el PpR nivel Primaria.

eliminación del componente de proyectos de infraestructura educativa en primaria (S/.57.6 millones) y el recorte de S/.54.8 millones al presupuesto del “Sistema de evaluación de logros de aprendizaje”, que financia las Evaluaciones Censales de Estudiantes (ver Cuadro 24). Todos estos rubros corresponden al gobierno central. Finalmente, también hubo una reducción de la partida de personal y obligaciones sociales en el nivel de los gobiernos regionales, que pasó de S/.93 millones a S/.13.5 millones.⁸⁵

Cuadro 24. Presupuesto PELA según Nivel Educativo, Actividad y Componente, 2008 y 2009 (millones de Nuevos Soles)

Actividad	Componente	PIM 2008		PIM 2009	
		Monto	%	Monto	%
Educación Inicial		766.1	58.64	807.8	85.63
Niñas y niños con competencias básicas al final del II ciclo de EBR	Transferencia de gobiernos locales	0.1	0.01	0	0.00
	Incremento en acceso a la educación inicial	700.9	53.65	757.8	80.33
	Desarrollo de modelos pedagógicos articulados	15.7	1.20	0	0.00
	Docentes con competencias en el nivel inicial	42.1	3.22	42.5	4.50
Atención integral de la infraestructura educativa en Educación inicial	Sistema con información sobre infraestructura	0	0.00	0.2	0.02
	Saneamiento físico legal de locales de IIEE públicas	0	0.00	1.79	0.19
	Programa de mantenimiento de infraestructura educativa	0	0.00	5.5	0.58
	Proyectos de inversión en infraestructura educativa *	7.4	0.57	0	0.00
Educación Primaria		540.4	41.36	135.52	14.37
Gestión educativa orientada a logros de aprendizaje	Transferencia de gobiernos locales	0	0.00	0	0.00
	Sistema de información y seguimiento	0.6	0.05	28.3	3.00
	Sistema de incentivos	0.8	0.06	0	0.00
	Programa de evaluación y capacitación de directores**	2	0.15	1.35	0.14
	Sistema de evaluación de logros de aprendizaje	95.4	7.30	40.59	4.30
	Marco normativo para asignar y seleccionar personal docente según capacidades y desempeño	0.5	0.04	0	0.00
	Marco normativo para gestión de recursos en IIEE	0.3	0.02	0	0.00
	Promoción del compromiso de familias con la educación	1.3	0.10	1.4	0.15
	Promoción de creación de espacios por gobiernos regionales y gobiernos locales	2.6	0.20	0	0.00
	Mejora de la nutrición escolar	0.1	0.01	0	0.00
Docentes de 1º y 2º de primaria eficaces para el logro de aprendizajes en CI y LM	Lineamientos eficaces para la planificación curricular	18.2	1.39	0.17	0.02
	Programa de capacitación y especialización docente en CI y PLM para el III ciclo EBR (PRONAFCAP)	27.7	2.12	20.8	2.20
	Dotación de material educativo para el III ciclo EBR	36.7	2.81	49.0	5.19
	Acompañamiento y monitoreo a docentes	6.4	0.49	11.3	1.20
Atención Integral: infraestructura educativa en Educación Primaria	Sistema con información sobre la situación de la infraestructura educativa	0.7	0.05	0.07	0.01
	Saneamiento físico-legal de locales de IIEE públicas	2.4	0.18	1.66	0.18
	Actualización de normas para infraestructura y equipamiento	0.6	0.05	0	0.00
	Programas de mantenimiento de infraestructura educativa	286.5	21.93	7.39	0.78
	Proyectos de inversión en infraestructura educativa*	57.6	4.41	0	0.00
Total		1,306.5	100.0	943.3	100.0

Fuente: SIAF, Enero 2010

*No es un componente del PELA pero está incluido dentro de la asignación presupuestal 2008

**Llamado Evaluación y capacitación de directores en el PELA 2009

⁸⁵ En el 2008, algunos gobiernos regionales consignaron gastos de personal en educación primaria como parte del PELA, pero estos gastos no forman parte de la Estructura Funcional Programática de este programa. En el 2009 el error fue corregido y a esto se debe la reducción de la cifra.

Por otro lado, en el 2008 la asignación de apertura (PIA) para los Gobiernos Locales fue de S/.88.8 millones en Educación Inicial y S/.76.3 millones en Educación Primaria. Sin embargo, en ambos casos las modificaciones presupuestales redujeron estos montos a S/.0.2 y S/. 5.1 millones respectivamente (con un muy bajo nivel de ejecución). Todo indica que fue una iniciativa de los gobiernos locales, no coordinada con el MED ni el MEF, pues el PELA no contempla la participación de los gobiernos locales. Así, en el 2009 y 2010 no aparecen montos asignados al PELA para los Gobiernos Locales.

7.2.2. Ejecución presupuestal

Del total del presupuesto ejecutado, los gobiernos regionales han sido los que han mostrado un mejor desempeño. En el 2008, los gobiernos regionales ejecutaron el 96.8% de su presupuesto del PELA, comparado con 89.9% de ejecución por parte del gobierno nacional. En el 2009, los gobiernos regionales ejecutaron el 101.2% de su presupuesto en el PELA (S/.604.6 millones sobre S/.597.3 millones asignados). En contraste, el gobierno nacional ejecutó 83.4% de su PIM (ver Cuadro 25).

Incluso en los cuatro gobiernos regionales que recibieron asignaciones presupuestales adicionales, la ejecución fue absoluta y progresiva (Gráfico 26). Esto se debe principalmente al importante componente salarial, pero incluso si se evalúa la ejecución del gasto no salarial, se encuentra una progresión más o menos pareja y sostenida, con excepción de Huancavelica. Hasta abril del 2009, las cuatro regiones habían ejecutado en conjunto el 6.5% del gasto no salarial (comparado al 25.8% del gasto total), pero a partir de este mes se observa un incremento más progresivo en la ejecución. La excepción es Huancavelica, que ejecutó el 70% del presupuesto no salarial del PELA entre setiembre y diciembre (en setiembre ejecutó el 49%). En general, no sólo en el caso de Huancavelica, la lenta ejecución de los primeros meses se debió a demoras en el inicio de actividades de acompañamiento y en el procesamiento de los primeros pagos a los acompañantes. Por otro lado, aunque Huánuco inició el año con mayor ejecución (12% en abril) y se mantuvo así hasta mediados de año (48% en agosto), al final del año fue la región que menos ejecutó de las cuatro priorizadas (93% a diciembre). Las otras ejecutaron cerraron el 2009 con un 98% a 99% de ejecución del gasto no salarial.

Cuadro 25. Asignación y ejecución de presupuesto PELA por nivel de gobierno, 2008 y 2009

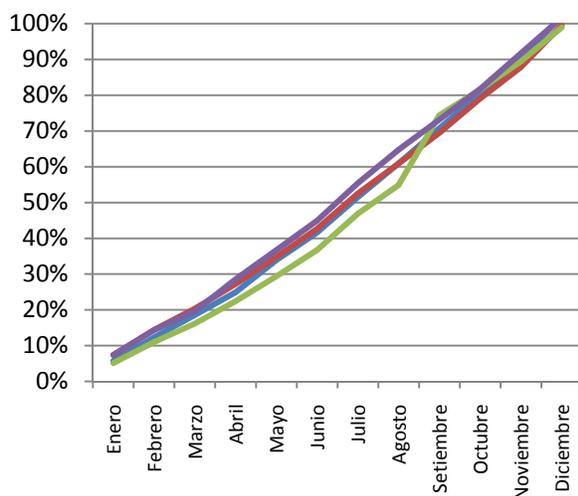
Nivel de gobierno	2008			2009		
	PIM	Ejecutado	%	PIM	Ejecutado	%
Gobierno Nacional	563,593,009	506,671,175	89.90%	343,129,741	286,296,769	83.44%
Gobiernos Regionales	673,125,436	651,664,131	96.81%	597,332,495	604,636,751	101.22%

Fuente: SIAF, Enero 2010

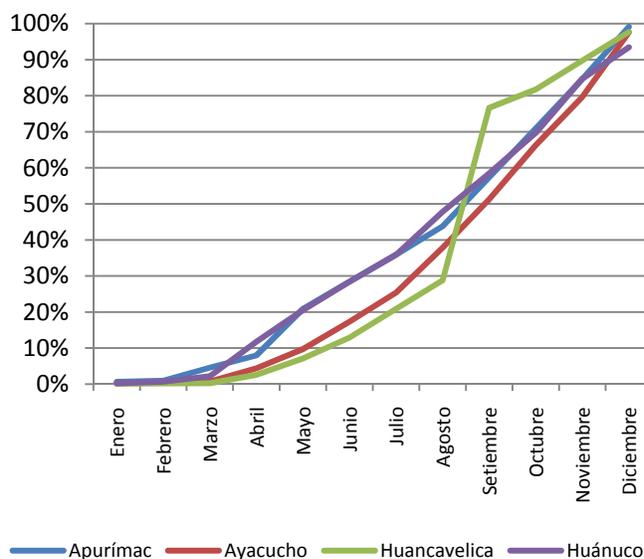
En el nivel central, el área que enfrentó mayores dificultades de ejecución fue la de dotación de materiales educativos, tanto en el 2008 como en el 2009. Las dificultades se deben principalmente a que los procesos de adquisición de materiales típicamente exceden el período fiscal. En el 2008, por ejemplo, el proceso en Educación Primaria fue declarado nulo o desierto, y no se pudo adquirir y distribuir los módulos que estaban previstos para ese año. Estos problemas se superaron lentamente, y recién en junio del 2009 inició la distribución de los materiales que se planeaba distribuir el año anterior.

Gráfico 26. Progreso en la ejecución presupuestal del PELA en las regiones con asignación adicional en el 2009 (% del PIM)

a. Presupuesto total del PELA



b. Presupuesto no salarial del PELA



Fuente: SIAF, Enero 2010. Elaboración propia.

7.2.3. Discrepancias en la asignación presupuestal inicial y las prioridades de política

La evolución en la asignación presupuestal entre el 2008 y el 2009 evidencia algunas discrepancias importantes con respecto al marco lógico y las prioridades establecidas en el 2009. Más notoriamente: (a) el creciente énfasis en el nivel inicial en la asignación presupuestal del PELA, en contraste con la marcada reducción del presupuesto del programa para primaria; (b) la concentración de recursos en gastos salariales, a expensas del gasto no salarial; (c) la priorización técnica del acompañamiento pedagógico incongruente con su baja asignación presupuestal; y (d) la reducción del presupuesto para la evaluación de resultados a la tercera parte de lo que fue en el año anterior. Finalmente, existe una discrepancia fundamental entre la exigencia a los gobiernos regionales de producir más resultados, y la asignación de menos recursos para hacerlo.

a. Énfasis presupuestal desproporcionado a favor del nivel inicial

Se incrementa el presupuesto del PELA en el nivel inicial, mientras se reduce en primaria. En el PIM 2008, el monto asignado al subprograma de Educación Inicial del PELA (S/.766 millones) representó cerca del 58.6% del total del presupuesto del PELA, y en el PIM 2009 su participación presupuestal alcanzó el 85.6% (S/.807.8 millones). El componente que tuvo el mayor aumento en su asignación presupuestal entre el PIM 2008 y el PIM 2009 fue el de "Incremento en el acceso a la educación inicial". En contraste, el monto asignado al subprograma de Educación Primaria se redujo de S/.540.4 millones en el 2008 a S/. 135.5 en el 2009. Esto no es para decir que la inversión en educación inicial es menos importante, sino para señalar que la asignación presupuestal del PELA genera un desbalance en la estructura funcional programática planteada.

El componente de ampliación de cobertura de inicial concentra más de la mitad del presupuesto del PELA. Al interior del presupuesto asignado al subprograma de Educación Inicial, el componente de incremento en el acceso a estos servicios ha tenido en ambos años la mayor participación del total del

presupuesto asignado al PELA. En el 2008 ya tenía asignado más de la mitad del presupuesto del PELA (53.6%), y en el PIM del 2009 corresponde al 77.2%. Es lógico que un programa que busca incrementar los logros de aprendizaje al final del segundo grado de primaria destine recursos para la mejora del acceso y la calidad de la educación preprimaria. Lo que es difícil de explicar es que sea una proporción tan elevada del presupuesto, que se concentre mayormente en la ampliación de la cobertura, y que se incremente a expensas del presupuesto de educación primaria. Más aún, casi la totalidad del presupuesto asignado a este componente corresponde al pago de planillas de profesores que ya están en el sistema, y no para las actividades de ampliación de cobertura (construcción, habilitación, o equipamiento de aulas, apertura de nuevas plazas, etc.).

b. Concentración de recursos en gastos salariales

La mitad del presupuesto del PELA está asignado al pago de planillas, y esta concentración es significativamente mayor para el presupuesto manejado por los gobiernos regionales. En total el 49% de los recursos asignados al PELA en el PIM 2009 corresponden a gastos de planilla. La situación es notablemente más grave en el presupuesto de los gobiernos regionales (89% destinado a planillas), que en el del Gobierno Nacional (42%).

Los salarios corresponden al incremento del acceso en inicial, pero son para todos los docentes, no solo los nuevos. Del gasto en sueldos, salarios, pensiones y otras obligaciones sociales propias de la planilla, el 89% corresponde a la finalidad de “Desarrollo de la enseñanza”, en el componente de “Incremento en el acceso a educación inicial”. Esto se explica porque el pago sueldos y salarios de los profesores nombrados y contratados en el nivel inicial está clasificado en su totalidad como PpR y forma parte del PELA. En el caso de educación primaria esto no ocurre porque en ese nivel la enseñanza multigrado y por horas no permite diferenciar con claridad cuántos profesores enseñan a los alumnos de primer y segundo grado y por cuántas horas (para calcular la proporción de salarios que podría ser clasificada en el PELA).

Consecuentemente, casi la totalidad del presupuesto de Educación Inicial es clasificado como parte del PELA. En el 2008, el presupuesto del PELA para educación inicial representó el 96% del total del PIA asignado a todo Educación Inicial, y en el 2009 este porcentaje fue incluso mayor (98.6%). En el 2010 continúa siendo bastante alto (96.4%). Utilizada así, la asignación presupuestal del PELA es sólo una reclasificación del gasto existente, mas no introduce cambios en la provisión de servicios ni en la lógica de la gestión pública.

c. Priorización del acompañamiento pedagógico es incongruente con su presupuesto

En el 2009 se prioriza técnicamente el acompañamiento pedagógico pero presupuestalmente continúa siendo marginal. Contrario a las prioridades definidas por el sector, el componente relacionado a “Acompañamiento y monitoreo a docentes” del de nivel Educación Primaria representa tan solo el 1.2% (S/. 11.3 millones) del total del PIM del PELA en el 2009. A pesar de que se duplicó la asignación presupuestal, esta sigue siendo muy limitada y apenas alcanzó para asignar recursos adicionales a cuatro Gobiernos Regionales (Huánuco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho). El MED solicitó a los otros gobiernos regionales priorizar este componente en su presupuesto y reasignar recursos de donde pudieran extraerlos. Pero ni las DRE ni las UGEL hallaron partidas de las cuales extraer recursos para el acompañamiento.

Cuadro 26. Presupuesto del PELA para los Gobiernos Regionales según actividad, PIM 2009 (millones de nuevos soles)

Gobierno Regional	Educación Inicial		Educación Primaria			Total
	Niños y niños con competencias básicas al concluir el II ciclo	Atención integral de infraestructura educativa	Gestión educativa orientada al logro de aprendizajes	Docentes del 1º y 2º eficaces para el logro aprendizaje	Atención integral de infraestructura educativa	
Amazonas	13,19	0,00	0,00	0,02	0,00	13,21
Ancash	34,33	0,00	0,00	0,20	0,00	34,53
Apurímac*	22,91	0,00	0,38	1,17	0,00	24,46
Arequipa	27,07	0,01	0,07	0,08	0,04	27,28
Ayacucho*	21,14	0,43	0,00	7,78	0,91	30,25
Cajamarca	21,78	0,00	0,02	0,13	0,04	21,98
Callao	20,62	0,47	0,00	0,08	0,00	21,17
Cusco	29,18	0,02	0,03	0,20	0,01	29,44
Huancavelica*	21,87	0,09	0,11	1,67	0,79	24,52
Huanuco*	18,26	0,81	0,23	1,72	0,43	21,45
Ica	23,77	0,00	0,00	0,00	0,00	23,77
Junín	25,67	0,00	0,00	0,00	0,00	25,67
La Libertad	34,78	0,00	0,00	0,24	0,00	35,02
Lambayeque	19,80	0,05	0,06	0,17	0,04	20,12
Lima Provincias	34,08	0,32	0,17	0,56	0,37	35,51
Loreto	42,68	0,00	0,04	0,00	0,00	42,72
Madre de Dios	5,10	0,00	0,00	0,00	0,00	5,10
Moquegua	9,39	0,00	0,01	0,15	0,00	9,55
Pasco	9,40	0,00	0,00	0,00	0,00	9,41
Piura	32,38	0,00	0,00	0,00	0,00	32,38
Puno	36,74	0,00	0,12	0,43	0,00	37,29
San Martín	23,17	0,01	0,00	0,05	0,02	23,25
Tacna	11,57	0,00	7,21	0,00	0,00	18,78
Tumbes	14,48	0,04	0,01	0,21	0,00	14,74
Ucayali	15,47	0,00	0,00	0,04	0,00	15,51
Total	568,80	2,26	8,47	14,91	2,66	597,10

Fuente: SIAF Septiembre 2009. Elaboración propia.

* Gobiernos Regionales priorizados en el 2009.

Las cuatro regiones priorizadas en el 2009 sí tuvieron recursos para el acompañamiento pedagógico. Ayacucho, Apurímac, Huánuco y Huancavelica contaron con recursos adicionales para la actividad de “Docentes del 1º y 2º eficaces para el logro aprendizaje en Comunicación y Matemáticas”, que incluye las finalidades de acompañamiento pedagógico y distribución de materiales.⁸⁶ Mientras las demás regiones tienen en promedio S/.120 mil para todas estas finalidades, las regiones priorizadas tienen desde S/.1.67 hasta S/.7.78 millones (Cuadro 26). En total, el PIM asignado a estas cuatro regiones para el componente de “Acompañamiento y monitoreo a docentes” de primaria representa el 84.1% del total del PIM asignado a este componente para el conjunto de los gobiernos regionales. Asimismo, el PIM asignado a estas cuatro regiones para el componente “Dotación de material educativo para el III ciclo de la EBR” representa el 76.2% del total del PIM asignado para los Gobiernos Regionales.

⁸⁶ En inicial no existe información para la finalidad de acompañamiento pedagógico específicamente, pues el SIAF reporta sólo hasta el nivel de componentes. El componente de “Docentes con competencias en el nivel inicial” incluye no sólo el acompañamiento pedagógico, sino también la provisión de materiales de enseñanza y la capacitación docente.

d. Se reduce a menos de la mitad el presupuesto para la evaluación de resultados

Se recortó presupuesto al componente que precisamente mide los resultados del programa. Como se indicó anteriormente, la finalidad de consolidar un “sistema de evaluación de logros de aprendizaje” sufrió un recorte del 57.4% de su presupuesto original, pasando de S/.95.4 millones en el 2008 a S/.40.6 millones en el 2009. Esto no se explica por un bajo nivel de ejecución en el 2008, pues en esta finalidad se logró una ejecución del 98% de los fondos, como se verá en la siguiente sección.

En un contexto en el que se está buscando promover una cultura de la evaluación y la gestión por resultados, llama la atención que se recorte a menos de la mitad el presupuesto para el sistema de evaluación de logros de aprendizaje, responsable de la producción de los indicadores de logro de los resultados finales del PELA.

e. La paradoja de exigir más resultados sin ofrecer más recursos

Los funcionarios de los gobiernos regionales que no obtuvieron recursos adicionales perciben el PELA como una carga burocrática más. Hay una contradicción entre el objetivo de lograr mejoras en los aprendizajes de los estudiantes y el nulo incremento del presupuesto para obtener estos resultados. Dado el estrecho espacio presupuestal de las DRE y UGEL para gasto corriente no salarial, los funcionarios regionales y locales entrevistados para este estudio consideran que la metodología del PpR es poco viable y que impone una carga administrativa adicional que no rendirá frutos. Como señala un funcionario de Ancash: “lo que han hecho es quitarnos bienes y servicios y habilitar un presupuesto para acompañamiento con un especialista”.

En contraste, en las regiones con recursos adicionales el PELA se percibe como una oportunidad. En las cuatro regiones priorizadas por el MEF se entiende el PELA como un programa que asigna recursos adicionales para el acompañamiento docente. Esto ha contribuido a una percepción positiva del PELA, motivando a los funcionarios a sacar adelante el programa. Un funcionario de Huánuco entrevistado para este estudio declaró que “el PpR cayó muy bien a la región por el envío del dinero para varios proyectos. Se ha atendido a un mayor número de niños y por lo tanto a más escuelas”. En contraste, las 21 regiones restantes se vieron obligadas a cortar sus propios gastos de bienes y servicios para cubrir las actividades priorizadas del PELA.

El problema reside en el hecho de que no se contara con un costeo claro de las actividades del PELA, que sea consistente con el marco lógico o estructura funcional del PELA y que asigne los recursos en función de los resultados esperados.

7.2.4. Ajustes y mejoras a la asignación presupuestal del PELA

La mayoría de problemas señalados en la sección anterior han sido atendidos en el proceso presupuestal del 2010, lo cual es un signo muy positivo de avance. En un proceso de mayor consulta y diálogo, el MED y el MEF trabajaron con los gobiernos regionales (representados por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR), en la elaboración de una estrategia de intervención del PELA que identifique con mayor precisión los insumos, procesos y recursos necesarios para que los gobiernos regionales implementen las acciones que les corresponde del programa.

En el 2010, el MEF asignó recursos adicionales para la implementación del acompañamiento pedagógico, sobre la base de un costeo detallado. En total se asignó S/.87.4 millones para las finalidades de acompañamiento pedagógico en inicial y en primaria. Para asignar estos recursos se diseñó un protocolo de costeo que calcula todo el gasto asociado a esta estrategia por alumno, docente e

institución educativa participante, diferenciando por tipo de institución educativa. Cada DRE adaptó los parámetros del protocolo a las condiciones de su propia región⁸⁷ y presentó una solicitud de demanda adicional, asociada a un número estimado de estudiantes beneficiados y docentes participantes, en un número estimado de instituciones educativas. Las solicitudes presentadas fueron incorporadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto (ver Cuadro 27). Con este ejercicio se comienza a corregir el énfasis presupuestal desproporcionado a favor del nivel inicial, la concentración de recursos en gastos salariales, y la priorización presupuestal del acompañamiento pedagógico.

Cuadro 27. Estimación de costo y cobertura a partir del protocolo de costeo y asignación adicional en el presupuesto 2010

Gobierno Regional	Solicitud de asignación adicional (S/.)	Asignación adicional 2010 (S/.)*	Costo por alumno (S/.)	Cobertura (% IIEE)		Número estimado de IIEE participantes		Número estimado de alumnos beneficiados	
				Inicial	Primaria	Inicial	Primaria	Inicial	Primaria
AMAZONAS	3,074,680	3,074,680	347	15%	10%	130	115	3,360	5,511
ANCASH	4,251,799	4,251,799	450	8%	8%	135	132	3,479	5,973
APURIMAC	2,805,727	2,805,727	355	12%	12%	99	102	2,768	5,128
AREQUIPA	2,621,553	2,621,553	472	10%	10%	111	68	2,547	3,009
AYACUCHO	4,023,749	4,023,749	404	10%	12%	93	157	2,697	7,264
CAJAMARCA	5,045,322	5,045,322	280	7%	8%	162	282	4,077	13,931
CALLAO	2,734,113	2,734,113	198	20%	52%	83	60	4,633	9,179
CUSCO	3,930,068	3,930,068	304	7%	8%	139	135	5,111	7,833
HUANCAVELICA	5,618,425	5,618,425	500	10%	13%	94	156	2,514	8,727
HUANUCO	8,234,185	8,234,185	236	52%	25%	519	389	14,406	20,422
ICA	2,741,558	2,741,558	294	10%	25%	78	99	2,746	6,567
JUNÍN	3,749,645	3,749,645	325	10%	10%	131	169	3,130	8,402
LA LIBERTAD	3,427,996	3,427,996	257	10%	10%	105	153	3,834	9,517
LAMBAYEQUE	2,204,270	2,204,270	270	10%	10%	96	67	3,007	5,147
LIMA PROVINCIAS	5,257,691	5,257,691	623	13%	18%	151	139	3,551	4,882
LORETO	4,295,188	4,295,188	392	10%	5%	139	115	5,537	5,429
MADRE DE DIOS	2,385,562	2,385,562	527	29%	26%	48	47	1,903	2,626
MOQUEGUA	2,939,563	2,939,563	500	34%	31%	100	53	2,498	1,851
PASCO	1,684,667	1,684,667	411	10%	13%	60	76	1,157	2,946
PIURA	3,794,492	3,794,492	229	10%	10%	148	189	5,175	11,391
PUNO	2,740,208	2,740,208	391	5%	5%	123	89	2,530	4,485
SAN MARTIN	3,061,877	3,061,877	284	14%	10%	122	121	3,908	6,887
TACNA	2,698,807	2,698,807	484	30%	31%	157	52	2,971	2,600
TUMBES	2,191,573	2,191,573	390	30%	31%	134	45	3,139	2,486
UCAYALI	1,932,618	1,932,618	273	12%	10%	82	78	2,720	4,367
TOTAL	87,445,336	87,445,336	304	11.1%	10.0%	3,239	3,088	93,398	166,560

Fuente: Banco Mundial

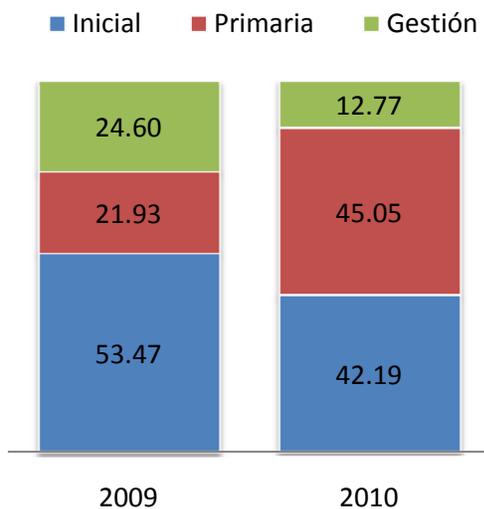
* Fuente: DNPP, MEF

Además, la proporción del gasto en planillas del componente de ampliación de cobertura de inicial se redujo tanto en términos absolutos y como relativos. En el 2009, este gasto correspondía a 69.1% del total del presupuesto del PELA, y para el 2010 se redujo a 59.6%, pasando de S/.652 millones a S/. 638 millones. Como ya se ha señalado, la inclusión de este gasto particular genera distorsiones en la clasificación presupuestal del PELA que no han sido resueltas aún. Estas distorsiones tienen que ver con

⁸⁷ Por ejemplo, costos de transporte, viáticos y honorarios, niveles de cobertura, etc.

el hecho de que los salarios y pensiones del personal de planta preexistente no están asociados a la mejora de los resultados si no se vinculan a incentivos de algún tipo que mejoren el desempeño docente. En el caso de primaria esto no sucede porque no se incluye el gasto salarial de los docentes de aula, con lo cual la distorsión introducida por este elemento en inicial es aún más grave.

Gráfico 27. Distribución del presupuesto del PELA por componentes, 2009-2010*



Fuente: SIAF, Enero 2010

* Excluyendo gasto en planillas del componente de ampliación de cobertura

esta finalidad, en Primaria, constituye apenas el 3.9% del PELA (S/.11.3 millones), mientras que en el 2010 corresponde al 20% del PELA (S/.91 millones).⁸⁸

En cuanto al presupuesto asignado a la evaluación de aprendizajes, se puede observar un incremento importante entre los presupuestos de apertura del 2009 y el 2010. En el 2009, el PIA de este componente fue de S/.26.3 millones, y en el 2010 ha subido a S/.32.6 millones. A esto se suman los costos de difusión de los resultados de las evaluaciones a los padres de familia e IIEE, que se clasifican bajo el componente de “promoción del compromiso de las familias con la educación”. Este componente contaba con apenas S/.1.2 millones en el PIA 2009, mientras que en el PIA 2010 se le ha asignado S/.22.66 millones. En total, el año fiscal 2010 inicia con más recursos asignados a la evaluación de aprendizajes y difusión de resultados (S/.55.3 millones), de los que estaban registrados tanto al inicial el 2009 (S/.27.5 millones) como al finalizar (S/.42 millones).

En resumen, se puede decir que entre el 2009 y el 2010 se han producido avances sustantivos en materia de programación presupuestal por resultados en educación: (a) se incrementa la participación de los componentes de Educación Primaria con respecto al total del presupuesto del PELA, creando un mejor balance con Educación Inicial; (b) los recursos salariales se reducen, aunque sigue siendo un problema su inclusión en el PELA; (c) se incrementa la asignación presupuestal al componente de

Si se excluye este gasto del componente de incremento en el acceso a la educación inicial, se observa un mejor balance entre los presupuestos de Inicial y Primaria para el PELA. Entre el 2009 y el 2010, el balance entre educación inicial y primaria se voltea, asignando más de la mitad (57.8%) del presupuesto del PELA al sub-programa de primaria. Cabe señalar acá que actualmente, el componente de gestión educativa por resultados está incluido dentro del sub-programa de primaria, cuando en realidad debería ser un elemento transversal al PELA. Separando este componente del sub-programa de Primaria, el progreso entre el 2009 y el 2010 es aún más claro, como se puede apreciar en el Gráfico 27. Mientras en el 2009 la participación Educación Inicial (excluyendo salarios) era de más del doble que la de Primaria, en el 2010 ambas tienen participación similar.

La nueva priorización presupuestal del acompañamiento pedagógico también se hace más evidente al excluir el gasto salarial en inicial. En el 2009

⁸⁸ Acá es importante mencionar que esta asignación fue temporalmente colocada en el sub-componente de Primaria, pero luego de la selección de IIEE beneficiarias se hará una modificación presupuestal que distribuirá este monto entre Inicial y Primaria. Según el protocolo de costeo, aproximadamente un tercio de este monto corresponde a Inicial.

acompañamiento pedagógico para responder a la priorización técnica; (d) el 2010 abre con un presupuesto mayor asignado al evaluación de aprendizajes, del que tuvo al iniciar el 2009; y finalmente (e) se asigna más recursos, en función de resultados esperados, a los gobiernos regionales para implementar las actividades del PELA.

7.3. Hacia un modelo de gestión por resultados: la lenta transformación del marco institucional

A pesar de ser un enfoque nuevo de programación presupuestal, el PELA opera dentro de las estructuras institucionales existentes. Esto tiene ventajas y desventajas. La ventaja principal es que, al no crear instancias paralelas, tiene el potencial de generar cambios al interior de los aparatos de administración pública de la educación. La principal desventaja es que existen limitaciones para generar estos cambios, lo cual reduce el potencial impacto del PELA no sólo en el enfoque de gestión, sino sobre todo en el resultado final que persigue: los aprendizajes de los estudiantes.

7.3.1. Elementos que aporta el enfoque de PpR a la gestión pública

Existen varios elementos del enfoque de PpR con potencial para transformar no sólo los procesos presupuestales sino, principalmente, el modelo de la gestión pública, pero requieren algunas revisiones para ser efectivos. Por ejemplo, el PpR comprende un componente de diseño y aplicación de instrumentos de incentivos a la gestión para las instituciones que vienen ejecutando los programas estratégicos. El objetivo de alinear los intereses de los funcionarios públicos al logro de los objetivos priorizados por el sector. Así, en octubre del 2008 se aprobó la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de Convenios de Administración por Resultados (CARs).⁸⁹ Los CARs son de tipo institucional e incluyen compromisos e incentivos para una mejor gestión basada en resultados a través de metas cuantificables en un período determinado de tiempo. El cumplimiento de estos resultados genera recompensas y el incumplimiento ocasiona castigos. Los CARs debían aplicarse a partir del año fiscal 2009 en el marco de la implementación del PpR. Sin embargo, ninguna institución se presentó para participar en la convocatoria del 2009.

En segundo lugar, se espera contar con un “Plan Nacional de Fortalecimiento de Capacidades para los Funcionarios Públicos” que plantee un conjunto de estrategias de capacitación dirigidas a los funcionarios públicos con responsabilidades políticas y técnicas en el proceso de formulación y ejecución de los programas estratégicos. A pesar de que este plan aún no ha sido formulado, sí se ha organizado algunos talleres para los comités técnicos de los programas estratégicos, aunque sin la participación de las unidades ejecutoras ni de los tomadores de decisiones.⁹⁰

Tercero, se ha diseñado un sistema de evaluaciones independientes del presupuesto en el marco del PpR, con dos tipos de evaluaciones: la evaluación de diseño y ejecución presupuestal (EDEP), y la evaluación de impacto de presupuesto (EIP). El objetivo de ambas es generar información en profundidad sobre las intervenciones diseñadas en el marco del PpR que permitan implementar correctivos, tanto a su diseño como a su ejecución (EDEP), así como conocer la efectividad de las intervenciones en función a los cambios obtenidos (EIP). Estas evaluaciones son realizadas por terceros contratados bajo concurso. En el

⁸⁹ Directiva Nº 008-2008-ef/76.01

⁹⁰ La DNPP organizó un curso en Lima para 36 sectoristas y analistas de las direcciones del gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, y de las áreas de normatividad y programación. Se espera más adelante formar a docentes de Lima para que estos a su vez capaciten a los funcionarios regionales descentralizadamente. Además, el MEF espera crear un mercado de consultores capacitados en PpR que funcionen como equipos itinerantes de apoyo a cada región. Por el momento, ya se tiene la aprobación de contratar a 8 consultores con este fin, priorizando las regiones en las que interviene el Programa Juntos.

2008, la Unidad Especial de PpR de la DNPP encargó 3 EDEPs para conservación de los caminos, capacitación docente (PRONAFCAP) y programas alimentarios. En el 2009 se realizaron tres evaluaciones adicionales que brindan recomendaciones para mejorar los programas evaluados, y además dan pistas de cómo mejorar la ejecución de los programas de PpR en general. Sin embargo, no existen evaluaciones de impacto rigurosas que permitan medir los efectos y la costo-efectividad de los programas estratégicos.

Finalmente, el equipo de PpR en el MEF tiene contemplado realizar acciones de fortalecimiento del proceso de presupuesto participativo bajo la orientación de resultados, recogiendo experiencias de monitoreo participativo para diseñar e implementar mecanismos de seguimiento a las acciones de los programas. Existe un alto potencial del enfoque de PpR para transformar la gestión pública en general, y la gestión educativa en particular, pero las bases para que esto suceda se están asentando gradualmente.

En suma, el PpR ofrece herramientas para mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión pública y la asignación de recursos, pero la implementación de tales herramientas ha probado ser difícil de lo esperado y su diseño requiere ajustes.

7.3.2. Limitaciones para implementar el PELA en el marco institucional actual

Los principales obstáculos identificados en la implementación del PELA tienen justamente que ver con los cuellos de botella impuestos por el marco institucional y administrativo tradicional. Esto ha resultado en demoras para la implementación de las actividades programadas, que a su vez ocasionaron un desfase entre la ejecución del PELA y el calendario escolar. Los dos aspectos del marco institucional tradicional que generaron mayores dificultades en la implementación del PELA son las condiciones precarias de operación de los gobiernos regionales y la rigidez de los procedimientos administrativos tradicionales.

a. Condiciones precarias de operación de los gobiernos regionales

La implementación del PELA ha evidenciado de manera especial una debilidad estructural de las instituciones del Estado, como la desmotivación y debilidad de capacidades técnicas y gerenciales de los funcionarios en órganos intermedios.

En primer lugar, los equipos técnicos encargados de implementar el PELA no se daban abasto. Estos equipos están conformados por los funcionarios de línea que tradicionalmente tenían como función principal el ofrecer el acompañamiento técnico-pedagógico a las instituciones educativas, pero difícilmente la cumplían por estar sobrecargados con mandatos administrativos. Estos funcionarios, además de su carga laboral habitual, se enfrentan a las nuevas responsabilidades que les son asignadas por el PELA. Los funcionarios entrevistados declaran que experimentaron dificultades en todos los procesos, pero sobre todo en las tareas de supervisión, capacitación y apoyo a los acompañantes (revisión de la planificación e informes mensuales de los acompañantes, seguimiento y monitoreo de las actividades de los acompañantes, el asesoramiento pedagógico a los acompañantes).

Segundo, no se llegó a desarrollar un plan de capacitación para los funcionarios y actores participantes del proceso. Las capacitaciones realizadas fueron únicamente para los especialistas de planificación y presupuesto, y en temas sumamente técnicos. No hubo espacios más amplios, en donde exista la posibilidad de discutir acerca de las implicancias de la reforma, de los cambios institucionales requeridos para una gestión por resultados, entre otros. En su defecto, se organizó talleres aislados que no han permitido garantizar un desarrollo de capacidades sólido y sostenible. Además, la estrategia de

formación por cascada no funcionó como se esperaba porque los funcionarios capacitados no llegaron a replicar lo aprendido. Según un funcionario del Gobierno Regional de Ancash: “Estas personas no han podido hacer las réplicas porque para poder hacerlas se necesita presupuesto para poder movilizar a los especialistas de las UE o para nuestra propia movilidad”. Por último, la rotación del personal que asiste a los talleres fue también un problema para consolidar equipos capacitados.

Tercero, la introducción del nuevo enfoque de PpR se da en un contexto de bajos incentivos para el desempeño. La implementación del PELA exigía no sólo el desarrollo de nuevas capacidades y una actitud flexible y creativa hacia los cambios, sino sumar más responsabilidades y horas de trabajo a las que ya se tenía, generando así una significativa sobrecarga laboral. Esto requería introducir cambios en los arreglos institucionales que no se dieron, principalmente respecto a los recursos para realizar las actividades asociadas a cada función, el equipamiento, los mecanismos de reconocimiento público, el acceso a capacitación, y las oportunidades de desarrollo profesional. Consecuentemente, los técnicos responsables indican haber tenido dificultades para entender, y luego transmitir, la lógica de una gestión por resultados, más aún para adecuar su trabajo diario a las nuevas exigencias del modelo, cuando el contexto institucional permanece igual.

Cuarto, el poder de decisión de todas las instancias de los gobiernos regionales está muy limitado por la insuficiencia de recursos destinados a bienes y servicios. En los primeros años del PELA, esta situación no cambió, excepto en el caso de cuatro regiones. Esta sesgada distribución de recursos corrientes es una condición que debe modificarse para poder iniciar cualquier intento de implementar programas de logros de aprendizaje. Afortunadamente, ha habido avances importantes y el 2010 los gobiernos regionales han recibido más de S/.87 millones de soles en recursos adicionales para el PELA.

Quinto, las restricciones estructurales vinculadas a las normas del régimen laboral del sector público y a las normas presupuestales, establecen condiciones operativas muy limitantes para las diferentes instancias regionales responsables de la implementación del PELA. Los gobiernos regionales, en la práctica no tienen autonomía para completar sus cuadros de asignación de personal, mejorar sus escalas remunerativas y atraer y retener personal especializado. La escasez de recursos corrientes también dificulta enormemente, el funcionamiento de estas instancias, más allá del significativo déficit de operación en la prestación de los servicios. La combinación de interpretaciones legales restrictivas de la capacidad de un gobierno regional para autoreformarse, las normas presupuestales, los escasos recursos corrientes, las bajas escalas remunerativas y la imposibilidad de transferir recursos de inversión a gastos corrientes, aún en los casos de existir programas de gasto corriente adecuadamente diseñados, limitan seriamente los intentos de reformas de los gobiernos regionales.

b. Rigidez de los procedimientos administrativos tradicionales

Durante los dos primeros años del PELA, el MEF mantuvo dos lógicas distintas de gestión. Por un lado, bajo el enfoque de PpR se promovía el diseño y planificación de las actividades en función a una lógica de resultados; por otro lado, el MEF continuaba exigiendo a los gobiernos regionales programar utilizando la lógica tradicional de insumos y actividades realizadas. De esta manera, las unidades ejecutoras debieron lidiar todos los días con ambas demandas. Esto hizo que se perciba la propuesta del PpR como débil, dándole al funcionario público regional la opción de continuar con la forma tradicional (y conocida) de gestionar el presupuesto. Esto se reafirma con el hecho de que el PpR representa un porcentaje muy pequeño del presupuesto nacional, y por tanto, tiene menos prioridad para los funcionarios que el presupuesto que se administra de forma tradicional.

Primero, a pesar de aplicar un enfoque de presupuesto por resultados en la etapa de programación del gasto del PELA, la ejecución del gasto debe seguir los procedimientos tradicionales. Cada mes, las Unidades Ejecutoras (UE) preparan sus requerimientos para abastecimiento, que son revisados por su oficina de control y enviados a la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Administración Territorial (GPPAT) del Gobierno Regional. La GPPAT consolida todos los requerimientos y envía una sola propuesta al MEF. Finalmente, el MEF acepta o recorta el presupuesto y envía la autorización del gasto. Para cuando el circuito se completa, ya transcurrió la mitad del mes. Y recién entonces se inician los procesos de compra y adquisiciones, que también demoran. También se generan problemas cuando el MEF no aprueba los montos solicitados y autoriza un presupuesto menor, lo que ocurre con cierta regularidad. Esto obliga a las UE a volver a planificar sus actividades, ajustándose al monto aprobado.

Segundo, los sistemas administrativos del MED y de la Contraloría aplican los mecanismos tradicionales de control al PELA. Hasta el momento, el control interno de las actividades del PELA se hace a partir de una evaluación por productos o procedimientos, y no por resultados. Esto incrementa el temor de los funcionarios por hacer cambios en su gestión, porque al final van a obtener una sanción administrativa. Como lo señala un funcionario del MEF: “Si esa directiva te sigue pidiendo formato 1, que es el detalle de cuántas latas de leche estas comprando, no vas a propiciar el cambio (...) el operador va a responder a esto antes que a la lógica de PpR porque la Contraloría le va controlar las directivas”. En este sentido, los órganos y procedimientos de control interno también deben reformular sus procedimientos para adecuarlos al marco del PpR.

Tercero, las restricciones legales y administrativas impidieron la selección de docentes nombrados como acompañantes o la contratación por servicios. La ley no permite conceder licencias a los profesores nombrados para que sean acompañantes, y por lo general estos son los que tienen más experiencia y calificaciones.⁹¹ En consecuencia, se contrata docentes con limitada experiencia y que no cumplen con el perfil establecido. Esto trae complicaciones adicionales porque los maestros nombrados no aceptan que un docente contratado y con menos experiencia les dé asesoría. En palabras de un funcionario de UGEL: “Yo con 20 o 25 años de experiencia, no va a venir un docente nuevo a supervisarme”. Además, la ley de presupuesto del 2009 restringió la contratación administrativa de servicios (CAS), al no permitir exceder los gastos realizados en el 2008 en cuanto a la contratación de servicios no personales, consultorías u otros servicios de terceros.⁹² Dado que en el 2008 no se había contratado acompañantes, esto implicaba no poder superar un presupuesto cercano o igual a cero en la mayoría de regiones. Esta limitación se superó en el transcurso del año fiscal con la promulgación de un Decreto de Urgencia que permite aumentar los montos del 2008, pero para esto ya el año escolar estaba avanzado. Como consecuencia, los acompañantes fueron contratados como consultores. Bajo este sistema, deben firmar contratos cada tres meses, cada uno con una serie de trámites burocráticos, y no reciben beneficios como vacaciones, seguro médico, fondo pensionable, compensación por tiempo de servicios (CTS), o aguinaldos. Además, se les contrata sólo por los meses que dura el año escolar (marzo a diciembre), y en enero y febrero no

⁹¹ En el Reglamento de la Ley del Profesorado (Art. 122) se señala que: “El profesor en uso de licencia, con o sin goce de remuneraciones, está impedido de prestar servicios remunerados en otra entidad pública o privada durante la jornada laboral correspondiente a la licencia, quienes contravengan esta disposición serán sancionados conforme a los incisos d) y e) del Artículo 120 del presente Reglamento”. Esto impide que los profesores nombrados puedan pedir licencia por el periodo que sean contratados como acompañantes pedagógicos.

⁹² El Art. 9º, inciso 9.1 señala que: “El gasto total a ejecutarse durante el año 2009, en materia de Contratación Administrativa de Servicios – CAS regulada por el Decreto Legislativo Nº1057, incluido el gasto de las contribuciones a EsSalud, no podrá ser mayor, en ningún caso, al monto ejecutado durante el año 2008 por concepto de las Específicas de Gasto 27. “Servicios No Personales”, 33, “Servicios de Consultoría” y 39. “Otros Servicios de Terceros”, en lo que respecta a la contratación de personas naturales, conforme al Clasificador de Gastos aplicable en el año 2008”.

reciben sueldo. Todas estas restricciones ocasionaron dificultades en la selección, contratación y retención de acompañantes que cumplan con el perfil establecido.

Para el 2010, se prevé superar algunas de estas limitaciones legales a partir de lo establecido en la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial. Según lo establecido por el MED, los acompañantes del PELA deberán estar dentro de la Carrera Pública Magisterial (CPM), de esta manera podrán percibir una remuneración adicional equivalente al 10% de su remuneración mensual,⁹³ además de los gastos de viáticos, transporte y alimentación incurridos en las visitas a las escuelas. En el caso de no poder cubrir la demanda de acompañantes con los docentes nombrados de la CPM, el acompañamiento lo pueden realizar consultores externos.⁹⁴

Cuarto, además de las demoras en el procesamiento de contrato, los procedimientos administrativos para el procesamiento de pagos generaron retrasos. El inicio del pago a los acompañantes se retrasó en ocasiones más de tres o cuatro meses, con lo cual estos se vieron obligados a financiar sus gastos de viaje y supervivencia por sus propios medios (el 37% de acompañantes en Apurímac y el 65% en Huánuco señalan que no recibieron sus pagos a tiempo). Esto se debe a que los funcionarios deben seguir los trámites y procedimientos administrativos para justificar el pago de los acompañantes, a quienes les exigen la presentación de extensos informes (50-70 páginas) con evidencia de haber visitado las IIEE, entregar 3 copias originales para su aprobación por Gestión Pedagógica, para luego solicitar el pago en Gestión Institucional. En algunos casos, inclusive, deben asistir diariamente a la UGEL para marcar tarjeta, lo cual interfiere con itinerarios de visitas a IIEE lejanas. Se crea un problema circular, pues si no realizan las visitas no pueden preparar los informes que les permitan cobrar, y si como no han cobrado, no tienen dinero para realizar las visitas. Todo esto, naturalmente, genera malestar entre los acompañantes.

El presentar nuestro informe para nuestro pago tenemos que estar allí rogándoles ‘por favor acá su firma’, y detrás de los especialistas, detrás del administrador, ‘nos dicen no, no, no, no hay tiempo, después lo revisaré’, y eso me cae mal a mí. (Acompañante, Apurímac).

Todas estamos afectadas por el pago, porque también cuando presentamos un informe [...] nosotros lo presentamos por triplicado original, la fotografía es por triplicado original y eso también nos acarrea de más gasto y ni siquiera nos permiten un escaneado que nos sale más cómodo; o sea todo la cantidad del informe que presentamos, nos piden dos fotos por escuelas de visita y tienen que ser originales. (Acompañante, Huánuco)

c. Las remuneraciones ofrecidas no son suficientemente competitivas

La propuesta original del MED en el 2008, los acompañantes debían percibir honorarios no superiores a los salarios de los especialistas de UGEL (S/.900) más gastos de transporte y viáticos. En Huánuco, se calculó una suma de S/.1500, incluyendo los gastos de movilidad, alojamiento y viáticos por las visitas a las escuelas. La información recogida en entrevistas a los acompañantes, estos gastos pueden alcanzar los S/.900 o S/.1000 soles al mes. Consecuentemente, la DRE de Huánuco ha tenido dificultad para atraer maestros calificados que quieran ser acompañantes pedagógicos, en gran medida porque los honorarios ofrecidos no son suficientemente competitivos. Según un funcionario de la DRE de Huánuco, “para tener a los profesores más capacitados, se necesita aumentar la remuneración que reciben, porque como acompañantes gastan más que si se quedaran enseñando en un aula”.

⁹³ Artículo 49 de la ley 29062.

⁹⁴ En Oficio Nro. 806 2009/VMGP/DIGEBR, dirigido a la ANGR.

En contraste, los acompañantes pedagógicos del PRONAFCAP en Huánuco reciben entre S/.3,500 y 3,800 soles mensuales. Estos acompañantes realizan una labor similar a la de los acompañantes contratados por la DRE, pero operan bajo el presupuesto del Gobierno Nacional y son contratados por las Universidades o Institutos que tienen convenio con PRONAFCAP para realizar la capacitación. Lo que es más, el programa Aprende, pagaba S/.4,000 a cada acompañante. Según nos informaron en Huánuco, cuando los acompañantes del PELA consiguen un contrato como docentes de aula o acompañantes de PRONAFCAP, renuncian al PELA.

En Apurímac se optó por pagar a los acompañantes del PELA S/.3,500, que es una remuneración que los acompañantes consideran competitiva. Al comparar la satisfacción con su remuneración, el 63% de acompañantes en Apurímac está satisfecho, comparado al 8% en Huánuco. En palabras de un acompañante de Apurímac: “Se puede decir que es lo justo ya que nuestro trabajo es un trabajo que aparte de recopilar los datos y todo eso, es un trabajo que por el desplazamiento te desgasta físicamente, entonces eso está compensado”. En contraste, los especialistas de la DRE de Huánuco señalan que al inicio algunos de los acompañantes renunciaron porque consiguieron puestos como contratados en alguna escuela y por un sueldo similar pueden trabajar en un solo lugar, sin incurrir en todos los gastos (además del tiempo y el esfuerzo físico) que implican los viajes de visita a las IIEE.⁹⁵ Los acompañantes indican que el gasto que les demanda el transporte hacia las diversas IIEE es alto y, en muchos casos, este monto puede variar según las condiciones de las carreteras y la seguridad. Además, con sus salarios cubren costos relativos a la compra de materiales, útiles de escritorio y fotocopias que, pues los procesos de adquisición de la DRE o UGEL toman demasiado tiempo o son callejones sin salida (PUCP, 2009).

7.3.3. Contribución preliminar del PpR a la descentralización y a la gestión educativa

Toda reforma de esta naturaleza y magnitud es esencialmente una decisión política. Por tanto, es de esperar que se vaya definiendo y redefiniendo en el camino, y que exista una natural curva de aprendizaje por parte de los funcionarios en quienes recaen las diferentes responsabilidades. Si se hubiera esperado a tener las condiciones óptimas para el lanzamiento de la reforma, es posible que la oportunidad haya quedado atrás.

a. Introducción de una nueva cultura de gestión pública

Luego de un año y medio de haberse implementado los Programas Estratégicos, se puede observar un avance importante en la comprensión que los funcionarios relacionados al PELA tienen con respecto al PpR. Tanto los funcionarios del MED relacionados a inicial y primaria, así como los funcionarios regionales de las áreas a planificación, presupuesto y acompañamiento pedagógico, entienden con mayor facilidad la lógica del PpR y expresan su compromiso con apoyar esta reforma. Además, los funcionarios regionales hacen mayor referencia a los resultados de aprendizaje en sus documentos y presentaciones, citando cifras de las Evaluaciones Censales de Estudiantes.

El propio diseño del PELA en su versión aplicable al 2010, está estructurado de modo de superar algunas de las restricciones institucionales actualmente existentes. Las principales restricciones que enfrentan las DRE y de las UGEL en su operar actual tienen que ver con limitaciones para contratar especialistas, gasto operativo insuficiente (para viáticos, gasolina, logística, materiales de enseñanza, comunicaciones, etc), dificultades para definir escalas remunerativas, y obstáculos para mejorar los mecanismos de selección y retención de operadores. Toda la organización de la demanda adicional de los recursos para el PELA está

⁹⁵ Un acompañante de Huánuco opina que: “Las condiciones laborales no son tan buenas porque primero el trabajo que hacemos es bastante sacrificado que a veces el pago no corresponde, porque un sueldo de 1,500 no es loable”.

orientada a financiar de forma integral los componentes de la estrategia de intervención atendiendo directamente, y por primera vez, estas restricciones operativas de las DRE y UGEL. Esto se hace bajo un enfoque de resultados que permite determinar con mayor precisión el grado de restricción, porque se mide contra los resultados que se espera obtener: así se determina, por ejemplo, el número de acompañantes que se requiere contratar, los costos de sus visitas a las IIEE, los materiales y equipos que se necesita en la DRE para gerenciar esta estrategia, etc.

b. Mayor coordinación entre los actores y niveles de gestión

A partir de la lógica del presupuesto por resultados, se están generando diversos espacios de articulación al interior del aparato del Estado. Ha habido un importante acercamiento entre los responsables del presupuesto y planificación con los equipos técnicos encargados del diseño y seguimiento de los servicios, como los especialistas de gestión pedagógica. Además, los funcionarios del MED expresan que se ha logrado mayor cercanía con los funcionarios del MEF para solicitar información y coordinar acciones de apoyo a las regiones. Otro nivel de articulación fortalecido es entre los responsables de planificación y presupuesto de los gobiernos regionales, con las oficinas de presupuesto y planificación de las direcciones regionales de educación.

Una estrategia importante que ha contribuido a esta mayor coordinación ha sido la creación del Comité Ejecutivo del PpR del MED. La posibilidad de reunir a todas las direcciones y unidades relacionadas con la implementación del PELA (tanto del lado pedagógico como del administrativo) no sólo ha permitido tomar decisiones y hacer el seguimiento de las acciones relacionadas al programa estratégico, sino ha sido un espacio para entender mejor porqué las unidades toman ciertas decisiones o no responden con la suficiente rapidez, o conocer las trabas que tienen que enfrentar para cumplir con sus funciones. Por lo tanto, este acercamiento les ha ayudado a comprender mejor cómo operan las demás unidades y a sincerar procedimientos y criterios mínimos de cómo cooperar entre las diferentes direcciones. Se espera replicar esta modalidad de trabajo articulada al nivel regional y local, a través de los Equipos Técnico Regionales y Locales en las DRE y UGEL.

Al respecto, la ANGR –en coordinación con el MED– ha enviado lineamientos a los Gobiernos Regionales para la constitución de los ETR, que toman en cuenta las lecciones aprendidas. Así, la ANGR indica la creación de un ETR conformado por funcionarios de línea (Comité Ejecutivo Regional) y técnicos contratados a tiempo completo (Secretaría Técnica) para asumir las funciones de operación del PELA.⁹⁶

c. Mejor articulación entre intervenciones educativas y gestión contable

La búsqueda de mejores resultados educativos ha motivado la revisión de intervenciones que puedan contribuir directamente a la mejora de los aprendizajes. De esta manera, ha sido posible que el Comité Ejecutivo del PELA discuta los procesos que se venían dando y defina qué prioridades debería tener el Sector Educación para mejorar los logros de aprendizaje de los estudiantes del III ciclo. Una de las estrategias priorizadas y que reúne un importante consenso es la de “acompañamiento pedagógico”, que incluye no sólo el apoyo directo al docente, sino también una serie de recursos materiales (guías y manuales), espacios de capacitación, círculos de aprendizaje, centros de recursos, y la conformación de redes educativas.

⁹⁶ “El Equipo Técnico Regional (ETR) es el soporte administrativo y técnico del PELA a nivel regional, asimismo, actúa como la instancia de supervisión y gestión para su implementación adecuada y oportuna. Está compuesto por un Comité Ejecutivo Regional (CER), que es el órgano de coordinación y planificación y una Secretaría Técnica (ST), que debe asumir las funciones de gestión y operación del PELA e incluye un equipo de formadores, profesionales responsables de garantizar calidad y estándares en la aplicación de la estrategia a nivel departamental.” (ANGR, 2010)

Con el desarrollo del PELA se ha introducido en el sector una mayor articulación entre las estrategias pedagógicas y los procesos presupuestales. En particular, a partir de la priorización de la estrategia de acompañamiento pedagógico el MED, el MEF y los gobiernos regionales trabajan conjuntamente en el costeo de las actividades e insumos para asignar recursos adicionales contra resultados esperados. En este proceso de diseño participan funcionarios tanto de las áreas de presupuesto como de las áreas pedagógicas, estableciendo además una coordinación sin precedentes entre las DRE y las Gerencias Regionales de Planificación, Presupuesto y Administración Territorial (GRPPAT).

Todo esto ha resultado en una mayor transparencia en la gestión contable. Una de las percepciones que se recogen de los funcionarios del sector con respecto a los avances del proceso del PpR, es que por fin se conoce lo que existe en la “caja negra”. Anteriormente, los procesos presupuestales eran conocidos y entendidos por pocos funcionarios. En educación, los funcionarios regionales de las áreas pedagógicas estaban al margen de tales procesos. Esto dejaba a los funcionarios de presupuesto con sólo dos criterios de asignación presupuestal: los techos establecidos por el MEF y la asignación histórica. En esta lógica, no cabían criterios pedagógicos o que respondan a una estrategia de mejora educativa. El enfoque de PpR ha introducido una nueva mecánica de programación presupuestal que requiere –o al menos promueve– el involucramiento conjunto de especialistas de presupuesto y especialistas temáticos o pedagógicos. Para que el PpR funcione, ambas áreas deben estar informadas sobre los montos del presupuesto asignado, los costos específicos para cada actividad, y la articulación entre las actividades. Por lo tanto, los funcionarios de presupuesto necesitan entender mejor la propuesta pedagógica a financiar, en tanto los funcionarios del área pedagógica deben familiarizarse con la lógica de la estructura presupuestal y los procesos de programación. En ese sentido, es previsible que se produzcan cambios para abrir paso a un lenguaje común que todas las instancias compartan.

Finalmente, a partir de la definición de una estrategia y costeo de las intervenciones, se ha evidenciado la necesidad de mejorar los mecanismos de financiamiento y asignación del gasto para poder lograr los resultados esperados. El PpR ha visibilizado que con la actual asignación de recursos resultaría muy difícil alcanzar las metas propuestas. Por otro lado, el costeo desarrollado brinda argumentos concretos a los gobiernos regionales y al MED para negociar más recursos contra resultados específicos.

d. Fortalecimiento de las capacidades regionales para cumplir funciones pedagógicas

Tradicionalmente, la función de acompañamiento pedagógico era responsabilidad de las UGEL pero estas no tenían la capacidad de llevarla a cabo. La asesoría técnica y pedagógica a los docentes es función de los especialistas de UGEL para primaria, inicial, y educación bilingüe de las UGEL y, en algunos casos, de la DRE. Sin embargo, estos especialistas raras veces cumplen con esta tarea por varios motivos, principalmente: (1) los especialistas no tienen necesariamente el perfil adecuado para ser acompañantes, pues no son seleccionados por concurso; (2) cada especialista tiene demasiadas IIEE a su cargo (en algunos casos cientos); (3) no existen incentivos para que los especialistas visiten las escuelas y ofrezcan el apoyo pedagógico ni se les reconoce cuando lo hacen; y (4) los recursos asignados para viáticos y combustible son insuficientes (Banco Mundial, 2008).

El objetivo de priorizar el acompañamiento pedagógico es justamente atender las limitaciones de la estructura institucional existente. Con la priorización del acompañamiento en el PELA se busca resolver la mayoría de las limitaciones señaladas: (1) se contrata acompañantes que cumplan un perfil determinado, y procura hacerlo a través de un proceso riguroso de selección; (2) se asigna no más de 12 docentes por acompañante; (3) se exige a los acompañantes presentar informe de visita de

acompañamiento con la firma del docente como requisito para cobrar; y (4) se asigna montos para viáticos y movilidad.

A pesar de las dificultades señaladas en las secciones anteriores respecto a la implementación del acompañamiento pedagógico, el balance ha sido positivo. Los equipos de acompañantes en Huánuco y Apurímac realizaron las visitas de acompañamiento, los microtalleres y los talleres para los docentes acompañados, y la mayoría de los docentes acompañados, en ambas regiones, se sienten satisfechos con el acompañamiento. Si bien, hubo resistencias iniciales al PELA en general, y particularmente a las visitas de acompañamiento, alrededor de 87% de docentes en Huánuco y 67% en Apurímac manifiestan estar satisfechos con la estrategia. Asimismo, señalan tener una buena relación con sus acompañantes. Los docentes acompañados reportan que los acompañantes son respetuosos en su trato (93% en Apurímac, 96% en Huánuco), saben escuchar (83% en Apurímac, 90% en Huánuco) y motivan su participación en las actividades de acompañamiento (71% en Apurímac, 83% en Huánuco). Más aún, la gran mayoría de docentes (84% en Apurímac y 91% en Huánuco) considera que el acompañamiento es una estrategia valiosa para la mejora de su desempeño en el aula. En el caso de los acompañantes, el 89% en Apurímac y el 95% en Huánuco manifiestan estar satisfechos con el puesto, pero consideran que podrían mejorar su propio desempeño con mayor capacitación.

Con el PELA, se ha fortalecido el énfasis que los gobiernos regionales ponen en los temas pedagógicos y educativos. Varios de los gobiernos regionales tienen una mejor comprensión del manejo del PELA y han priorizado componentes de acuerdo a criterios regionales. Además, en diversas regiones se han concretado iniciativas relacionadas con la ampliación de la cobertura de educación inicial, capacitación docente y atención a la infraestructura escolar. Igualmente, el hecho de que el marco conceptual y metodológico ya se encuentre definido, permite que el Sector pueda orientar y acompañar mejor a las regiones.

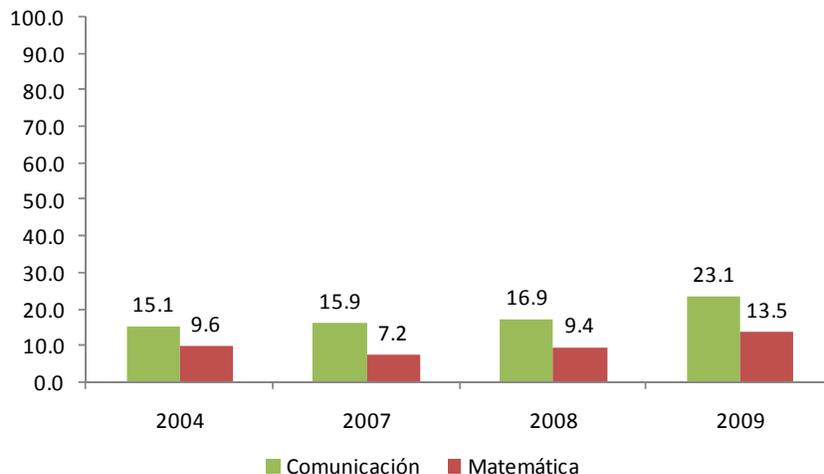
Otro avance importante, es el desarrollo de metodologías e instrumentos claves para la aplicación de una gestión por resultados. A pesar de las incertidumbres iniciales, actualmente se cuenta con una serie de guías y documentos conceptuales del PpR en general y del PELA en particular. Ha habido un claro esfuerzo del Ministerio de Educación, las DRE y las UGEL para hacer frente a la carencia inicial de documentación. En ese sentido, se tiene un primer diseño del PELA y el diagnóstico que lo sustenta, los cuales si bien aún necesitan ser afinados, constituyen una base para ampliar el análisis y la discusión sobre cómo abordar la problemática de los aprendizajes en las escuelas públicas y especialmente rurales del país.⁹⁷

e. Potencial impacto en los resultados de aprendizaje

Como se mencionó en el capítulo previo, si bien entre 2004 y 2008 no se registraban avances significativos, recién en 2009 se aprecia un aumento considerable en el porcentaje de estudiantes de segundo grado que han dominado las tareas de lectura y matemáticas esperadas para el grado. En el 2008, el 16.9% de los estudiantes de segundo grado logró un nivel de desempeño suficiente en comunicación y el 9.4% lo hizo en matemáticas; resultados similares a los obtenidos en el 2004 (15.1% y 9.6%, respectivamente). En contraste, los resultados del 2009 revelan una mejora nunca antes registrada en el Perú en los logros de aprendizaje (23.1% en comunicación y el 13.5% en matemáticas). Aunque estos resultados siguen siendo bajos, parecen indicar que se ha logrado vencer algunos obstáculos que impedían “mover la rueda”.

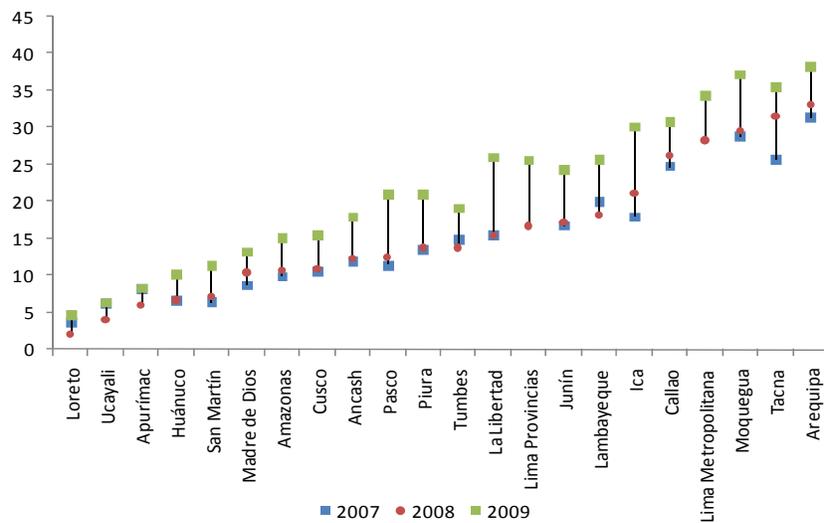
⁹⁷ Por ejemplo, se cuenta con protocolos, definiciones operativas, matriz de marco lógico, estructura funcional del Programa Estratégico, matriz de indicadores, perfil de los acompañantes pedagógicos, así como una serie de materiales educativos como una Guía de Inicial para la articulación curricular del ciclo II y III, guías y materiales de apoyo para la estrategia del acompañamiento, entre otros. Estas herramientas son las que han facilitado el poder hablar un mismo idioma y por ende, ir articulando esfuerzos en común.

Gráfico 28. Porcentaje de estudiantes de 2° grado de primaria que alcanzan nivel suficiente en las pruebas de rendimiento educativo



Fuente: UMC (MED). Elaboración propia.

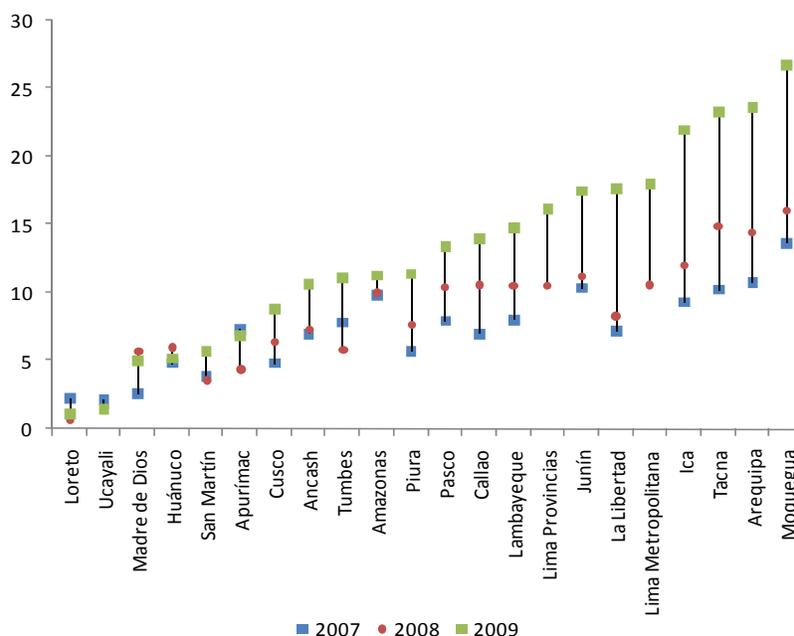
Gráfico 29. Porcentaje de alumnos de 2do de primaria en nivel suficiente en comprensión de textos



Fuente: UMC (MED). Elaboración propia.

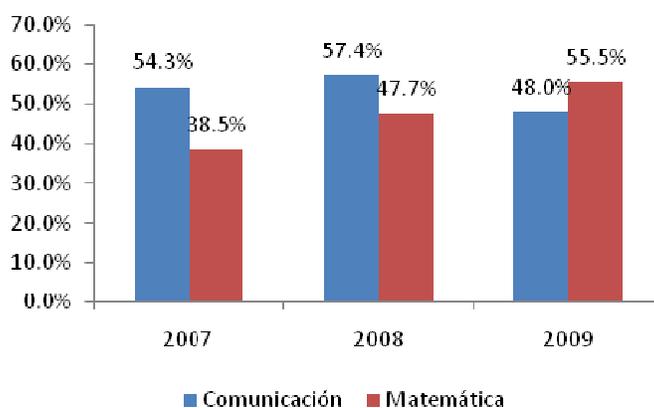
Entre 2007 y 2009 el porcentaje de alumnos que alcanzó el nivel suficiente tanto en comprensión de textos como matemáticas ha aumentado en casi todas las regiones (ver Gráfico 29), aunque este incremento se dio principalmente entre el 2008 y el 2009. Lo que es más, entre el 2007 y 2008, en Ucayali, Apurímac y Loreto se observó un retroceso en el porcentaje de alumnos que alcanzan el nivel suficiente en comprensión de textos. Pero este retroceso se siguió de una recuperación total en el 2009. En Matemática ocurre algo similar, aunque la recuperación del 2009 es menor (Gráfico 30).

Gráfico 30. Porcentaje de alumnos de 2do de primaria en nivel suficiente en matemática



Fuente: UMC (MED). Elaboración propia.

Gráfico 31. Coeficiente de variabilidad de la proporción de alumnos que alcanzan el nivel 2 en cada región



Fuente: MED. Elaboración propia.

En los últimos años, las diferencias regionales en el logro de aprendizajes en comunicación se han reducido, mientras que los de matemática se han incrementado. Al analizar el coeficiente de variación de los porcentajes de alumnos que alcanzan el nivel 2 a nivel regional, se aprecia que en las pruebas de comunicación la variabilidad ha disminuido de 54.3% (ECE 2007) a 48.0% (ECE 2009), mientras que la variabilidad en los resultados de las pruebas de matemática ha aumentado de 38.5% (ECE 2007) a 55.5% (ECE 2009).

PARTE III.

Hacia un sistema educativo descentralizado y de calidad

Capítulo 8.

Conclusiones y recomendaciones

Durante el proceso de descentralización se ha observado un tránsito lento (y todavía inconcluso) de un enfoque de gestión centrado en los procesos a uno centrado en los resultados. En ese camino, se fueron desarrollando tres modelos paralelos de gestión descentralizada. La regionalización se inició bajo un enfoque centrado en procesos pero, poco a poco, se ha ido moviendo hacia un enfoque centrado en resultados, que ha estado acompañado del fortalecimiento de las funciones pedagógicas y de planificación educativa de los gobiernos regionales. La municipalización, en cambio, se ha mantenido en un enfoque centrado en procesos de provisión de servicios. Y la autonomía escolar, aún incipiente, estuvo mayormente ausente en la agenda del Estado durante la primera etapa, y es recién a partir del 2008 que aparecen algunas iniciativas, bajo un enfoque orientado a los resultados (beneficios que se producen al nivel de la escuela).

Es posible que los tres esquemas coexistan de manera armónica, pero hace falta establecer los criterios para determinar cuándo se aplica cada cual y cómo se articulan entre sí. No existe aún claridad respecto al esquema de descentralización por el que se quiere optar en el Perú, pues existen contradicciones entre lo establecido en la ley y la ejecución en la práctica. Por tanto, para que el proceso de descentralización produzca algún impacto positivo en el desempeño del sistema educativo se debe asegurar algunas condiciones mínimas. La experiencia internacional sugiere entre ellas: la clara definición de los roles y funciones de cada instancia de gestión, el diseño de mecanismos adecuados de financiamiento y asignación de recursos, el fortalecimiento de capacidades en los niveles de gestión, y la existencia de información confiable y mecanismos de rendición de cuentas.

Hay ciertas condiciones que necesitan ser puestas en marcha para que los esfuerzos actuales y futuros rindan los frutos esperados. Sobre la base de la evidencia internacional, el estudio concluye que se necesita asegurar ciertas condiciones en la organización, financiación y gestión del sistema educativo a fin de catalizar más efectivamente los beneficios de la descentralización. En particular, sugiere precisar el nuevo ordenamiento de responsabilidades asociado a la descentralización y asegurar las condiciones para su ejercicio eficaz, en particular la formación, capacidad, incentivos de los proveedores de servicios, y los recursos disponibles para implementar su mandato.

Cuatro estrategias de política son claves para crear esas condiciones: (1) fortalecer los elementos normativos y las capacidades de gestión en todos los niveles del sistema educativo, especialmente de las escuelas; (2) articular las diferentes intervenciones que han mostrado efectividad en mejorar la calidad educativa en torno a objetivos de política comunes y bajo un modelo de gestión por resultados; (3)

adoptar mecanismos de financiamiento basados en fórmulas *capitadas* (por alumno) que reflejen los costos totales de la provisión de servicios a diferentes poblaciones y en diferentes circunstancias, y que permitan viabilizar la gestión autónoma y participativa de la escuela, y (4) crear un sistema integrado de información para la gestión educativa, que produzca información actualizada, confiable y útil para la gestión descentralizada de la educación.

El enfoque de presupuesto por resultados ofrece una plataforma adecuada para introducir y sostener estos cambios, lo cual supone contar con un sistema integrado de información para la gestión educativa que genere información oportuna, confiable y pertinente para el monitoreo de los resultados educativos de cualquier programa o política en el sector en un contexto de descentralización.

8.1. Fortalecer los elementos normativos y las capacidades de gestión

La normativa y reglamentación del rol de las distintas instancias de gestión descentralizada de la educación es una tarea inacabada. Persisten importantes indefiniciones y solapamiento de las funciones básicas del sistema educativo, y no se cuenta aun con las condiciones para permitir una gestión eficaz a nivel de la escuela. La gestión educativa se ve también fuertemente limitada por los problemas centrales de la administración pública.

La experiencia de implementación del PELA evidencia la necesidad de tomar acciones concretas para fortalecer las instancias de gestión educativa y su articulación. Este proceso implica fortalecer las funciones de rectoría del Ministerio de Educación en su relación con los gobiernos regionales, y las articulaciones de las altas direcciones de los gobiernos regionales con las unidades desconcentradas de gestión educativa (DRE, UGELes y IIEE). En tanto las instancias nacionales continúen ejecutando programas y funciones que ya han sido descentralizadas (infraestructura, mantenimiento, capacitación docente y acompañamiento pedagógico), estableciendo un vínculo de coordinación directo con las unidades desconcentradas regionales, el fortalecimiento de los gobiernos regionales (que no participan en esos procesos) se retrasará, y será difícil lograr una adecuada articulación entre las intervenciones nacionales y las políticas y programas regionales. A la vez que se avance en el fortalecimiento de las capacidades regionales de gestión educativa, el MED podrá centrar su estrategia de fortalecimiento de su papel rector, en áreas como el establecimiento de prioridades de política nacional, estándares mínimos de aprendizaje y de calidad, mecanismos de información y rendición de cuentas, evaluación, monitoreo y aseguramiento de la calidad, entre otras.

Los gobiernos regionales están asumiendo sus funciones de gestión educativa no sólo en cuanto a la operación de los servicios, sino también respecto al establecimiento objetivos de política y planes de mejora para el mediano y largo plazo. En el nivel regional, la preparación concertada y participativa de los Proyectos Educativos Regionales (PER), y la implementación de las políticas de los PER a través de proyectos de inversión pública (PIP), son señales importantes en esta dirección. Los PIP regionales en educación buscan financiar componentes similares a los del PELA: acompañamiento pedagógico, provisión de materiales educativos, formación de docentes, fortalecimiento institucional, mantenimiento de la infraestructura, etc. Mientras los recursos corrientes para bienes y servicios son limitados, los recursos de inversión descentralizados se han incrementado significativamente. Estos recursos de inversión disponibles pueden ser canalizados a través de PIP que financien las fases iniciales de implementación de acciones y políticas regionales prioritarias, como pilotos para validar y ajustar las intervenciones y sus costos antes de incorporarlos en el presupuesto corriente. Además, los PIP permiten consolidar procesos, instrumentos y capacidades en las instancias descentralizadas de gestión para asegurar la adecuada implementación de las estrategias y acciones establecidas.

Se requiere del esfuerzo mancomunado de la ANGR, el MED y el MEF para reorganizar la institucionalidad de las gerencias de desarrollo social y las DRE. Hay varios modelos de reorganización que están siendo utilizados y existen ocho gobiernos regionales en proceso de reestructuración. La sostenibilidad de largo plazo y la continuidad del PELA pasan por la reforma gerencial de las gerencias de desarrollo social y de las DRE. De nuevo, la redefinición de competencias entre la Gerencia de Desarrollo Social y la DRE, la revisión de las escalas remunerativas del personal clave y la definición de los procedimientos de las instancias regionales, serán los elementos indispensables para sostener una adecuada gestión educativa en el largo plazo. Actualmente, las Gerencias de Desarrollo Social carecen de especialistas en diseño y elaboración de estrategias sectoriales, especialistas en actividades y proyectos educativos, o especialistas en manejo de información y bases de datos.

El reforzamiento institucional puede contemplar la contratación de expertos en educación en las subgerencias regionales de presupuesto. Esto es fundamental para el adecuado funcionamiento de un enfoque de presupuesto por resultados, pues estas subgerencias son las responsables de preparar las solicitudes presupuestales y luego realizar las modificaciones entre las unidades ejecutoras de la región, incluyendo las del sector educación. Debido a que muy pocas subgerencias de presupuesto cuentan con sectoristas especializados en educación, y que mantienen una comunicación limitada con los funcionarios de las DRE y UGEL, actualmente los presupuestos regionales son elaborados a partir del gasto histórico y sin tomar en cuenta criterios de política educativa.

Adicionalmente, será importante la implementación adecuada de los Comités Ejecutivos Regionales (CERs) del PELA como instancias de coordinación de la gestión presupuestal en educación. Los CERs generarán un nuevo espacio de coordinación entre las DRE y UGEL por un lado, y las gerencias y subgerencias regionales encargadas de planificación y presupuesto, por otro. Al interior de la DRE, los CERs también promoverán mayor coordinación entre las áreas de gestión institucional y gestión pedagógica.

Las mejoras mínimas en la institucionalidad de los gobiernos regionales serán sostenibles en el marco de procesos de reformas más amplias en dichas instancias de gobierno. Ajustes institucionales parciales y focalizados únicamente en las DRE y en las UGELes, no serán necesariamente sostenibles. Existen dos estrategias de reforma que pueden implementarse de forma simultánea. La primera estrategia implica que los gobiernos regionales pasen de una gran fragmentación de inversiones a la implementación de un número limitado de programas estratégicos de inversiones. Si las regiones logran formular de forma agregada los programas de inversiones regiones, podrán destinar recursos para conformar unidades de gestión como parte de los componentes del programa de inversiones y eso permitirá financiar con cargo al proyecto a profesionales de un nivel apropiado. Si en los programas, como sucede en el estudio de pre-inversión para educación en el gobierno regional de Cajamarca, se combinan componentes de infraestructura con componentes pedagógicos e institucionales, se pueden ir generando las condiciones para una adecuada implementación del enfoque de PpR en educación. Los componentes institucionales permitirán un refuerzo sustantivo de las Gerencias de Desarrollo Social y de las DRE, de modo de darle más capacidad al gobierno regional por periodos de tres a cinco años.

De otro lado, existen iniciativas interesantes y que muestran potencial para mejorar los procesos y resultados educativos, pero están desarticuladas entre sí y esto ocasiona no sólo duplicidades sino innecesaria sobrecarga administrativa para funcionarios y directivos. En este contexto, es razonable concluir que para que el gasto sea más eficiente y exista una política educativa que genere mejores

resultados, se hace necesario establecer mecanismos adecuados de articulación y coordinación entre niveles de gobierno así como entre programas y proyectos específicos.

El proceso seguido por el PELA muestra que a pesar de las limitaciones que cualquier reforma enfrenta (recursos, capacidades, procedimientos, y voluntades), sí es posible introducir cambios importantes en la gestión pública. Para comenzar, a partir de la organización del PELA se han generado diversos espacios de articulación al interior del aparato del Estado, incluyendo la relación entre el sector y el MEF, así como entre estos y los gobiernos regionales. Además, con el PELA se ha logrado introducir una cultura de gestión por resultados en educación, en particular al nivel regional y local. Y quizás el cambio más importante a la fecha haya sido la capacidad del sistema, desde sus diferentes instancias, de ajustar el diseño, la metodología y la asignación presupuestal del PELA a partir de la experiencia y, sobre todo, de una mejor definición de resultados esperados. Así, en el 2010 se observan importantes avances respecto al 2009, y se continúa trabajando para mejorar el programa.

8.2. Articular las intervenciones más eficaces

Para que el incremento del espacio presupuestal en las instancias descentralizadas (DRE, UGEL, IIEE) contribuya a la mejora de la calidad educativa o de los logros de aprendizaje de los estudiantes, los recursos y las decisiones necesitan estar directamente vinculados con los resultados. Por tanto, se sugiere utilizar el enfoque de PpR para incrementar el presupuesto corriente para bienes y servicios en educación a los gobiernos regionales contra resultados específicos, así como se ha hecho con el PELA para el 2010; y bajo este mismo enfoque, hacer lo propio con las IIEE. Esto requiere de un análisis más profundo del PELA y otros programas estratégicos que puedan crearse en el sector, que establezca cadenas causales sólidas y costeos unitarios detallados, para así concretar las ampliaciones graduales de recursos corrientes. También es necesario asegurar la articulación de los procesos de presupuestación por resultados, con los objetivos de política educativa trazados en los proyectos educativos regionales así como en el nacional.

Donde operan el FONDEP, el PMP, el PELA, y otros programas educativos, se crean estructuras paralelas de gestión. Al nivel de la escuela, los comités de mantenimiento (PMP) y los comités de gestión de proyectos (FONDEP), toman funciones que podrían ser asumidas por los CONEIs, si estos fueran fortalecidos. En las instancias de gestión local, regional y nacional, cada programa tiene sus propias subestructuras, procedimientos y mecanismos de rendición de cuentas, aún cuando los funcionarios que los ponen en práctica sean los mismos. Más aún, cada programa busca solución ad hoc ante problemas comunes (como las transferencias de recursos a las IIEE) que sería más eficiente resolver de manera sistémica.

Queda pendiente asegurar una adecuada articulación entre estos programas en torno a objetivos claros de política educativa y sobre una plataforma de gestión más eficiente. Por un lado, los proyectos educativos regionales (PER) tienen potencial para articular intervenciones como el PELA, el PMP, los proyectos del FONDEP, los PIP regionales y locales, en torno a objetivos comunes de mejora de la calidad de los servicios educativos. Por otro lado, dentro del marco del PEN y los PER, el enfoque de PpR tiene potencial para fortalecer la gestión descentralizada de la educación porque: (i) visibiliza los problemas y permite operativizar soluciones, (ii) favorece la coordinación intergubernamental y el alineamiento de intervenciones, y (iii) permite calcular y asignar los recursos que cada instancia de gestión necesita contra resultados específicos. Así, el enfoque de presupuesto por resultados puede ser utilizado como plataforma para el financiamiento de las políticas de los PER en el presupuesto corriente (así como los PIP hacen lo propio en el presupuesto de inversión).

De ahí que se sugiere fortalecer el rol de los PER en la organización de la política educativa regional y, en torno a los objetivos trazados en los PER, utilizar el enfoque de presupuesto por resultados como plataforma para articular las intervenciones que se dan en el ámbito de cada región. Se puede comenzar por utilizar el PELA para articular las propuestas e intervenciones que contribuyen a la mejora de los resultados de aprendizaje. Más adelante, se podría utilizar el enfoque del PpR para introducir una reforma más integral del sector. Pero esta reforma debe estar inmersa en procesos de reforma más amplios, que suponen el fortalecimiento de las capacidades de las instancias regionales y el mejoramiento de los procesos de gestión. Además, tanto el PMP como el Fondo Concursable del FONDEP se prestan a un enfoque de presupuesto por resultados.

Cabe señalar que el Programa Piloto de Municipalización (PPM), como está planteado actualmente, no se puede articular con facilidad a los otros programas mencionados. Primero, porque no guarda correspondencia con lo establecido en la Ley General de Educación, que propone un esquema regionalizado de la provisión de servicios educativos. Y segundo, porque mientras los otros programas buscan fortalecer las capacidades institucionales de las DRE y UGEL, el PPM crea instancias alternativas de gestión no vinculadas a este aparato. Es recomendable resolver estas incongruencias para consolidar y fortalecer estructuras de gestión escolar sin duplicar instancias y esfuerzos. De esta manera, se podrá viabilizar y potenciar el impacto de la municipalización donde ésta sea apropiada.

8.3. Adoptar mecanismos de financiamiento basados en fórmulas capitadas

Con la descentralización se han evidenciado con mayor claridad las limitaciones normativas e instrumentales que llevan a una importante fragmentación del gasto en educación. La descentralización en el Perú ha abierto una participación presupuestal relevante al nivel regional, en especial en educación, pero esta participación está asignada mayoritariamente al pago de planillas. Consecuentemente, el presupuesto corriente de las DRE y UGEL consiste de un 96.5% para remuneraciones y pensiones, y sólo el 3.5% para bienes y servicios. Por tanto, los gobiernos regionales tienen limitado poder de decisión para introducir mejoras en el sistema por falta de recursos ordinarios para bienes y servicios.

A pesar de que entre el 2000 y el 2009, el gobierno incrementó el gasto educativo en 85%, el mismo ha ocurrido de forma desbalanceada. Este incremento se concentró en el gasto salarial y, posteriormente, en el gasto de inversión, mientras que el gasto en bienes y servicios se mantuvo bajo.

Esto se debe a que los ingresos producto del crecimiento económico son considerados temporales y se destinan principalmente a gastos también considerados temporales (inversión). Actualmente, toda la política presupuestaria está orientada a asegurar primero la cobertura del gasto corriente permanente (deuda externa e interna, pensiones y remuneraciones) y, luego, ampliar la asignación para inversión. Por el contrario, se ha establecido diversas restricciones y medidas de austeridad sobre los gastos operativos (bienes y servicios). El sesgo de la formulación presupuestal tiene que ver con la idea de que los recursos provenientes de la renta de las actividades extractivas (canon, sobre canon o regalías) o del Foncomun (2 puntos del IGV) están creciendo circunstancialmente por efecto de condiciones externas que no son sostenibles, a pesar de que una porción importante de los ingresos públicos son parte del crecimiento endógeno del mercado interno.

En cuanto a la gestión escolar, no existe una institucionalidad adecuada aún para realizar transferencias de recursos directas a las instituciones educativas a fin de que atiendan las necesidades que son mejor y

más eficientemente atendidas por ellas mismas. Las experiencias del Programa de Mantenimiento Preventivo (PMP) y los Fondos Concursables del FONDEP, muestran que es posible transferir recursos a las IIEE y que este puede ser un mecanismo eficiente para atender sus necesidades operativas cotidianas. Los resultados preliminares del PMP contrastan con las carencias que enfrentaban las IIEE cuando las funciones de mantenimiento de infraestructura estaban asignadas a las UGEL. De igual manera, transferir recursos a las IIEE para el desarrollo de propuestas educativas innovadoras y la adquisición de materiales de apoyen a procesos (administrativos y pedagógicos), puede resultar más eficiente que mantener esas funciones al nivel de las UGEL o DRE, que actualmente las cumplen de manera muy limitada. Las transferencias, como ha mostrado la experiencia, son mejor utilizadas si las IIEE cuentan con un apoyo técnico adecuado, se crean mecanismos efectivos de participación de los padres de familia, y existe un sistema funcional de monitoreo y rendición de cuentas.

Programas de transferencia de recursos corrientes a las escuelas (PMP) o a los gobiernos regionales (PELA) pueden complementar los esfuerzos regionales si se articula adecuadamente el gasto de inversión con el gasto corriente. Los proyectos de inversión son por definición de carácter temporal, y por tanto no representan una solución permanente al problema educativo. El PMP y el PELA son los dos programas que incorporan estos gastos en el presupuesto corriente, uno asignándolo directamente a la IE, y otro ejecutado por las DRE y UGEL ejecutoras. Por tanto, para implementar las políticas de mejoramiento de la calidad educativa que están en la agenda, es necesario articular mejor el gasto corriente (por resultados) con el gasto de inversión. De otro lado, el FONDEP ofrece alternativas de apoyo directo a las IIEE para fortalecer las capacidades de gestión al nivel de la IE, la innovación educativa y la participación de todos los miembros de la comunidad educativa en la producción de mejores resultados. Esto no hace sino reforzar áreas que actualmente no son atendidas por el PELA

No obstante, el PMP no descansa en un mecanismo presupuestario regular que asegure su sostenibilidad y adecuada articulación con el resto del gasto educativo. Las instituciones educativas no son unidades ejecutores y no tienen personalidad jurídica para recibir recursos. De ahí que las transferencias del PMP se han viabilizado como transferencias personales a los directores de las escuelas, lo cual limita la aplicación de apropiados mecanismos de control y rendición de cuentas. Además, otra lección obtenida de estas iniciativas es que la transferencia de fondos y responsabilidades a las IIEE debe ser acompañada de procesos adecuados de acompañamiento, capacitación y monitoreo. Al respecto, hace falta aún explorar la institucionalización de mecanismos para la transferencia de fondos a las escuelas y su reconocimiento como instancias de gestión educativa con, por lo menos, personalidad jurídica.

La experiencia internacional sugiere adoptar mecanismos de financiamiento de la educación basado en fórmulas capitadas que reflejen los costos totales de la provisión de servicios a diferentes poblaciones y en diferentes circunstancias. Estos mecanismos para determinar los montos a ser asignados por alumno tienen ventajas importantes en sistemas educativos descentralizados. Su carácter técnico transparenta los criterios de asignación, reduciendo las arbitrariedades o criterios políticos, siempre y cuando la fórmula sea suficientemente sencilla como para que los principales actores del sector la entiendan. Además, permiten reflejar los costos reales de la provisión de servicios, incluyendo gastos de inversión y corrientes, así como reflejar las desigualdades de atención a diferentes poblaciones y en diferentes circunstancias, lo cual es altamente relevante para el contexto peruano. Sin embargo, el éxito de este tipo de esquema de financiamiento depende de algunas condiciones básicas. Entre ellas, se señala la disponibilidad de información precisa sobre las escuelas, la disponibilidad de procedimientos que aseguran la transparencia y la rendición de cuentas, y la capacidad del gobierno para evaluar y rectificar el uso de los fondos para asegurar la eficiencia y eficacia del gasto (Ross and Levačić, 1999).

8.4. Crear un sistema integrado de información para la gestión educativa

La información producida por las diferentes instancias del sistema educativo no es sistematizada de manera integrada, y por tanto no llega a ser utilizada para la toma de decisiones de política, presupuestales y administrativas. En el nuevo contexto de la regionalización, la DRE (y en la práctica la UGEL también) responde a dos autoridades, una funcional-sectorial (el MED) y otra administrativa (el gobierno regional). Actualmente cada instancia y programa solicita información similar a los funcionarios locales, pero con fichas y formatos distintos, la mayoría de los cuales debe ser llenado manualmente pues no existe un sistema de información integrado que provea los datos específicos requeridos. Todo esto limita el uso de la información y genera mayor carga administrativa. Por otro lado, existen sistemas administrativos (como el de planillas) que algunos gobiernos regionales administran independientemente y a los cuales el MED no tiene acceso. Como consecuencia, ni el gobierno regional ni el MED tienen acceso a toda la información necesaria para realizar sus funciones de desarrollo y monitoreo de las políticas educativas en sus respectivos ámbitos. Los resultados de las pruebas censales del MED podrían formar parte de un sistema único combinado con registros educativos administrativos e información sobre las condiciones de operación de las escuelas que permitan una mejor asignación de recursos y gestión más eficiente del sistema.

Un factor importante de éxito de la descentralización es el desarrollo de un sólido sistema integrado de información educativa para la gestión descentralizada. Hace falta el desarrollo de un sistema integral de información educativa que vincule procesos y actividades, resguardando la normativa vigente, que logre articular las diferentes bases de datos existentes y sistematizar los registros manuales, para no duplicar esfuerzos en solicitudes entre las mismas áreas del ministerio. Ello no solo permitirá ahorrar tiempo y recursos financieros sino también brindar información oportuna para el diseño y aplicación de las políticas educativas. Uno de los retos a futuro sería crear un sistema de información que incluya una plataforma virtual en la que se lleve el registro de cada alumno y vincularlo con información de sus docentes a lo largo de su vida escolar: a qué escuela pertenece, registro de notas, asistencia a la escuela, resultado de evaluación censal, capacitación docente recibida, etc.

El desafío está en vincular la información de monitoreo directamente con los datos administrativos en un solo sistema. Uno de los retos a futuro sería crear un sistema de información que lleve el registro de cada alumno, docente, e institución educativa en el sistema, cada uno identificado con un código único de identidad (DNI en el caso de personas y código modular en el caso de las IIEE). Los centros poblados en los que se ubican las escuelas requieren ser geo-referenciados y también identificados con un código de ubicación geográfica, que actualmente no todos tienen.

* * *

Finalmente, los desafíos de la gestión educativa son muy grandes, y el enfoque de PpR en general, y el PELA en particular, no podrán resolver los problemas centrales de la administración pública. Lo que es más, su impacto se ve amenazado por las restricciones impuestas por el aparato burocrático tradicional. Esto supone, fundamentalmente, mejorar los arreglos institucionales y procedimientos administrativos para que permitan una gestión por resultados. Se requiere además impulsar reformas normativas profundas al marco presupuestal y al régimen laboral del servicio civil.

Referencias

- Alcázar L. (2009). Asistencia y Deserción en Escuelas Secundarias Rurales del Perú. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación – REICE*, 7(4), pp.136-163
- ANGR (2010). *Lineamientos para la ejecución del PELA 2010* (Primera entrega). Documento de trabajo. Lima: Enero 2010.
- Arróspide, M. (2008). *Rediseño del Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo”*. Lima: Cooperación Alemana para el Desarrollo GTZ.
- Banco Mundial. (2005). *Un Nuevo Contrato Social para el Perú: ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. (2006). *Por una educación de calidad para el Perú: Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades*. Washington D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. (2008). *¿Qué puede hacer un Gobierno Regional para mejorar la educación? El Caso de Junín*. Lima: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2009). *Reshaping Economic Geography in Latin America and the Caribbean. A Companion Volume to the 2009 World Development Report*. Washington DC: The World Bank.
- Barletti, B. (2007). *Mejoras de Aprendizaje en las Escuelas Públicas de Primaria Rural Unidocente y Multigrado*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Barreda-Osorio F., Fasih T., Patrinos H., Santibáñez L. (2009). *Decentralized Decision-Making in Schools. The Theory and Evidence on School-Based Management*. Washington DC: The World Bank.
- Cameron, S y J Heckman (2001), “The Dynamic of Education attainment for Black, Hispanic and White Males”, *Journal of Political Economy*, 2001, vol. 109, no. 3
- CNE. (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Primera supervisión del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa: aportes para su implementación*. Series de Informes Defensoriales - Informe N° 148. Lima: Diciembre 2009.
- Di Gropello, E. (2002). *An Assessment of the Impact of Decentralization on the Quality of Education in Chile*. Foro de Economistas del Banco Mundial. Vol. 2, pp. 117-154.
- Di Gropello, E. (2004). *Education, Decentralization and Accountability Relationships in Latin America*. Documento de Investigación en Políticas N° 3453. Washington DC: The World Bank.
- Galiani S., Gertler P., Schargrotsky E. (2008). School Decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. In *Journal of Public Economics*, Volume 92, 2008, pages 2106-2120.
- Galiani S., Gertler P. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on education quality. In *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Volume 2, 2002, pages 275-314.

- Guerra-García, Gustavo, M. Bazán y J. Iguiñiz (2009). *Fortalecimiento Institucional para la Implementación de los Presupuestos por Resultados en el Sector Educación*. Informe Final. Lima: Banco Mundial. Documento de trabajo.
- Hanushek, E. y Luque, J. (2003). Efficiency and equity in schools around the world. *Economics of Education Review*, Elsevier, vol. 22(5), pages 481-502, October
- Hanushek, E. y L. Woessmann (2009). *Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*. NBER Working Paper No. 14633, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- INEI, (2009) Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO. Disponible en www.inei.gov.pe
- FONDEP. (2009). *Informe de avance de proyectos de innovación en Ancash, Setiembre 2008 a Julio de 2009*. Lima.
- FONDEP (2010). *Avance del informe final de los resultados de las acciones de monitoreo de proyectos de innovación en Ancash*. Documento de trabajo.
- Foro Educativo. (2009). *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009*. Lima.
- García, J. (2008). *Propuestas que construyen calidad. Experiencias de formación docente y participación comunitaria en escuelas de áreas rurales de Cusco, Piura y San Martín*. Lima: Mesa de Experiencias Educativas Rurales, ACIDI y USAID.
- Gershberg A. y Winkler D. (2003). *Education Decentralization in Africa: A Review of Recent Policy and Practice*. Mimeo.
- Gómez, A. (2008). *Implementación del Presupuesto por Resultados*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Guerra-García, G. y A. Velazco (2009). *Informe Final: Diagnóstico y Propuesta de Políticas sobre las Capacidades de Planificación y Ejecución de Inversiones de los Sectores de Transportes, Energía, Agua y Saneamiento*. Documento de trabajo. Febrero, 2009
- GRADE. (2004). *Informe de Progreso Educativo: Perú 2003* (First ed.). Lima: GRADE.
- MCLCP. (2009). *Informe Anual de Seguimiento Concertado a los Programas Presupuestales Estratégicos. Periodo 2008*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP).
- MED-UMC. (2002). *Segundo Informe de Resultados por Niveles de Desempeño*. Lima: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa.
- MED. (2008). *Directiva N° 003-2008-ME/VMGI. Norma para la ejecución del mantenimiento preventivo básico de los locales donde funcionan las instituciones educativas públicas*. Lima: Ministerio de Educación.
- MED. (2009a). *Directiva N° 002-2009-ME/VMGI. Normas para la ejecución del mantenimiento preventivo de los locales de las instituciones educativas públicas a nivel nacional-2009*. Lima: Ministerio de Educación.
- MED. (2009b). *Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular*. Lima: Ministerio de Educación.
- MED. (2009c). *Municipalización de la Gestión Educativa Plan Piloto 2007-2008 Evaluación* Lima: Ministerio de Educación, Oficina de Coordinación Regional.
- Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, MEF(2007a).
- MEF. (2007b). *Presupuesto por Resultados: Programación y Formulación del Presupuesto 2008*. Lima: Dirección Nacional del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF. (2008a). *Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica de acuerdo con la Resolución Directorial N° 028-2008-EF/76.01* Lima: Dirección Nacional del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, MEF(2008b).
- MEF. (2008c). *Presupuesto por Resultados: Conceptos y Líneas de Acción 2008-2009. Documento de Trabajo*. Lima: Dirección Nacional del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas.

- MEF. (2008d). *Presupuesto por Resultados: Una nueva forma de gestionar los recursos públicos*. Lima: Dirección Nacional del Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF. (2009a). *Marco Económico Multianual 2010-2012*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF (2009b). Definición operativa y diseño de los instrumentos para la medición de indicadores de producto y resultado del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje. Documento de trabajo.MED-UEE. (2005). *Indicadores de la Educación Perú 2004*. Lima: Ministerio de Educación. Unidad de Estadística Educativa.
- Muñoz, F. (2009). El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha. In *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.
- Muñoz, F., Cuenca, R., & Andrade, P. (2007). *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- OCR. (2009). *Evaluación del Plan Pilo 2007-2008*. Lima: Ministerio de Educación.
- OECD (Varios años), Base de datos PISA , Disponible en www.pisa.oecd.org
- OECD. (2002). *Conocimientos y aptitudes para la vida. Resultados de PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2006) OCDE Economic Surveys: Czech Republic 2006. Paris: OCDE.
- Orihuela, J. C., Díaz, J. J., & Piscocoya, L. (2008). *Presupuesto Público Evaluado: Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP)*. Lima: MEF. Lima: MEF.
- Patrinos H. (2002). *A Review of Demand-Side Financing Initiatives in Education*. Mimeo. Washington DC: The World Bank.
- Ross, K.N. y R. Levačić (1999). Needs-based Resource Allocation in Education – Via Formula Funding of Schools. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- Sanz Gutiérrez, T. (2008). *Sistematización del proceso de diseño, implementación y evaluación del Programa de Mantenimiento Preventivo básico de locales escolares a nivel nacional*. Lima: GTZ.
- Shack, N. (2006). *Presupuesto por Resultados. Algunas ideas para discutir*. Paper presented at the Taller de lanzamiento de proyectos, Montevideo.
- UNESCO (Varios años). Estadísticas Educativas. Disponible en www.unesco.org
- UNESCO-OREALC. (2003). *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa. Primer Estudio* (Second ed.). Santiago de Chile: UNESCO.
- Vanscoit, Pablo (1989). *Hacia un nuevo esquema de descentralización educativa en México*. Ponencia a la IV Reunión Técnica de REPLAD de UNESCO/ OREALC. SEP. Quito.
- Vegas, E. y Petrow J. (2008). *Incrementar el aprendizaje estudiantil en América Latina. El desafío para el siglo XXI*. Washington DC: The World Bank en coedición con Mayol Ediciones S.A.
- Vidal, C. (2009). *Nota de Información y Análisis Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Winkler D. y Boon-Ling Yeo. (2007). *Identifying the Impact of Education Decentralization on the Quality of Education*. Documento de investigación preparado para el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (EQUIP2) de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID). Washington DC.

Anexos

Anexo 1. Marco legal de la gestión educativa

Cuadro 28. Legislación relacionada al proceso de gestión educativa

Norma / Documento	¿Qué es? / ¿Qué contiene?
Presidencia del Consejo de Ministros	
1.- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado	Establece los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado, en todas sus instituciones e instancias.
2.- Ley de Bases de la Descentralización	Establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.
3.- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.
4.- Ley Orgánica de Municipalidades	Establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades.
5.- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.
6.- Decreto Supremo N°027-2007-PCM sobre la 12 políticas nacionales priorizadas	Señala las 12 políticas nacionales que actualmente son de obligatorio cumplimiento para todos y cada uno de los ministerios y demás entidades del gobierno.
Ministerio de Economía y Finanzas	
7.- Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011, 2010-2012	Contiene información básica sobre las proyecciones de las distintas variables macroeconómicas para el año 2008. Contiene un conjunto de medidas de política económica, especialmente vinculadas a la estabilidad macroeconómica, la consolidación institucional, la transparencia de las acciones públicas, así como a la promoción de la inversión privada y a la racionalización del gasto, que serán indispensables implementar a fin de alcanzar el crecimiento promedio anual calculado, y garantizar la prestación de servicios elementales en beneficio de la población más necesitada. En ese sentido, el Marco Multianual sirve como guía a los distintos agentes económicos (familias, empresas, gobierno central, gobiernos

Norma / Documento	¿Qué es? / ¿Qué contiene?
	regionales, gobiernos locales, inversionistas foráneos y otros) para que puedan tomar de manera informada sus decisiones de consumo, ahorro o inversión. El MMM 2010-2012 contiene además las medidas del Plan de Estímulo Económico.
8.- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Establece los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto a que se refiere el artículo 11° de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público – Ley N° 28112, y en concordancia con los artículos 77° y 78° de la Constitución Política.
9.- Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, 2008 y 2009	Contiene el presupuesto anual de gastos para el año fiscal correspondiente, que abarca los créditos presupuestarios máximos correspondientes a los pliegos del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, agrupados en Gobierno Central e Instancias Descentralizadas, conforme a la Constitución Política del Perú.
10.- Directiva N° 010-2007-EF/76.01 para la Programación y Formulación del Presupuesto de los Programas Estratégicos en el marco del Presupuesto por Resultados	Establece las disposiciones para la programación y formulación del presupuesto de los Programas Estratégicos diseñados en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados. Y define los Programas Estratégicos a desarrollar: a) “Programa Articulado Nutricional”, b) “Salud Materno Neonatal”, c) “Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo”, d) “Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado”, y e) “Acceso de la población a la Identidad”.
11.- Directiva N° 053-2008-EF/76.01 para las evaluaciones independientes en el sistema nacional de Presupuesto Público en el marco del presupuesto por resultados	Establece los procedimientos y lineamientos para la aplicación de evaluaciones independientes a las asignaciones presupuestales, con la finalidad de disponer de información sobre el desempeño para ser usada dentro del sistema presupuestario, permitiendo con ello justificar, en el marco del presupuesto por resultados, la toma de decisiones en materia presupuestal.
12.- Directiva N° 052-2008-EF/76.01 para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de Convenios de Administración por Resultados a aplicarse a partir del año fiscal 2009 en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados	Establece los lineamientos técnicos y procedimientos necesarios para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de Convenios de Administración por Resultados a aplicarse a partir del Año Fiscal 2009 en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados.
13.- Decreto Supremo N° 068-2008-EF - Aprueban Clasificador Funcional del Sector Público	Tiene por objeto aprobar el Clasificador Funcional del Sector Público, y los lineamientos para su implementación y adecuación de los Programas Estratégicos a dicho Clasificador. El Clasificador Funcional Programático del Sector Público estará conformado por el Clasificador Funcional y el Clasificador Programático. El Clasificador Funcional constituye una clasificación detallada de las funciones a cargo del Estado y tiene por objeto facilitar el seguimiento, exposición y análisis de las tendencias del gasto público respecto a las principales funciones del Estado. Por otro lado, el Clasificador Programático permite el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias que define el Gobierno para la consecución de los

Norma / Documento	¿Qué es? / ¿Qué contiene?
	objetivos y metas de los presupuestos anuales del Sector Público.
Ministerio de Educación	
14.- Ley General de Educación	Establece los lineamientos generales de la educación y del Sistema Educativo Peruano, las atribuciones y obligaciones del Estado y los derechos y responsabilidades de las personas y la sociedad en su función educadora. Rige todas las actividades educativas realizadas dentro del territorio nacional, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.
15.- Anteproyecto de Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación	Determina la naturaleza jurídica, el ámbito de competencia, las funciones y la estructura orgánica del Ministerio de Educación. Junto con la LOF, y como marco del proceso de descentralización, el Ministerio de Educación deberá elaborar y aprobar en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, la matriz de delimitación de las competencias y funciones de los tres niveles de Gobierno.
16.- Ley y Reglamento del Profesorado Ley Nº24029 con sus modificatorias Ley 25212 y D.L. 26011-28-12-92	Norma el régimen del profesorado como carrera pública y como ejercicio particular, de acuerdo al Artículo 41 de la Constitución Política del Perú. Así mismo, regula la situación de los no profesionales de la educación que ejercen funciones docentes.
17.- Resolución Ministerial Nº0241-2008-ED para la Creación del Comité Ejecutivo para el PE "Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo"	Se crea el Comité Ejecutivo para el Programa Estratégico "Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo con el propósito de lograr una adecuada gestión en el marco del presupuesto por resultados a través de la ejecución de sus metas e indicadores.

Anexo 2. Competencias inter-gubernamentales respecto a la contratación, asignación, promoción y despido de docentes

En julio de 2007, mediante la Ley N° 29062, se modificó la ley del profesorado (publicada en diciembre de 1984) solamente en lo referido a la Carrera Pública Magisterial (CPM), la cual tiene carácter nacional y gestión descentralizada y tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores a su servicio. Bajo esta norma, se establecen los principios, criterios y procesos de evaluación para el ingreso y permanencia de los docentes en el sistema educativo público. Además, se establecen las bases del programa de formación continua, integral, pertinente, intercultural y de calidad (art. 6°).

En síntesis, según la ley (Ley N° 29062, DS N° 003-2008-ED), la decisión sobre el número de plazas es tomada por el MED a partir de las solicitudes de las IIEE (canalizadas a través de la UGEL). De igual manera, la promoción al interior de la CPM depende de las vacantes que define el MED para cada región (a partir de la disponibilidad de presupuesto). Sobre las plazas vacantes, el MED inicia un proceso de evaluación para ingresantes a la CPM. La evaluación de desempeño docente está a cargo del MED en la primera etapa (prueba nacional) y de la IE en la segunda etapa (evaluación didáctica), aunque los instrumentos aplicados son diseñados por el MED. La UGEL decide sobre la contratación, suspensión o destitución de docentes, y expide el nombramiento de docentes que pasen las dos etapas de evaluación para el ingreso a la CPM. Para la contratación de directores y subdirectores de IE, el MED debe convocar a concurso, y los postulantes son evaluados por un comité de evaluación conformado por el director de la UGEL (con voto dirimente), el jefe del Área de Gestión Institucional de la UGEL y un representante de la APAFA de la IE. Asimismo, la evaluación de los directores y sub-directores se realizan cada 3 años y está a cargo del mismo comité de evaluación.

Decisiones sobre número de plazas, contratación, asignación y despido

De acuerdo a la normatividad vigente, son las UGEL y DRE que canalizan las solicitudes de plazas vacantes emitidas por las propias instituciones educativas hacia el Ministerio de Educación (MED). Al interior del MED, dichas solicitudes son evaluadas por el “Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto” (instancia que pertenece a la Unidad de Presupuesto y fue creada en el año 2004 mediante R.M. N° 026-2004-ED) que racionaliza las plazas directivas, jerárquicas, docentes y administrativas de las instituciones educativas públicas, dando prioridad al nivel de Educación Inicial, de acuerdo a las necesidades reales del servicio educativo. Una vez definidas el número de plazas vacantes, el MED procede al inicio del proceso de evaluación para ingresantes a la CPM.

Las evaluaciones son de carácter obligatorio para ingresar en la carrera pública magisterial y para verificar la calidad del desempeño, mientras que son voluntarias en los casos para ingresar a las áreas de gestión institucional o investigación y para ascender en las 3 áreas de la CPM (gestión pedagógica, gestión institucional, área de investigación).

De acuerdo con el DS N° 003-2008-ED que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29062, el MED se encarga de normar, planificar, conducir y evaluar los procesos de evaluación (incluyendo la autorización anual de la convocatoria a concurso público para acceder a las vacantes), mientras que las IIEE se encargan de su ejecución y las UGEL y DRE de la supervisión y monitoreo de los mismos en sus respectivas jurisdicciones, que incluye asesoramiento y apoyo técnico a las IIEE para la aplicación de los instrumentos de evaluación.

La contratación de nuevos docentes la hace directamente la UGEL de la jurisdicción de la IE que evaluó al postulante. La sanción de suspensión o destitución la aplica, previo proceso administrativo, el Director de la UGEL. Aplicada la sanción se comunica al Consejo Superior de Empleo Público (COSEP) para que sea incluida en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido. La asignación de profesores se realiza de acuerdo a las solicitudes emitidas por las IIEE.

Evaluación para el ingreso de nuevos docentes y directivos

La evaluación para el ingreso en la CPM se realiza en dos etapas: (1) prueba nacional a cargo del MED para acreditar las capacidades y competencias del docente, incluye una evaluación psicológica; y (2) los que han aprobado la primera etapa, realizan una evaluación didáctica en las IIEE, donde además se evalúa su conocimiento de la cultura y lengua materna de los educandos. Para esta segunda etapa, cada IE crea un Comité de Evaluación, el cual es presidido por el Director e integrado además por el coordinador académico del área y un representante de los docentes del nivel educativo. Participan también dos representantes de los padres de familia con voz y voto. El profesor que obtuvo la más alta calificación en el concurso público realizado en la IE es declarado ganador e ingresa a la CPM. La UGEL expide el nombramiento en el primer Nivel Magisterial.

Por otro lado, el ingreso a los cargos directivos en el área de gestión institucional se inicia con la convocatoria de un concurso público por parte del MED para cubrir las plazas de Director y Subdirector las IIEE, el cual es organizado por la UGEL a través de un comité de evaluación conformado por el director de la UGEL (con voto dirimente), el jefe del área de gestión institucional y un representante de la APAFA de la IE.

Cabe mencionar que los postulantes a un cargo directivo deben haber permanecido al menos dos años en el Nivel Magisterial II y presentar un perfil de proyecto de desarrollo de la institución o programa educativo al que postula.

Evaluación para la promoción de docentes y directivos

En cuanto a los procesos para el ascenso a un nivel magisterial, el MED define, en función de la disponibilidad presupuestaria, el número de vacantes por Nivel Magisterial y por regiones. Asimismo, establece la política y normas de evaluación para el ascenso y desempeño docente. Las UGEL supervisan en su jurisdicción el desarrollo de las evaluaciones de desempeño del profesor y prestan asesoría y apoyo técnico a las instituciones educativas para la aplicación de los instrumentos de evaluación y seguimiento de los indicadores.

Los profesores que deseen postular al proceso de ascenso a un nivel magisterial inmediatamente superior deberán haber cumplido el tiempo real y efectivo de permanencia en el nivel magisterial previo (3 años para el nivel magisterial I; 5 años para el II; 6 años para los niveles III y IV; y hasta el momento del retiro de la carrera para el nivel V).

La evaluación para el ascenso y permanencia del docente en la CPM es de dos tipos: ordinaria (cada 3 años) y extraordinaria, para quienes desaprueban la evaluación del desempeño. Los criterios utilizados en la evaluación docente son: logros obtenidos en función a su tarea pedagógica, grado de cumplimiento de funciones y responsabilidades del profesor en función de la planificación curricular anual, dominio del currículo, innovación pedagógica y autoevaluación.

Asimismo, la evaluación de los directores y sub-directores se realizan cada 3 años y está a cargo del mismo comité de evaluación conformado en la UGEL para la designación de los cargos directivos. Para el

proceso de evaluación se tiene en cuenta los resultados de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos de la IE y como criterios complementarios, los progresos en la ejecución del proyecto educativo institucional, y el trabajo en equipo de los profesores. En el caso del director, se evalúa además la gestión institucional y técnico-pedagógica.

Anexo 3. Indicadores educativos por regiones

Cuadro 29. Tasas de cobertura por nivel educativo y región, 1998-2008

Región	Tasa de pobreza 2008	Inicial				Primaria				Secundaria			
		1998	2003-1998	2008-2003	2008	1998	2003-1998	2008-2003	2008	1998	2003-1998	2008-2003	2008
Huancavelica	82.1	39.1	0.2	25.9	65.2	92.2	-4.3	9.5	97.4	42.0	13.5	13.8	69.3
Apurímac	69.0	49.5	7.0	7.1	63.6	88.9	2.7	4.8	96.4	56.2	12.3	7.3	75.8
Ayacucho	64.8	27.7	8.3	15.1	51.1	87.0	3.4	4.0	94.4	39.8	20.4	7.0	67.2
Pasco	64.3	78.9	-33.8	33.3	78.4	93.1	-5.5	5.8	93.4	67.7	4.9	5.1	77.7
Puno	62.8	36.4	7.5	15.6	59.5	93.0	-3.4	5.0	94.6	66.3	9.8	3.7	79.8
Huánuco	61.5	25.6	-6.2	33.9	53.3	85.7	4.5	4.7	94.9	39.0	9.6	16.7	65.3
Amazonas	59.7	45.1	4.5	5.6	55.2	85.8	9.4	-1.8	93.4	42.9	13.3	3.5	59.7
Cusco	58.4	44.4	10.6	10.8	65.8	89.5	2.9	3.0	95.4	55.6	7.8	11.0	74.4
Cajamarca	53.4	45.1	-3.7	21.2	62.6	92.7	0.0	0.9	93.6	52.2	-0.5	11.9	63.6
Loreto	49.8	39.8	8.6	13.3	61.7	88.7	-0.5	2.4	90.6	43.1	10.1	4.7	57.9
Piura	41.4	46.4	3.4	11.8	61.6	90.5	-2.1	5.6	94.0	54.7	8.3	2.3	65.3
Junín	38.9	34.8	4.4	6.4	45.6	90.8	1.4	1.9	94.1	68.7	6.4	1.2	76.3
Ancash	38.4	48.1	9.1	13.5	70.7	93.4	-0.7	3.4	96.1	60.6	1.1	17.1	78.8
La Libertad	36.7	38.9	10.7	8.2	57.8	88.5	2.4	-0.1	90.8	53.2	9.2	4.1	66.5
San Martín	33.2	49.6	-18.7	24.7	55.6	90.9	3.3	0.4	94.6	48.6	16.7	1.8	67.1
Ucayali	32.5	56.3	10.3	-10.0	56.6	93.3	-0.5	-6.3	86.5	58.8	1.8	4.2	64.8
Lambayeque	31.6	41.2	20.8	8.9	70.9	91.4	1.6	2.8	95.8	52.8	17.6	-2.2	68.2
Moquegua	30.2	50.0	13.4	17.0	80.4	86.0	8.0	-1.4	92.6	71.2	14.4	1.0	86.6
Arequipa	19.5	50.6	9.5	8.7	68.8	93.1	3.6	-0.3	96.4	68.7	13.0	5.3	87.0
Lima Metrop.	18.3	57.7	8.9	12.9	79.5	90.4	4.2	-0.5	94.1	78.4	3.0	5.9	87.3
Madre de Dios	17.4	55.9	-3.8	8.4	60.5	94.4	-2.6	4.7	96.5	61.4	12.1	6.8	80.3
Ica	17.3	56.8	22.3	-0.6	78.5	90.8	4.0	2.7	97.5	72.2	8.0	3.1	83.3
Tumbes	17.2	67.8	0.0	20.1	87.9	94.6	1.1	1.2	96.9	69.2	6.8	-4.5	71.5
Tacna	16.5	60.3	10.6	2.2	73.1	87.0	9.5	-2.1	94.4	80.3	5.7	3.9	89.9
Callao		70.6	0.0	0.5	71.1	86.9	11.4	-4.3	94.0	96.4	0.0	-15.0	81.4
Lima Prov.		37.3	26.8	11.9	76.0	93.6	2.7	-2.4	93.9	75.8	5.0	0.5	81.3

Fuente: Escala (MED). Elaboración propia

Legenda

	10 más bajas
	10 más altas

Cuadro 30. Tasas de conclusión oportuna de primaria y secundaria por región, 1998-2008

Región	Tasa de pobreza 2008	Primaria				Secundaria			
		1998	2003-1998	2008-2003	2008	1998	2003-1998	2008-2003	2008
Amazonas	59.7	55.4	9.7	-0.5	64.6	33.3	-0.7	6.5	39.1
Ancash	38.4	56.2	8.0	11.4	75.6	32.3	6.5	11.8	50.6
Apurímac	69.0	44.3	16.6	11.7	72.6	21.4	16.1	10.3	47.8
Arequipa	19.5	60.7	23.5	6.2	90.4	48.9	17.7	12.6	79.2
Ayacucho	64.8	36.0	19.9	8.6	64.5	29.6	0.0	10.8	40.4
Cajamarca	53.4	56.4	5.3	8.1	69.8	36.2	-4.9	3.2	34.5
Callao		95.9	0.0	-12.0	83.9	61.5	0.0	17.2	78.7
Cusco	58.4	48.1	12.9	11.3	72.3	29.3	16.4	7.0	52.7
Huancavelica	82.1	37.6	15.9	11.1	64.6	21.6	4.3	16.4	42.3

Región	Tasa de pobreza 2008	Primaria				Secundaria			
		1998	2003-1998	2008-2003	2008	1998	2003-1998	2008-2003	2008
Huánuco	61.5	37.0	13.9	7.0	57.9	25.6	1.1	13.6	40.3
Ica	17.3	67.6	6.7	13.7	88.0	43.1	19.8	10.7	73.6
Junín	38.9	62.0	17.8	-1.3	78.5	42.7	19.1	4.8	66.6
La Libertad	36.7	57.0	16.6	-0.4	73.2	38.2	3.6	7.9	49.7
Lambayeque	31.6	50.6	25.8	3.8	80.2	36.9	13.2	12.5	62.6
Lima Metrop.	18.3	76.5	7.7	4.2	88.4	51.9	17.2	5.6	74.7
Lima Prov.		70.8	9.1	8.4	88.3	49.3	8.3	3.2	60.8
Loreto	49.8	39.0	12.8	8.7	60.5	23.2	12.2	6.2	41.6
Madre de Dios	17.4	52.6	26.4	4.1	83.1	54.2	0.0	3.1	57.3
Moquegua	30.2	69.2	17.0	6.2	92.4	57.1	8.8	12.3	78.2
Pasco	64.3	62.1	18.0	-5.8	74.3	44.3	6.4	14.6	65.3
Piura	41.4	51.9	23.0	1.2	76.1	31.9	17.7	10.0	59.6
Puno	62.8	63.2	12.2	11.2	86.6	37.9	5.6	21.0	64.5
San Martín	33.2	50.0	22.7	4.3	77.0	36.0	0.3	10.1	46.4
Tacna	16.5	71.0	17.7	-0.2	88.5	51.9	15.4	10.1	77.4
Tumbes	17.2	81.6	0.0	-1.6	80.0	61.1	0.0	3.9	65.0
Ucayali	32.5	52.9	11.2	4.6	68.7	22.8	10.3	16.7	49.8

Fuente: Escala (MED). Elaboración propia

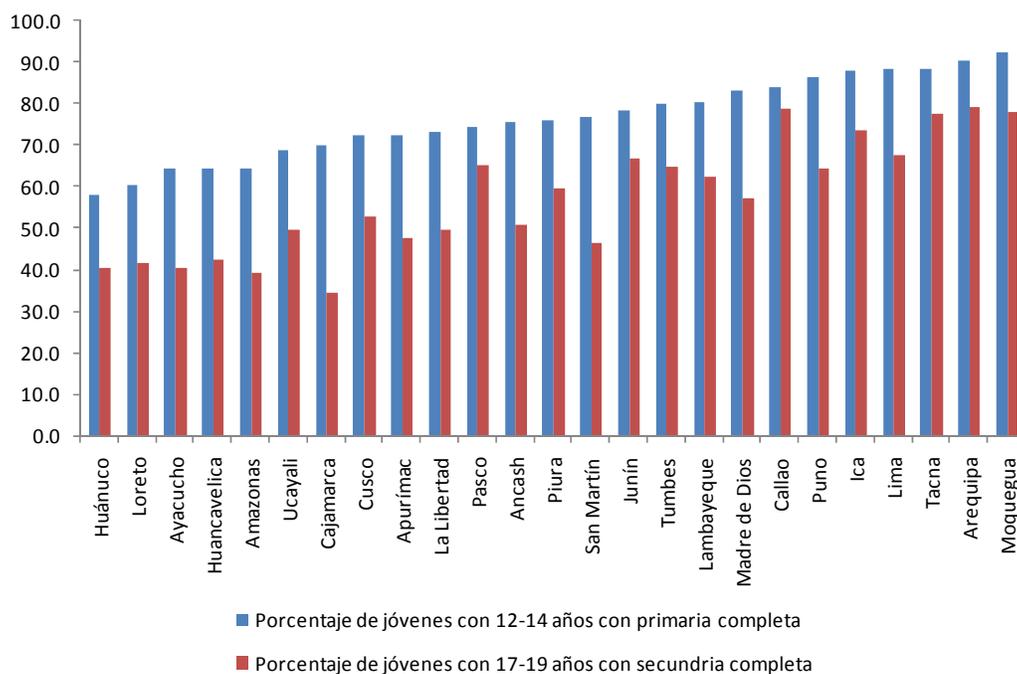
Tasa de conclusión oportuna de primaria = % de población de 12-14 años con educación primaria completa

Tasa de conclusión oportuna de secundaria = % de población de 17-19 años con educación primaria completa

Leyenda

- 10 más bajas
- 10 más altas

Gráfico 32. Tasas de conclusión oportuna por nivel y región, 2008



Cuadro 31. Tasas de extraedad por región, 1998-2008

Región	Ingreso sin atraso			Atraso en primaria			Atraso en secundaria		
	1999	2002	2007	1999	2002	2007	1999	2002	2007
Amazonas	5.6	9.3	4.1	28.9	24.4	22.7	33.8	30.8	25.5
Ancash	4.7	9.0	3.6	28.5	25.8	20.1	34.1	32.3	23.5
Apurímac	4.4	3.6	2.6	34.8	30.0	21.3	50.4	43.4	30.9
Arequipa	4.0	2.5	1.8	12.5	10.1	6.7	17.6	14.8	9.8
Ayacucho	6.7	14.9	3.7	41.2	30.6	23.4	54.1	42.2	28.8
Cajamarca	7.9	4.1	3.7	29.1	25.3	21.2	31.0	29.5	25.2
Callao	2.4	4.8	2.2	10.0	8.6	7.2	14.0	12.8	9.3
Cusco	9.2	6.9	3.7	32.3	27.6	19.3	38.9	33.7	23.8
Huancavelica	8.5	10.5	4.0	37.3	32.5	23.4	47.2	45.2	34.9
Huánuco	11.1	14.0	8.4	40.4	36.5	29.9	42.5	38.8	30.6
Ica	8.7	3.4	2.1	13.5	10.7	13.3	19.3	17.0	13.8
Junín	4.5	6.5	4.1	20.4	18.0	14.4	26.1	23.4	16.3
La Libertad	8.1	6.9	6.7	22.4	18.8	17.0	20.9	18.9	13.4
Lambayeque	5.5	16.4	3.7	17.4	16.0	14.9	19.1	19.4	13.2
Lima Metropolitana	6.5	2.9	1.6	9.3	7.6	6.4	16.8	14.6	9.5
Lima Provincias	3.7	3.2	1.9	15.1	12.3	10.9	23.0	19.1	13.4
Loreto	6.3	6.7	5.8	34.3	29.6	25.2	38.3	35.8	26.1
Madre de Dios	2.4	1.2	1.8	16.8	14.3	12.1	30.0	23.2	18.7
Moquegua	5.8	2.0	1.1	13.4	8.4	5.7	19.6	17.2	12.0
Pasco	4.1	5.6	3.8	23.1	19.3	15.9	33.8	28.5	18.8
Piura	4.9	8.5	3.1	22.3	18.6	15.9	21.8	19.0	14.0
Puno	7.4	4.6	2.9	22.2	17.8	12.2	32.2	28.0	19.3
San Martín	5.0	4.3	3.7	24.4	19.6	17.3	28.8	24.2	18.8
Tacna	1.6	3.6	0.9	8.8	6.7	5.2	18.0	14.9	9.0
Tumbes	11.5	8.3	2.1	13.5	13.6	8.8	17.8	15.9	10.1
Ucayali	8.6	6.7	5.1	28.9	24.7	21.0	36.7	32.8	23.5

Fuente: Escala (MED). Elaboración propia

Leyenda
 10 más bajas
 10 más altas

Cuadro 32. Indicadores de matrícula y conclusión oportuna 2008

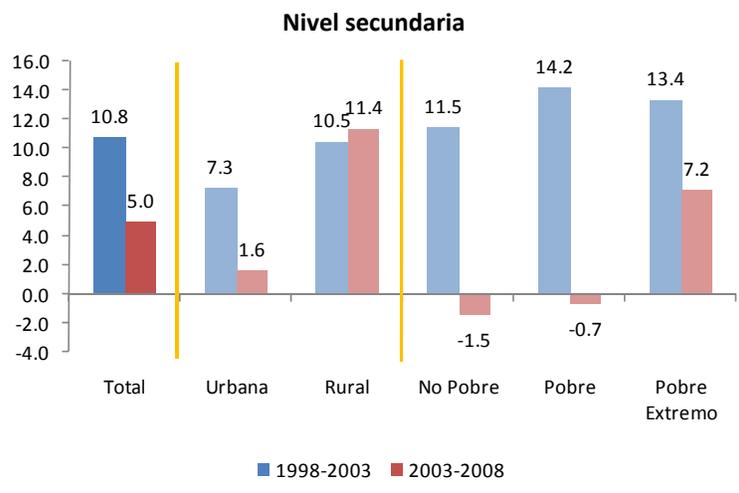
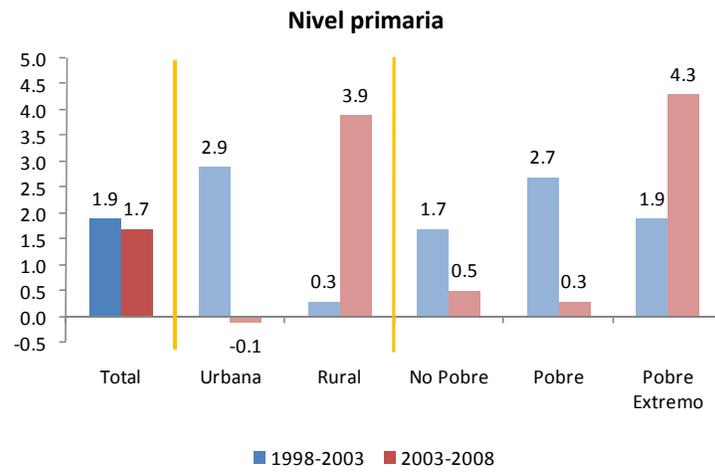
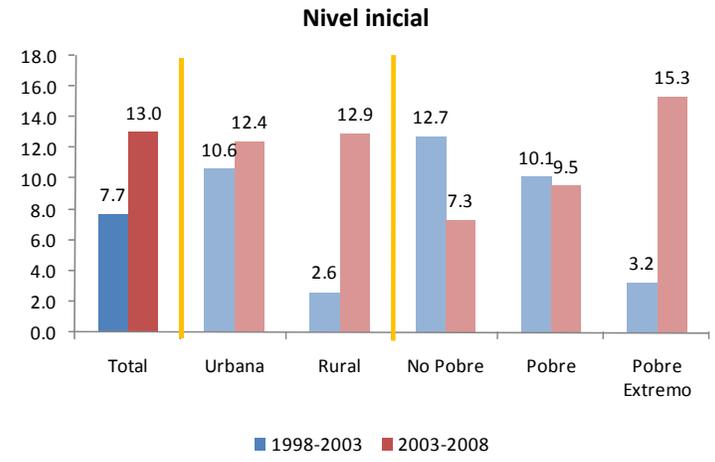
Región	Porcentaje de jóvenes con 12-14 años con primaria completa	Porcentaje de jóvenes con 17-19 años con secundaria completa	Porcentaje matrícula a los 6 años	Porcentaje matrícula a los 12 años
Amazonas	64.6	39.1	88.9	77.1
Ancash	75.6	50.6	82.3	85.5
Apurímac	72.6	47.8	69.8	82.8
Arequipa	90.4	79.2	87.2	83.8
Ayacucho	64.5	40.4	84.7	77.0
Cajamarca	69.8	34.5	80.4	85.7
Callao	83.9	78.7	76.7	87.3
Cusco	72.3	52.7	70.2	94.8
Huancavelica	64.6	42.3	86.9	79.8
Huánuco	57.9	40.3	81.8	89.2
Ica	88.0	73.6	90.1	81.2
Junín	78.5	66.6	85.9	89.4
La Libertad	73.2	49.7	83.6	79.7
Lambayeque	80.2	62.6	90.7	77.6
Lima	88.4	67.7	84.4	87.2
Loreto	60.5	41.6	74.1	73.4
Madre de Dios	83.1	57.3	76.3	90.1

Moquegua	92.4	78.2	94.3	92.9
Pasco	74.3	65.3	80.9	78.7
Piura	76.1	59.6	84.8	90.4
Puno	86.6	64.5	83.3	84.6
San Martín	77.0	46.4	89.7	79.5
Tacna	88.5	77.4	88.4	80.2
Tumbes	80.0	65.0	80.5	85.1
Ucayali	68.7	49.8	71.3	71.0

Fuente: ENAHO 2008. Elaboración propia.

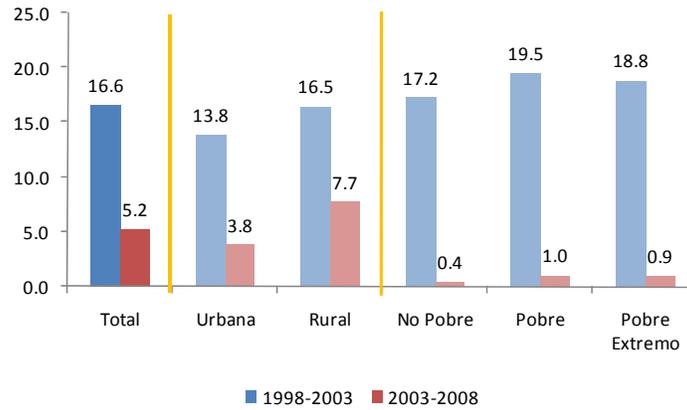
Anexo 4. Indicadores de resultados educativos

Cuadro 33. Aumento de cobertura neta por nivel educativo (puntos porcentuales)

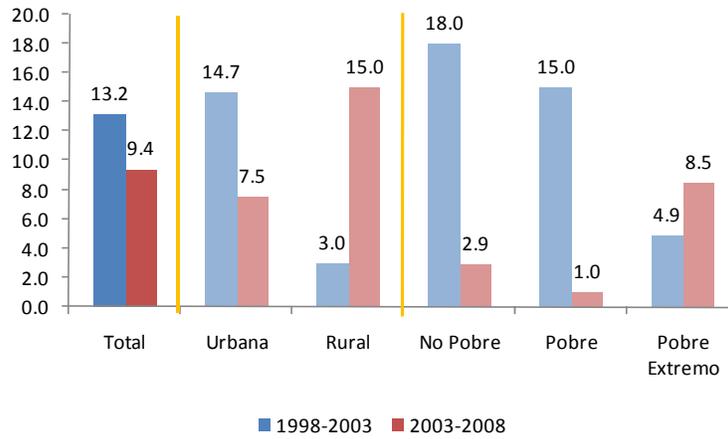


Fuente: MED. Elaboración propia.

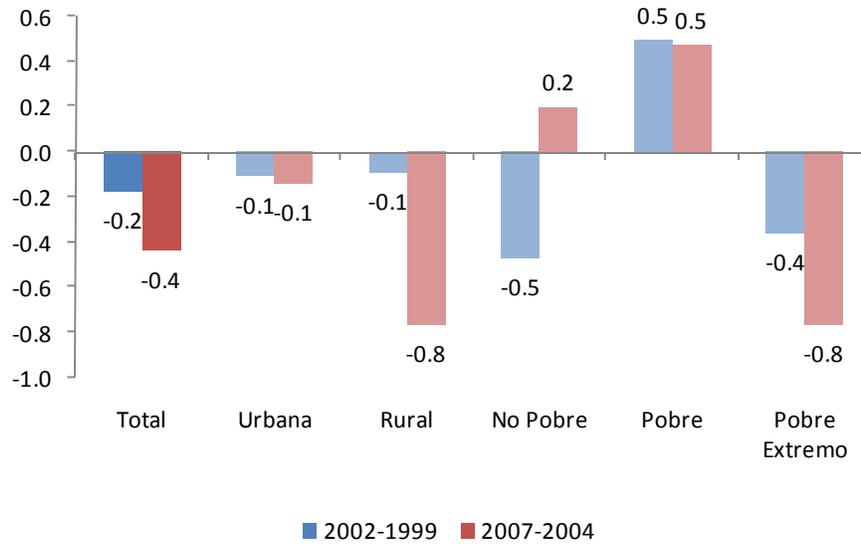
Cuadro 34. Aumento de tasa de conclusión oportuna por nivel educativo
Nivel primaria



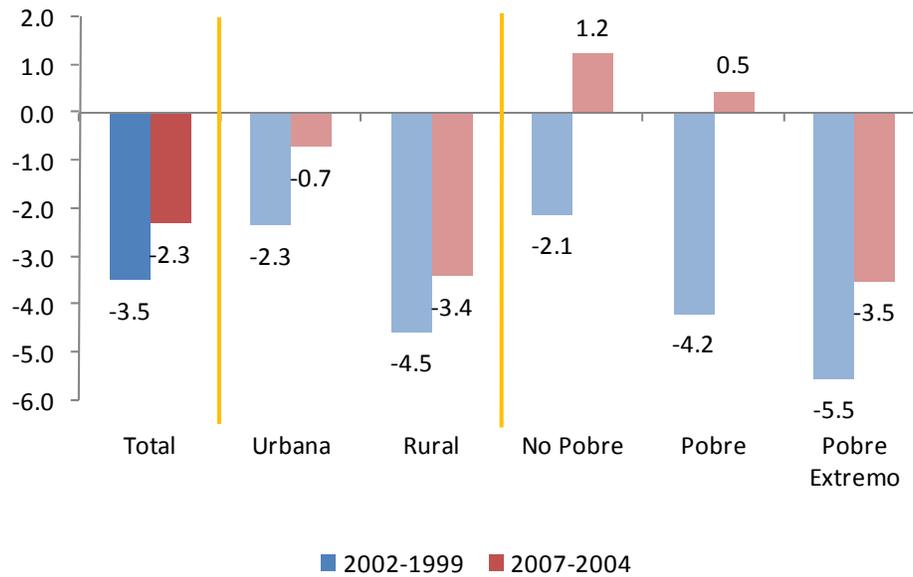
Nivel secundaria



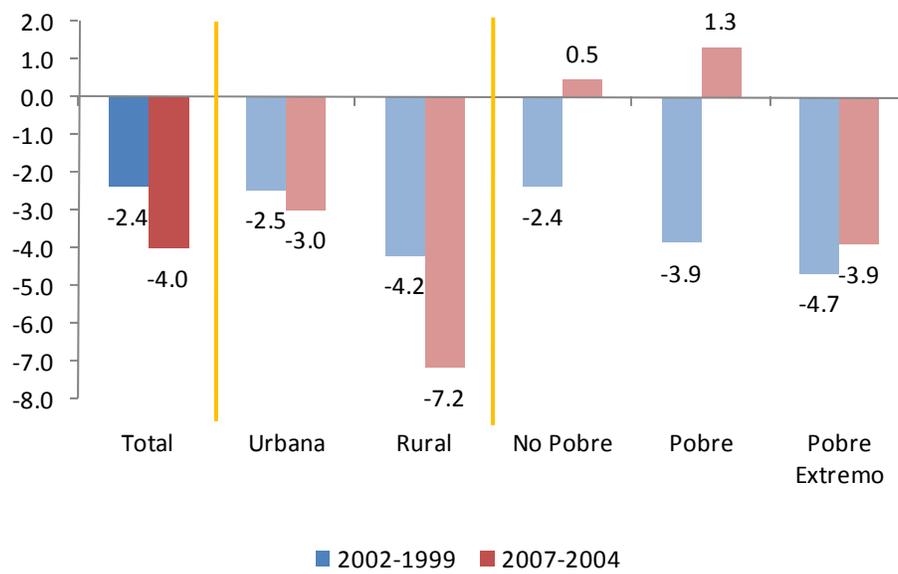
Cuadro 35. Disminución de tasa de extra-edad en ingresantes a primaria



Cuadro 36. Disminución de tasa de atraso escolar por nivel educativo
Nivel primaria



Nivel secundaria



Anexo 5. Agrupación a nivel regional según resultados

Cuadro 37. Agrupación a nivel regional según resultados

Alto	Mediano	Bajo
Arequipa	Lambayeque	Amazonas
Callao	Ica	Cajamarca
Lima	Piura	Tumbes
Tacna	Ancash	Cusco
Moquegua	Pasco	Ayacucho
La Libertad		Madre de Dios
Junin		Huanuco
		San Martin
		Puno
		Ucayali
		Huancavelica
		Loreto
		Apurimac

Anexo 6. Análisis de objetivos y políticas de los PER

Aprendizajes de calidad

Desde la perspectiva regional, lograr aprendizajes de calidad supone la combinación de políticas que fortalezcan la diversificación, la cooperación, la innovación y la participación. La mayoría de los PER plantean como políticas específicas de este objetivo: formular y ejecutar proyectos curriculares diversificados (90%), desarrollar redes educativas (75%), implementar un sistema de evaluación y monitoreo del logro de los aprendizajes (70%), incentivar y difundir propuestas innovadoras de para el logro de aprendizajes (65%), y diseñar estrategias que fomenten la participación de las familias y la comunidad (60%). Además, algunas regiones plantean otras políticas específicas relevantes para el PELA, como es el caso de diseñar y ejecutar un sistema de acompañamiento pedagógico a los docentes (Ancash, Callao, Huancavelica, Junín, Piura, Puno, Ucayali); establecer programas de fondos concursables para propuestas innovadoras y efectivas (Amazonas, Cusco, Huancavelica, Junín, Tacna); y la acreditación y certificación de las IIEE de acuerdo a estándares regionales (Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Junín).

Por otro lado, mejorar el desempeño docente pasa no sólo por asegurar una formación docente de calidad, sino también por el desarrollo de competencias pedagógicas en educación intercultural bilingüe (EIB). Entre las políticas específicas más frecuentemente señaladas para mejorar el desempeño docente están: establecer un sistema de acreditación de la formación docente continua (80%), el desarrollo de un currículum de formación docente con énfasis en EIB, el establecimiento de programas de formación docente, el reconocimiento de las buenas prácticas docentes (75%), estímulos para las buenas prácticas docentes (65%), y rediseño de los planes de estudio en los ISP y facultades de educación, de acuerdo a los planes de desarrollo regional (55%). Es de interés particular el hecho de que 12 de los 20 PER proponen establecer programas de formación continua y capacitación en servicio con énfasis en educación bilingüe intercultural (EIB).

Como condiciones que facilitan el logro de aprendizajes, los PER plantean la necesidad de asegurar que las IIEE cuenten con infraestructura, mobiliario y servicios básicos adecuados. Esto implica contar con un sistema de información sobre el estado de la infraestructura educativa, un programa de saneamiento físico legal de las IIEE, un programa de infraestructura y mobiliario educativo adecuado, y un programa de mantenimiento correctivo de las IIEE. Además, los PER hacen mención a la promoción de la salud en la escuela: asegurar una óptima condición de salubridad en las IIEE (55%); monitorear el estado de salud de la población escolar (25%); fomentar la educación en arte, deporte y recreación (65%); desarrollar programas intersectoriales de capacitación en la comunidad educativa para la promoción de la salud (50%); y promover una mejor alimentación infantil en los proyectos curriculares de las IIEE (40%).

Cuadro 38. Aprendizajes de calidad: número de políticas específicas por región

Política general	Política específica	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Callao	Cusco	Cajamarca	Huancavelica	Huánuco	Ica	Junín	Lambayeque	Madre de dios	Pasco	Piura	Puno	San Martín	Tacna	Ucayali	
Sistema de formación en servicio y acompañamiento pedagógico	Diseñar un sistema de acompañamiento		x				x			x			x				x					x
	Ejecutar un sistema de acompañamiento		x				x			x			x				x					x
	Institucionalizar los Grupos de interaprendizaje y el sistema de redes educativas	x	x			x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x	x			x
Mecanismos de estímulos y vigilancia social al desempeño docente	Implementar en las IIEE un sistema de evaluación integral de docentes	x	x			x								x			x	x				x
	Diseñar estrategias que fomenten la participación de las familias y la comunidad		x	x		x					x	x		x	x		x	x	x	x	x	x
Propuesta pedagógica regional intercultural consensuada	Formular proyectos curriculares diversificados	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
	Ejecutar proyectos curriculares diversificados	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
	Monitorear los proyectos curriculares diversificados													x	x							
	Adecuar el calendario escolar al calendario productivo festivo local	x	x			x										x						
	Diseño curricular promueve la formación en valores			x		x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x				
Sistema de evaluación periódica de los aprendizajes	Implementar un sistema de evaluación, monitoreo y difusión de los aprendizajes con indicadores estratégicos priorizados	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x			x			x		x
	Acreditación y certificación de las IIEE de acuerdo a estándares regionales				x	x			x	x			x									
	Establecer estímulos a las IIEE de mejores resultados	x	x							x			x	x	x		x					
Desarrollo de propuestas pedagógicas innovadoras	Implementar y difundir propuestas pedagógicas innovadoras para asegurar aprendizajes efectivos	x	x			x	x		x	x			x	x	x		x	x	x			x
	Implantación de departamentos psicopedagógicos en las IE										x		x			x						
	Establecer programas de fondos concursables para propuestas innovadoras y efectivas	x						x		x			x									x
Articulación intersectorial que apunten al logro de aprendizajes	Establecer mecanismos que logren articular sectores	x	x	x	x	x			x	x				x								
	Establecer convenios interinstitucionales e intersectoriales para el desarrollo de la educación	x	x	x							x	x		x	x	x	x	x		x	x	x
Políticas educativas de prevención de riesgos	Incorporar los temas de gestión de riesgos y de enfoque territorial en el currículo		x										x				x					
	Formar comités ambientales y de defensa civil en todos los niveles educativos		x										x									
Implementar IIEE con infraestructura, servicios básicos y mobiliario adecuados	Sistema de información sobre el estado de la infraestructura		x				x			x		x	x	x			x			x	x	x
	Programa de saneamiento físico legal de las IIEE				x	x				x		x	x	x	x				x	x	x	x
	Programa de infraestructura y mobiliario educativo adecuado				x	x				x		x	x	x	x				x	x	x	x
	Programa de mantenimiento correctivo de las IIEE				x	x				x		x	x	x	x				x	x	x	x
Promover una educación saludable	Asegurar una óptima condición de salubridad en las IIEE	x	x			x				x	x	x	x		x	x	x					x
	Monitorear el estado de salud de la población escolar		x			x				x												x
	Fomentar la educación en arte, deporte y recreación	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x		x				x			x

Cuadro 40. Desempeño docente: número de políticas específicas por región

Política general	Política específica	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Callao	Cusco	Cajamarca	Huancavelica	Huánuco	Ica	Junín	Lambayeque	Madre de dios	Pasco	Piura	Puno	San Martín	Tacna	Ucayali
Calidad y pertinencia en la formación docente	Rediseño de los planes de estudio en los ISP y facultades de educación, de acuerdo a los planes de desarrollo regional		x						x	x			x	x	x		x	x	x	x	x
	Desarrollo de servicios educativos de especialización y/o actualización	x	x	x			x		x	x		x	x		x						
	Garantizar una currícula de formación docente intercultural bilingüe	x				x		x	x	x					x		x	x	x		x
	Construcción consensuada de estándares de evaluación de la formación docente							x							x	x	x	x	x		x
	Implementar un sistema de acreditación de la formación docente continua	x	x	x	x				x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x
	Implementar un sistema de monitoreo y evaluación de los programas de formación docente continua										x				x			x	x	x	
Desarrollo de programas de formación continua	Establecer convenios con Instituciones formadoras para el desarrollo de estratégicos para la formación continua		x	x								x				x					
	Establecer programas de formación continua y capacitación en servicio con énfasis en EIB	x			x	x				x		x	x	x	x	x	x	x		x	
Mejora de las condiciones laborales de los docentes y estímulos para las buenas prácticas docentes	Implementar condiciones básicas para el desarrollo de la docencia con énfasis en zonas rurales		x			x							x	x			x		x		x
	Implementar una biblioteca de centro y una de aula en todas las IIEE y los centros de recursos por redes educativas	x					x				x						x				
	Reconocimiento de la comunidad a las buenas prácticas docentes		x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x			x
	Implementar mecanismos de estímulos para los docentes y mejoras de los ingresos		x	x		x	x	x		x		x	x	x	x		x	x			x
	Implementar mecanismos de estímulos para los docentes en el marco de la nueva CPM							x											x		

Equidad de oportunidades

La atención educativa en la primera infancia y la mejora de la educación en zonas rurales son las dos políticas priorizadas en los PER para promover la equidad. El 90% de los PER plantean una política de atención a la primera infancia a través de la educación temprana (de 0 a 3 años) y el 80% se propone asegurar el acceso a niños y niñas a la educación inicial (de 3 a 5 años). De otro lado, el 80% plantea diseñar estrategias que permitan la inclusión de los sectores sociales menos favorecidos en la educación, el 70% propone implementar mecanismos para incrementar la tasa de culminación de la

secundaria en zonas rurales, y el 60% dispone dotar a las IIEE rurales del material y mobiliario educativo pertinente y condiciones adecuadas para los docentes de IIEE rurales.

Todos los PER –con excepción de Arequipa, Callao y Huánuco– proponen políticas de EIB. Más comúnmente, se plantea garantizar la interculturalidad en los proyectos curriculares (75%), promover y difundir investigaciones sobre la cultura de los pueblos indígenas (70%) e instituir en todos los niveles y modalidades educativos la enseñanza en lengua materna (60%).

Cuadro 41. Equidad educativa: número de políticas específicas por región

Politica general	Politica especifica	Amazonas	Ancash	Apurimac	Arequipa	Ayacucho	Callao	Cusco	Cajamarca	Huancavelica	Huánuco	Ica	Junin	Lambayeque	Madre de dios	Pasco	Piura	Puno	San Martin	Tacna	Ucayali		
Atención educativa en la primera infancia	Atención a la primera infancia a través de la educación temprana (de 0 a 3 años)	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x		
	Asegurar el acceso a niños y niñas a la educación inicial (de 3 a 5 años)	x	x	x	x	x	x			x		x	x	x	x	x	x	x	x		x		
	Dotar a las IIEE pre escolares del material educativo pertinente						x	x		x													
	Fortalecer los PRONOEI									x				x									
Educación rural inclusiva y con equidad de género	Convertir los PORNOEI en jardines						x																
	Diseñar estrategias que permitan la inclusión de los sectores sociales menos favorecidos	x	x	x		x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x			x	
	Atención prioritaria a las IIEE unidocente y multigrado								x			x	x	x	x		x	x	x			x	
	Implementar mecanismos que logren incrementar la conclusión escolar en los ámbitos rurales	x	x	x		x		x	x	x		x	x	x			x	x	x			x	
	Implementar Proyectos Educativos Institucionales que promuevan la equidad e inclusión	x	x	x		x			x			x	x		x	x	x	x	x			x	
	Dotar a las IIEE rurales del material y mobiliario educativo pertinente y adecuar condiciones para los docentes de IIEE rurales				x	x	x					x	x	x	x				x	x	x	x	
	Promover y fortalecer la participación estudiantil de personas con discapacidad	x		x		x	x		x	x			x	x	x	x					x		x
	Adecuar la infraestructura de las IIEE de la EBR para facilitar el acceso a los estudiantes con discapacidad						x				x												x
	Alcanzar una tasa de analfabetismo de 0% e implementar programas de post-alfabetización						x	x	x	x	x				x			x	x	x			x
	Garantizar el tratamiento diferenciado en los afectados por la violencia social										x						x						
	Instaurar un programa de becas a los alumnos más destacados		x			x					x		x	x	x	x							x
	Promover desde las IIEE la defensa de los derechos humanos en coordinación con las DEMUNAS							x							x					x			
	Priorizar las IIEE de zonas de frontera	x														x		x	x	x	x	x	x
Institucionalizar los núcleos educativos comunales					x																		

Gestión participativa

El énfasis de los PER en materia de gestión educativa es la participación social. La mayoría de los PER propone como políticas específicas: involucrar a la comunidad educativa en los procesos de participación (85%) y vigilancia, generar mayores espacios de participación (85%), implementar un sistema de rendición de cuentas garantizando la vigilancia de la sociedad civil (75%), y fortalecer los espacios de participación local y regional (CONEI, COPALE y COPARE) (70%).

Además, existe una preocupación por la asignación de recursos y el monitoreo de la gestión educativa. El 65% propone asignar mayores recursos para fortalecer los procesos de gestión pedagógica, el 60% plantea la implementación de un sistema de evaluación y monitoreo de la gestión educativa, y el 55% la implementación de un sistema de capacitación en la gestión educativa.

Sin embargo, la mayoría de los PER carece de indicadores que permitan medir el avance en la implementación de las políticas planteadas. Si bien Madre de Dios, Puno y Tacna han planteado algunos indicadores (porcentaje de IIEE evaluadas, acreditadas y certificadas; porcentaje de IIEE que han institucionalizado la escuela de padres; porcentaje de IIEE que ejecutan proyectos productivos; porcentaje de docentes que participan en un programa de formación continuo), pero no existen sistemas de información para alimentar los indicadores propuestos o trazar una línea de base. Más aún, se tiende a incluir indicadores que no son fácilmente cuantificables, como el porcentaje de niños que elevan su autoestima, el porcentaje de niños que practican de solidaridad justicia y verdad, o el porcentaje de IIEE que brindan un servicio educativo eficiente, creativo, inclusivo y competitivo.

Cuadro 42. Gestión educativa: número de políticas específicas por región

Política general	Política específica	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Callao	Cusco	Cajamarca	Huancavelica	Huánuco	Ica	Junín	Lambayeque	Madre de dios	Pasco	Piura	Puno	San Martín	Tacna	Ucayali	
Autonomía y eficiencia de las instancias descentralizadas de gestión educativa	Implementar un sistema de capacitación en la gestión educativa	x	x			x		x		x				x	x	x	x			x	x	
	Implementar un sistema de evaluación, monitoreo y acreditación de las instancias de gestión educativa	x	x			x	x	x		x	x			x		x	x	x				x
	Implementar un sistema de investigación e información educativa integral que dé insumos para la formulación de políticas educativas pertinentes a nivel regional									x			x	x			x		x			x
	Reestructuración de las UGEL y DRE concentrando sus acciones en lo pedagógico y el logro de los aprendizajes									x			x				x	x				x
	Simplificar los trámites administrativos de las UGEL y DRE												x									
	Modernizar los procesos de gestión descentralizada	x	x						x													x
	Implementar un sistema de estímulos a la gestión eficiente	x	x									x										
	Fortalecer la autonomía de las IIEE en la gestión pedagógica, institucional y administrativa					x	x		x	x												
	Desarrollo de las capacidades de gestión de los directores de las IIEE para la formulación y ejecución de proyectos innovadores (escuela de directores)			x			x				x							x				
Pasantías para intercambiar experiencias innovadoras en gestión pedagógica									x				x	x			x					
Garantizar las sanciones sobre corrupción	x				x	x					x		x	x				x	x		x	
Dotación de recursos con prioridad en la gestión pedagógica e institucional	Asignar mayores recursos para fortalecer los procesos de gestión pedagógica	x	x		x	x	x	x	x	x			x	x			x	x			x	
	Asignar el 6% del PBI a educación	x				x			x													
	Impulsar la formación de equipos técnicos que formulen proyectos educativos innovadores	x			x			x		x		x		x				x				
Desarrollar mecanismos de transparencia de la gestión de los recursos	Desarrollar mecanismos que garanticen la equidad en la distribución de los recursos	x	x	x		x	x		x				x		x		x	x				
	Implementar un sistema de rendición de cuentas garantizando la vigilancia de la sociedad civil	x	x	x		x	x	x	x	x			x	x	x		x	x			x	x
	Gobiernos locales locales y regionales asumen e incorporan los proyectos educativos a los presupuestos participativos	x								x			x									
Fortalecer los mecanismos de participación social en la gestión educativa	Institucionalizar una mesa de coordinación multisectorial que canalice y articule los proyectos sociales a favor de la educación	x	x										x		x		x	x				
	Involucrar a la comunidad educativa en los procesos de participación y vigilancia	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
	Generar mayores espacios de participación	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	
	Participación de las APAFAS en el debate de los presupuestos participativos			x	x			x								x	x					
	Institucionalizar la escuela de padres en todos los niveles y programas educativos			x					x	x	x						x		x			
	Establecimiento de espacios de participación a organizaciones estudiantiles			x								x	x		x	x		x	x			
Fortalecer los espacios de participación local y regional (CONEI, COPALE y COPARE)	x		x		x		x	x	x		x	x	x		x	x	x			x	x	

Educación para el desarrollo

El vínculo entre la educación y el desarrollo económico local y regional es el tema más comúnmente mencionado en los PER. Todos, excepto el de Arequipa, plantean la identificación del potencial productivo local y el desarrollo de una oferta educativa que promueva dicho potencial.

Cuadro 44. Desarrollo sostenible: número de políticas específicas por región

Política general	Política específica	Amazonas	Ancash	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Callao	Cusco	Cajamarca	Huancavelica	Huánuco	Ica	Junín	Lambayeque	Madre de dios	Pasco	Piura	Puno	San Martín	Tacna	Ucayali	
Comunidad educativa se desarrolla con su entorno de manera responsable y usa adecuadamente los recursos naturales	Promoción de estudios sobre problemática ambiental	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	
	Incorporación en el currículo del área ambiental	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x		x		x
	Incorporación de las buenas prácticas para la conservación del medio ambiente	x	x	x				x	x		x		x	x	x	x	x	x		x		x
	Implementación de mecanismos para involucrar a la ciudadanía en el uso racional de los recursos naturales		x					x				x	x	x	x	x	x	x		x		x
	Implementación de una red educativa regional de vigilancia y cuidado del medio ambiente										x		x	x	x							
	Promover el intercambio de experiencias sobre el uso adecuado de los recursos naturales	x	x					x	x						x	x	x		x		x	
Incorporación de las demandas productivas regionales a los programas educativos	Identificar el potencial productivo y establecer aportes desde el sistema educativo	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Desarrollar una oferta educativa que promueva el potencial productivo	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Fortalecer las IIEE emprendedoras y productivas	x	x	x				x	x	x	x			x	x	x				x		x
	Implementación de talleres técnicos productivos						x		x	x	x				x					x		x
	Impulsar un sistema de asesoramiento y orientación laboral permanente						x									x			x			
	Promover el desarrollo de tecnologías de información y comunicación			x		x	x		x	x			x	x			x	x	x		x	

Anexo 7. Fases para la preparación de proyectos en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

El SNIP divide el ciclo de vida de un Proyecto de Inversión Pública (PIP) en 3 fases:

1. Fase de pre-inversión: comprende los estudios que sustentan la necesidad de inversión. Plantea el problema central, el objetivo, el tamaño y las estrategias de inversión, el presupuesto requerido, las fuentes de financiamiento y la sostenibilidad del mismo. Cuando los estudios de pre-inversión han demostrado que el PIP es socialmente rentable (beneficios sociales son mayores a costos), sostenible (cuenta con recursos para cubrir su operación y mantenimiento) y compatible con las políticas sectoriales (la solución propuesta ha enmarcado en las políticas respectivas), el proyecto es considerado viable. En esta fase el SNIP distingue 3 niveles de estudio, de acuerdo al monto de inversión requerido:

Intervenciones mayores a S/. 1, 200,000 y menores e iguales a S/. 6, 000,000 requieren un estudio a nivel de perfil para su aprobación y viabilidad.

Intervenciones mayores a S/. 6, 000,000 y menores e iguales a S/. 10, 000,000 requieren un estudio a nivel de pre-factibilidad para su viabilidad.

Intervenciones mayores a S/. 10, 000,000 requieren un estudio a nivel de factibilidad para su viabilidad.

Las intervenciones que abarcan inversiones menores a S/. 1, 200,000 son denominadas Proyectos de Inversión Pública menores y para sustentarlas se requiere de cierta información mínima (Ficha de Proyecto de Inversión Pública Menor).

2. Fase de inversión: es la fase en la que se implementa el proyecto, comprende principalmente dos momentos; el estudio definitivo y/o expediente técnico y la ejecución

3. Fase de post-inversión: fase que comprende la operación del proyecto, mantenimiento de los principales activos del mismo, y la evaluación ex-post.

Anexo 8. PIP en Educación elaborados por Gobiernos Regionales en los últimos 3 años

Cuadro 45. Resumen de PIP en Educación elaborados por Gobiernos Regionales en los últimos 3 años

Región	Nombre Proyecto	Monto de Inversión proyectado	Año de inicio
Amazonas	Mejoramiento de la calidad educativa en la zona rural de 12 distritos de la región Amazonas.	S/. 5,870,647	2008
	Mejoramiento de la calidad educativa en 10 distritos de la provincia de Luya, región Amazonas.	S/. 3,279,832	2008
	Mejoramiento de la práctica docente en educación secundaria bilingüe intercultural de Bagua y pueblos indígenas Awajún.	S/. 754,783	2008
Apurímac	Fortalecimiento de la capacidad pedagógica de los docentes de educación básica de la región Apurímac.	S/. 5,930,690	2008
Cajamarca	Mejora de la calidad educativa.	S/. 5,997,396	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, en las IIEE focalizadas del quintil 1, de la educación básica, inicial, en las provincias de San Miguel, San Pablo, Contumaza y Cajabamba, región Cajamarca.	S/. 655,418	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, en las IIEE focalizadas del quintil 1, de la educación básica, inicial, en las provincias de Jaén y San Ignacio, región Cajamarca.	S/. 804,122	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, en las IIEE focalizadas del quintil 1, de la educación básica, primaria, en las provincias de San Miguel, San Pablo, Contumaza y Cajabamba, región Cajamarca.	S/. 5,145,427	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático en IIEE focalizadas del quintil 1 de la educación básica inicial en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y San Marcos región Cajamarca.	S/. 1,657,591	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, en las IIEE focalizadas del quintil 1, de la educación básica, primaria, en las provincias de Jaén y San Ignacio, región Cajamarca.	S/. 5,469,514	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, en las IIEE focalizadas del quintil 1, de la educación básica, primaria, en las provincias de Chota, Cutervo y Santa Cruz, región Cajamarca.	S/. 5,564,838	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático en las instituciones educativas focalizadas del quintil 1, de la educación básica, inicial en las provincias de Santa Cruz, Chota y Cutervo, región Cajamarca.	S/. 1,134,075	2008
	Logros de aprendizaje en las áreas de comunicación integral y lógico matemático, en las IIEE focalizadas del quintil 1 de la educación básica, primaria, en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y San Marcos, región Cajamarca.	S/. 5,891,721	2008
Madre de Dios	Mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en la gestión pedagógica de la región de Madre de Dios.	S/. 3,579,552	2009

Región	Nombre Proyecto	Monto de Inversión proyectado	Año de inicio
San Martín	Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en IIEE focalizadas de la región San Martín.	S/. 1,955,696	2007
	Formación docente en servicio para el desarrollo de capacidades en los estudiantes de educación básica regular de la región San Martín.	S/. 5,979,151	2008
	Mejoramiento de la atención integral a niños menores de 3 años, de educación básica regular, de la región San Martín.	S/.5,900,128	2009
Ucayali	Fortalecimiento de capacidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las IIEE de la zona rural y bilingüe de las provincias de Coronel Portillo, Padre Abad y Atalaya de la región Ucayali	S/. 5,701,555	2008
TOTAL		S/. 71,272,136	

Fuente: SNIP Banco de proyectos. Elaboración propia.

Cuadro 46. Definiciones de los clasificadores presupuestarios de la genérica de gasto “Adquisición de activos no financieros”

T. Trans./ Genérica / SubGen /Específica		
2.6	ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	GASTOS POR LAS INVERSIONES EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE CAPITAL QUE AUMENTAN EL ACTIVO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO. INCLUYE LAS ADICIONES, MEJORAS Y REPARACIONES DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA DEL BIEN DE CAPITAL, LOS ESTUDIOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN
2.6.1	ADQUISICION DE EDIFICIOS Y ESTRUCTURAS	ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES YA EXISTENTES, PARA USO ADMINISTRATIVO, DE ENSEÑANZA, DE ATENCIÓN MÉDICA, ENTRE OTROS, POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS
2.6.2	CONSTRUCCION DE EDIFICIOS Y ESTRUCTURAS	GASTOS POR LA CONSTRUCCIÓN DE BIENES INMUEBLES NO EXISTENTES, INCLUYE LAS ADICIONES, MEJORAS Y REPARACIONES
2.6.3	ADQUISICION DE VEHICULOS, MAQUINARIAS Y OTROS	GASTOS POR LA ADQUISICIÓN DE TODA CLASE DE VEHÍCULOS, MAQUINARIAS, EQUIPOS Y MOBILIARIOS, NECESARIOS PARA LAS OPERACIONES Y CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
2.6.4	ADQUISICION DE OBJETOS DE VALOR	GASTOS POR LA ADQUISICIÓN DE OBJETOS DE VALOR TALES COMO: JOYAS, ANTIGUEDADES, PIEDRAS, METALES PRECIOSOS, PINTURAS Y ESCULTURAS
2.6.5	ADQUISICION DE ACTIVOS NO PRODUCIDOS	GASTOS POR LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO PRODUCIDOS TALES COMO: TERRENOS URBANOS, RURALES Y ERIZOS.
2.6.6	ADQUISICION DE OTROS ACTIVOS FIJOS	GASTOS POR LA ADQUISICIÓN DE OTROS ACTIVOS FIJOS, COMO BIENES AGROPECUARIOS, PESQUEROS Y MINEROS. INCLUYE BIENES CULTURALES E INTANGIBLES, ENTRE OTROS.
2.6.7	INVERSIONES INTANGIBLES	GASTOS QUE SE GENERAN POR LAS INVERSIONES INTANGIBLES, CUYO OBJETIVO ES EL INCREMENTO O MEJORA EN LA PROVISIÓN DE UN BIEN O SERVICIO PUBLICO.
2.6.71	INVERSIONES INTANGIBLES	GASTOS QUE SE GENERAN POR LAS INVERSIONES INTANGIBLES, CUYO OBJETIVO ES EL INCREMENTO O MEJORA EN LA PROVISIÓN DE UN BIEN O SERVICIO PUBLICO.
2.6.71.2	SISTEMAS DE INFORMACION	GASTOS QUE SE GENERAN EN EL USO DE TEGNOLOGIAS DE INFORMACION Y COMUNICACION PARA EL APOYO EN LA

	TECNOLOGICAS	TOMA DE DECISIONES EN UNA ENTIDAD PUBLICA
2.6.71.3	MEJORAMIENTO DE PROCESOS	GASTOS QUE SE GENERAN PIR EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS IDONEOS QUE RIGEN LA PRESTACION DE UN SERVICIO
2.6.71.4	DISEÑO DE INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO	GASTOS QUE SE GENERAN POR EL DISEÑO DE INSTRUMENTOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO
2.6.71.5	FORMACION Y CAPACITACION	GASTOS QUE SE GENERAN POR LA FORMACION EFECTIVA DE CAPACIDADES Y DESTREZAS EN EL RECURSO HUMANO DE UNA ENTIDAD PUBLICA PARA INCREMENTAR SU PRODUCTIVIDAD
2.6.71.6	OTRAS INVERSIONES INTANGIBLES	GASTOS POR OTRAS INVERSIONES INTANGIBLES NO CONTEMPLADAS EN LAS PARTIDAS ANTERIORES
2.6.8	OTROS GASTOS DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	GASTOS POR LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y FACTIBILIDAD, ELABORACIÓN DE EXPEDIANTE TÉCNICOS, SUPERVISIÓN, ADMINISTRACIÓN Y OTROS AFINES, DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

Fuente: Texto Único Ordenado del Clasificador de Gastos Anexo 2, MEF DNPP

Anexo 9. Distritos seleccionados para la Municipalización

Cuadro 47. Distritos del PPM 2007

Región	Distrito
Amazonas	La Jalca y Asunción
Ancash	Huaraz e Independencia
Apurímac	Pacucha y Talavera
Arequipa	Cerro Colorado y Paucarpata
Ayacucho	Huamanguilla y Luricocha*
Cajamarca	Encañada* y Los Baños del Inca*
Callao	Ventanilla y Bellavista
Cusco	Echarate y Kimbiri
Huancavelica	Pampas* y Colcabamba
Huánuco	Amarilis y Chinchao
Ica	Chincha Alta y Chincha Baja
Junín	Santa Rosa de Ocopa y Comas
La Libertad	Florencia de Mora, El Porvenir* y La Esperanza
Lambayeque	Olmos y Motupe
Lima metropolitana	Miraflores, Surco, La Molina, Surquillo y Los Olivos
Lima Provincias	Pacarán e Imperial
Loreto	Belén y San Juan Bautista
Madre de Dios	Inambari y Las Piedras
Moquegua	Torata* y Carumas
Pasco	Paucartambo y Simón Bolívar
Piura	Santo Domingo y Chulucanas
Puno	Huata* y Ácora*
San Martín	Morales y Juan Guerra
Tacna	Ciudad Nueva* y Alto de la Alianza*
Tumbes	San Jacinto y Corrales
Ucayali	Yarinacocha y Nueva Requena
Total	56

* Distritos que no culminaron proceso de transferencia de funciones y presupuesto en 2007.

Fuente: MED Informe de avance al 30 de setiembre del 2007

Cuadro 48. Distritos del PPM 2008

Región	Distrito
Amazonas	Lamud, Montevideo, Ocumal, Tingo y San Francisco del Yeso
Ancash	Huaylas, Pallasca, Pueblo, Libre, Santa Cruz, Tauca, Yuracmarca, Huallanca, Pararín y Santo Toribio
Apurímac	Andarapa, San Jerónimo y Colcabamba
Ayacucho	Alcamenca, Iguain y Upahuacho
Callao	Carmen de la Legua Reynoso, La Punta y La Perla
Cusco	Machupicchu
Huancavelica	Acostambo, Chinchihuasi, Daniel Hernández, Huachocolpa, Julcamarca, San Isidro y Vilca
Huánuco	Cahuac, Churubamba, Padre Felipe Luyando, Singa, Jacas Grande, Llata, Punchao, Santa María del Valle y Tournavista
Ica	El Ingenio, Parcona, Tibillo y Alto Larán
Junín	Huáchac, San Luis de Shuaro y Tres de diciembre

La Libertad	Bolívar y Chepén
Lambayeque	Santa Rosa y Ferreñafe
Lima Metropolitana	Ancón, Breña, Pachacámac, Puente Piedra y Santa Rosa
Lima Provincias	Carampoma, Chilca, Huanza, Huarochirí, Leoncio Prado, San Lorenzo de Quinti, Santa Eulalia, Chancay, Laraos, Matucana y San Antonio
Loreto	Lagunas, Punchana y Trompeteros
Madre de Dios	Iñapari, Tahuamanu y San Lorenzo
Pasco	Huariaca
Piura	Colán y Paita
San Martín	Buenos Aires, Caspisapa, Pucacaca, San Cristóbal, San Hilarión, Tres Unidos y El Eslabón
Tacna	Ite
Ucayali	Irazola, Manantay, Masisea, Purús y Campoverde
Total	88

Fuente: OCR Evaluación del Plan Pilo 2007-2008

Cuadro 49. Municipalidades acreditadas por el MED y la PCM aptas para recibir la transferencia

Región	Distrito
Amazonas	Asunción
Ancash	Huaraz e Independencia
Apurímac	Pacucha y Talavera
Arequipa	Cerro Colorado y Paucarpata
Ayacucho	Huamanguilla
Callao	Bellavista y Ventanilla
Cusco	Echarate y Kimbiri
Huancavelica	Colcabamba
Huánuco	Amarilis y Chinchao
Ica	Chincha Alta y Chincha Baja
Junín	Santa Rosa de Ocopa
La Libertad	Florencia de Mora y La Esperanza
Lambayeque	Olmos y Motupe
Lima Metropolitana	La Molina, Los Olivos, Miraflores, Surco y Surquillo
Lima Provincias	Imperial y Pacarán
Loreto	Belén y San Juan Bautista
Madre de Dios	Inambari y Las Piedras
Moquegua	Carumas
Pasco	Paucartambo y Simón Bolívar
Piura	Chulucanas y Santo Domingo
San Martín	Juan Guerra y Morales
Tumbes	Corrales y San Jacinto
Ucayali	Nueva Requena y Yarinacocha
Total	44

Fuente: OCR Evaluación del Plan Pilo 2007-2008

Anexo 10. Ficha Técnica para el ranking de proyectos de FONDEP

Ficha Técnica del ranking de escuelas

Nombre de la escuela:

Monitor (a) :

Nombre del Proyecto:

Criterio	Indicadores	Descripción del indicador	Ptje Ideal	Ptje Obtenido
I. Administrativo	1.1. Adquisición de bienes y materiales según el contenido del proyecto.		12	
	1.2. Entregó el informe de gastos con el sustento debidamente acreditado		12	
	1.3. Entregó el informe de gastos en las fechas previstas.		6	
Total			30	

Criterio	Indicadores	Descripción del indicador	Ptje Ideal	Ptje Obtenido
II. Gestión	2.1. Uso efectivo (real) de los bienes y materiales adquiridos para la ejecución del proyecto.		5	
	2.2. Elaboró productos (materiales educativos, programas de radio, etc.) acordes al proyecto.		5	
	2.3. Cumple con las actividades del proyecto en los plazos establecidos por éste.		5	
	2.4. El Comité de Gestión se reúne al menos quincenalmente para tomar decisiones sobre el proyecto		5	
	2.5. Realizó alguna alianza estratégica (firma de convenios, envío de oficios, etc.).		4	
	2.6. El proyecto usa estrategias lúdicas, creativas e investigativas que van más allá del currículo.		4	
	2.7. Aprobación del Informe Pedagógico, oportunamente (en fechas establecidas).		4	
	2.8. Aprobación del Informe de Línea de Base, oportunamente (en fechas esta establecidas)		3	
Total			35	

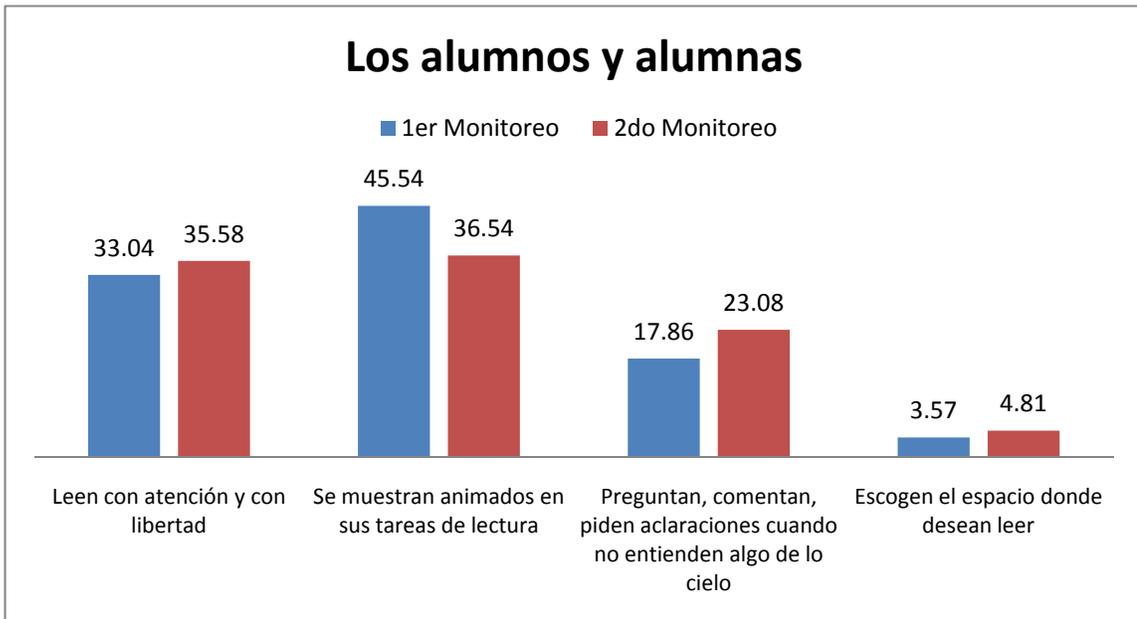
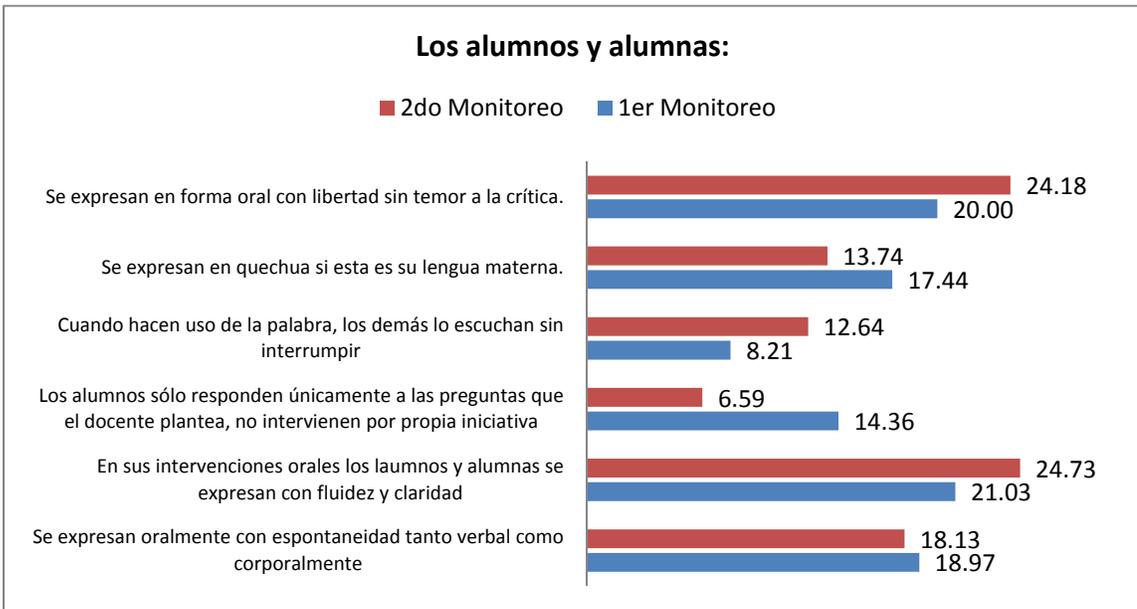
Criterios	Indicadores	Descripción del indicador	Ptje Ideal	Ptje Obtenido
III. Participación Docente	3.1. Aplican estrategias innovadoras en el aula, como parte de las actividades del proyecto.		6	
	3.2. Cuenta con la aceptación del director y/o directivos.		5	
	3.3. Aceptan sugerencias u orientaciones con apertura (son flexibles).		4	

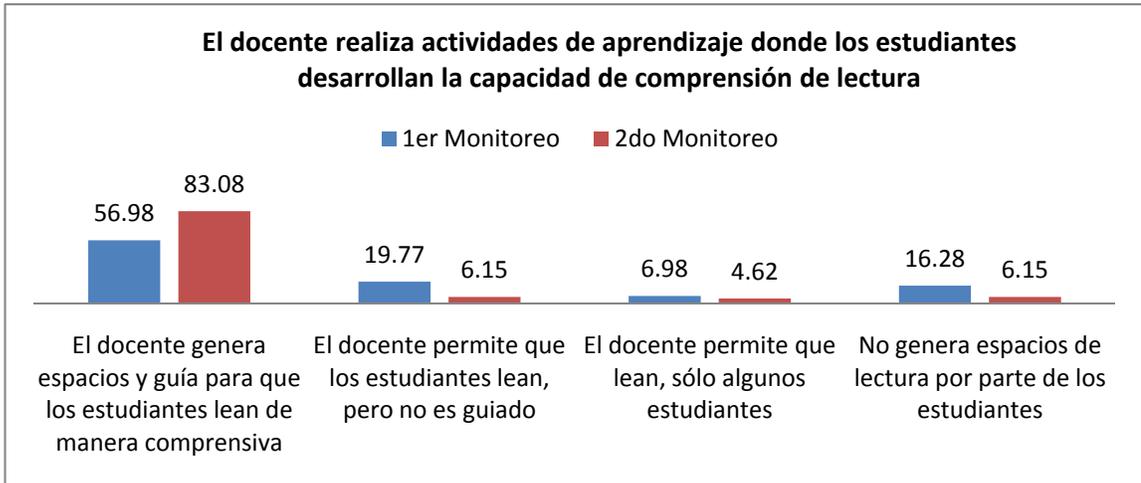
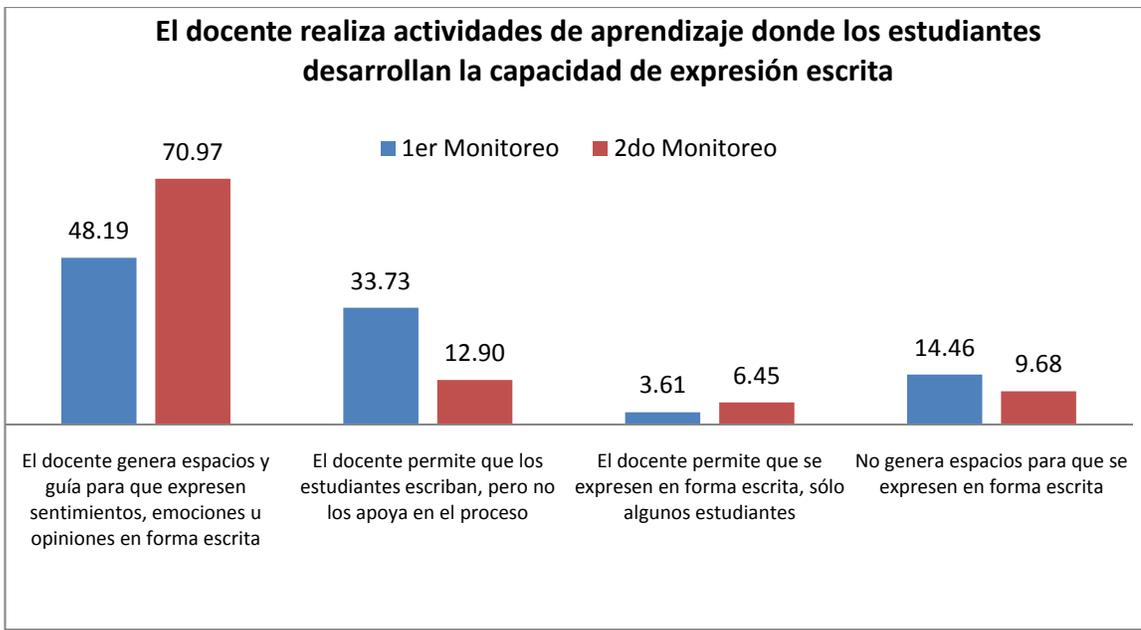
Total			15	
Criterios	Indicadores	Descripción del indicador	Puntaje Ideal	Puntaje Obtenido
IV. Los y las estudiantes se encuentran desarrollando capacidades comunicativas.	4.1. Niños y niñas se expresan con espontaneidad, fluidez y claridad sus opiniones y pensamientos		8	
	4.2. Identificación de habilidades comunicativas de acuerdo con la capacidad priorizada en el proyecto.		6	
	4.3. Reciben un trato adecuado de parte del docente (por ejemplo, sin ser insultados, agredidos física o verbalmente, otros).		6	
Total			20	

Total:100

La ficha fue aplicada por los monitores en cada una de las escuelas asignadas a su cargo como se presenta en la siguiente cuadro. La consigna fue que evaluarán a cada uno de los proyectos sobre los criterios propuestos en la ficha técnica anterior.

Anexo 11. Avances de junio a noviembre del proyecto de Fondos Concursables: resultados de observaciones de aula





Fuente: Fondep

Anexo 12. Construcción de la variable de presupuesto por distrito

Se construyó una variable de presupuesto a nivel distrital por nivel educativo utilizando el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año 2009. Para realizar la distribución entre los distritos, se dividió el presupuesto en las siguientes categorías de presupuesto:

- Personal y obligaciones sociales
- Presupuesto corriente subdividido en:
 - Electricidad
 - Internet
 - Resto del presupuesto corriente
- Inversiones
- Otros

El presupuesto de Personal y obligaciones sociales se distribuyó de manera proporcional al número de empleados que tienen las IIEE de cada distrito, tanto docentes como personal administrativo. Este dato se tomó del Censo Escolar 2008, del Ministerio de Educación.

El presupuesto en Electricidad se distribuyó de manera proporcional al número de IIEE del distrito cuyo local cuenta con electricidad. El mismo procedimiento se realizó para el gasto en Internet. La información de los locales educativos con electricidad e internet se obtuvo del módulo de Local Escolar del Censo Escolar 2008.

El presupuesto corriente restante, el presupuesto en inversión y el presupuesto en otros rubros se distribuyó de manera proporcional al número de alumnos en cada nivel educativo en el distrito.

Finalmente se sumó el presupuesto de todas las categorías calculadas para cada distrito y nivel educativo y se obtuvo el Presupuesto Inicial Modificado del año 2009 a nivel distrital por cada nivel educativo.

Anexo 13. Descripción metodológica del trabajo de campo en Huánuco y Apurímac

Parte 1: Diseño muestral - Ficha técnica

Objetivo general		
Sistematizar y evaluar la Estrategia de Acompañamiento Pedagógico con el fin de brindar recomendaciones y propuestas orientadas a la mejora del programa.		
Objetivos específicos		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar y describir las características del diseño y metodología de la estrategia de acompañamiento pedagógico a nivel del MED que facilitan o limitan su desarrollo e implementación. 2. Identificar y describir los aspectos o factores que facilitan o interfieren en el proceso de implementación de las ETR, su funcionamiento y ejecución para el desarrollo de la estrategia de acompañamiento pedagógico nivel de GR. 3. Identificar y describir las principales características, aspectos o factores que facilitan o interfieren en el proceso de acompañamiento pedagógico, entre el acompañante y el docente, tanto en los aspectos técnico pedagógicos como en los aspectos relacionales. 		
Tipo de evaluación	Evaluación de procesos de implementación	
Diseño	Mixto de corte transversal en dos fases: cualitativa y cuantitativa.	
Ámbitos	Apurímac (DRE Apurímac y UGELs: Cotabambas, Chincheros, Aymaraes, Andahuaylas) Huánuco (DRE Huánuco y UGELs: Ambo, Huánuco, Pachitea, Leoncio Prado)	
Fase 1: Estudio Cualitativo		
Participantes		
Entrevistas	Funcionarios DEP	3 entrevistados
	Funcionarios DEI	4 entrevistados
	Funcionarios Región Apurímac (DRE y UGELs)	11 entrevistados
	Funcionarios Región Huánuco (DRE y UGELs)	10 entrevistados
	Acompañantes Primaria	12 entrevistados
	Acompañantes Inicial	12 entrevistados
	Docentes de Inicial	7 entrevistados
	Docentes de Primaria	9 entrevistados
Promotora de PRONOEI	5 entrevistados	
Docente Coordinadora de PRONOEI	2 entrevistados	
Padres de Familia	11 entrevistados	
Entrevistas grupales	Entrevista grupal 1 (Huánuco)	7 acompañantes entrevistados
	Entrevista grupal 2 (Huánuco)	9 acompañantes entrevistados
	Entrevista grupal 3 (Apurímac)	13 acompañantes entrevistados
Instrumentos		
<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista a Funcionarios MED • Guía de entrevista a Funcionarios DRE/ UGEL • Guía de entrevista a Acompañantes • Guía de Entrevistas Grupales • Guía de entrevista a Docentes (CEI y Primaria)/ Promotora del PRONOEI/ Coordinadora del PRONOEI • Guía de entrevista a Padres de Familia 		
Fase 2: Estudio Cuantitativo		
Participantes		
Censo de acompañantes.	27 acompañantes de Apurímac 51 acompañantes de Huánuco	
Muestreo Sistemático de instituciones educativas.	70 instituciones educativas de Apurímac (NC: 95%; N Error: 11.5%)	76 docentes 46 padres de familia
	73 instituciones educativas de Huánuco	81 docentes

(NC: 95%; N Error: 12.3%)	28 padres de familia
Instrumentos	
<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionario 1: Docentes Acompañados • Cuestionario 2: Docentes No Acompañados • Cuestionario 3: Acompañante pedagógico • Cuestionario 4: Padres de Familia 	

Parte 2: Diseño muestral - Fase Cuantitativa

1. Selección del ámbito de estudio.

Se definió como unidad de muestreo las IIEE de dos regiones: Apurímac y Huánuco. El universo es de 1765 IIEE de Inicial y Primaria acompañadas. 530 en Apurímac y 1235 en Huánuco.

2. Selección de UGELs.

Se asignó un factor de ponderación (FP) por UGEL en base a la cantidad total de IIEE acompañadas. Se buscó selección el número de UGELs que representaran en conjunto más del 50% de Instituciones Educativas acompañadas de la región. Se asumió el peso de ponderación aumenta la probabilidad de ser seleccionadas aquellas UGELs con más IIEE acompañadas.

APURÍMAC					
Número	UGEL	IIEE Primaria	IIEE Inicial	Total	FP
1	Abancay	61	59	120	0.23
2	Andahuaylas	38	57	95	0.18
3	Cotabambas	41	32	73	0.14
4	Chicheros	37	36	73	0.14
5	Aymares	35	22	57	0.11
6	Antabamba	23	18	41	0.08
7	Graú	28	20	48	0.09
8	Huancarama	12	11	23	0.04
Total		275	255	530	1

HUÁNUCO					
Número	UGEL	IIEE Primaria	IIEE Inicial	Total	FP
1	Huánuco	105	94	199	0.16
2	Dos de mayo	75	30	105	0.09
3	Huacaybamba	45	26	71	0.06
4	Huamalies	60	51	111	0.09
5	Puerto Inca	49	23	72	0.06
6	Pachitea	45	26	71	0.06
7	Ambo	60	38	98	0.08
8	Leoncio Prado	204	110	314	0.25
9	Marañón	30	18	48	0.04
10	Yarowilca	45	30	75	0.06
11	Lauricocha	45	26	71	0.06
Total		763	472	1235	1

3. Censo de Acompañantes.

Se realizó un censo de la población de acompañantes correspondiente a las UGELs seleccionadas.

Región	Población de Acompañantes
--------	---------------------------

	Inicial	Primaria	Total
Huánuco	19	32	51
Apurímac	13	14	27

4. Selección de instituciones educativas.

Se determinó que el número intencional de IIEE de 150. Luego, usando un tipo de muestreo sistemático, se escogieron las IIEE que conformarían la muestra final tanto de Huánuco como de Apurímac. En dichas IIEE, se encuestó a todos los docentes acompañados.

Muestreo sistemático de instituciones educativas		
Población	Apurímac	530 instituciones educativas de los niveles de inicial y primaria focalizadas en la región Apurímac del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA)
	Huánuco	1235 instituciones educativas de los niveles de inicial y primaria focalizadas en la región Apurímac del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA)
Tamaño de muestra	Apurímac	70 IIEE con 76 docentes acompañados
	Huánuco	73 IIEE con 81 docentes acompañados
Margen de error (N.C. 95%)	Apurímac	11.5%
	Huánuco	12.3%

5. **Selección de padres de familia:** A partir de las entrevistas se comprobó que los padres de familia no conocían el PELA o el acompañamiento. Por tal motivo, se estableció intencionalmente encuestar a un padre de familia por IE hasta completar el 30% de la muestra de docentes.

Parte 3: Muestro e instrumentos de Fase Cualitativa

Nivel de análisis	Perfiles de actores		Guía de Entrevista/ Temas
Ministerio de Educación	Funcionarios de la DEP	Coordinador del PELA	Guía de entrevista a Funcionarios MED 1. Organización de la Dirección de Educación de Inicial/Primaria para construir el diseño de la Estrategia de Acompañamiento. 2. Construcción y características del diseño de la Estrategia de Acompañamiento: 2.1. Lineamientos/orientaciones para la organización y preparación del equipo en las regiones. 2.2. Lineamientos/orientaciones de gestión en las regiones. 2.3. Lineamientos/orientaciones para la planificación y el trabajo del equipo de acompañantes
		Especialista DEP para la región Huanuco	
		Especialista DEP para la región Apurímac	
	Funcionarios de la DEI	Coordinadora del Área de Desarrollo Curricular	
		Especialista de Monitoreo y Evaluación	
		Especialista DEI para la región Huánuco	
		Especialista DEI para la región Apurímac	
Gobierno Regional	Dirección Regional Educación (DRE)- Apurímac	Director de Gestión Pedagógica	Guía de entrevista a Funcionarios DRE/ UGEL 1. Definición y objetivos de la Estrategia de Acompañamiento. 2. Condiciones básicas de implementación de la Estrategia de Acompañamiento. 3. Implementación de la Estrategia de Acompañamiento: 3.1. Acciones de Implementación. 3.2. Evaluación y Monitoreo. 3.3. Puesta en marcha de la Estrategia de Acompañamiento. 4. Organización de los acompañantes y condiciones laborales. 5. Relaciones entre funcionarios del GR/ DRE/ UGEL y relaciones entre acompañantes y docentes. 6. Percepción general sobre el proceso: fortalezas y dificultades.
		Especialista en Gestión Pedagógica Inicial	
		Especialista en Gestión Pedagógica Primaria	
		Acompañante Regional	
	Dirección Regional Educación (DRE)- Huánuco	Especialista en Gestión Pedagógica Inicial	
		Especialista en Gestión Pedagógica Primaria	
		Acompañante Regional	
	Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Ambo, Pachitea, Leoncio Prado y Huánuco-Huánuco	Director de Gestión Pedagógica	
		Especialista de Primaria	
	Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Cotabambas, Chincheros, Aymaraes, Andahuaylas-Apurímac	Especialista de Inicial	
		Especialista de Primaria	
	Equipo de Acompañamiento	Acompañantes de Primaria	

	Acompañantes de Inicial	<ol style="list-style-type: none"> 2. Aspectos pedagógicos del acompañamiento. 3. Organización del acompañamiento: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Capacitación recibida. 3.2. Funciones del acompañante y sus condiciones de trabajo. 3.3. Apoyo a los acompañantes. 4. Percepción y relación del acompañante sobre los docentes a su cargo y la comunidad. 5. Percepción del acompañante sobre sí mismo. <p>Guía de Entrevistas Grupales</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Percepciones sobre el proceso de acompañamiento 2. La relación acompañante-docente. 3. Organización de la estrategia de acompañamiento.
Instituciones Educativas	Docentes de Inicial	<p>Guía de entrevista a Docentes (CEI y Primaria)/ Promotora del PRONOEI/ Coordinadora del PRONOEI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Experiencia general con el acompañamiento pedagógico. 2. Aspectos pedagógicos del acompañamiento. 3. Percepción y relación del docente/ promotora del PRONOEI/ coordinadora del PRONOEI con su acompañante. <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Relación con el acompañante. 3.2. Relación con los padres de familia. 3.3. Relación de los acompañantes con los padres de familia. 4. Percepción del docente/ promotora del PRONOEI/ coordinadora del PRONOEI sobre sí mismo.
	Docentes de Primaria	
	Promotora de PRONOEI	
	Docente Coordinadora de PRONOEI	
	Padres de Familia	<p>Guía de entrevista a Padres de Familia</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participación general de los padres en la escuela o centro educativo. 2. Acompañamiento y participación de los padres. <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Información sobre el acompañamiento. 2.2. Información sobre la participación de los padres.

Parte 4: Descripción de instrumentos de Fase Cuantitativa

Cuestionario 1: Docentes Acompañados
<ol style="list-style-type: none"> 1. Datos Generales 2. Experiencia docente 3. Sobre el acompañamiento 4. Desarrollo del Acompañamiento 5. Reuniones con docentes acompañados 6. Padres de Familia 7. Sobre materiales 8. Valoración del acompañamiento 9. Mantenimiento preventivo

Número de preguntas	62
Cuestionario 2: Docentes No Acompañados	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Datos Generales 2. Experiencia docente 3. Experiencia de acompañamiento 4. Docentes que no desean ser acompañados 5. Docentes que dejaron de ser acompañados 6. Interés en el acompañamiento 7. Información sobre el acompañamiento 8. Mantenimiento preventivo 	
Número de preguntas	49
Cuestionario 3: Acompañante pedagógico	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Datos Generales 2. Perfil del acompañante 3. Experiencia de acompañamiento 4. Capacitación para el acompañante 5. Implementación del acompañamiento 6. Materiales para los acompañantes 7. Condiciones laborales 8. Relaciones interpersonales y apoyo a los acompañantes 	
Número de preguntas	91
Cuestionario 4: Padres de Familia	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Datos del Padre o Madre de Familia 2. Información sobre el Acompañamiento Pedagógico 3. Información sobre mejoramiento de la escuela 	
Número de preguntas	20

Anexo 14. Entrevistas del estudio institucional del PPR

#	Nombre	Institución	Cargo	Medio de registro
1	Emma Yep	Cajamarca	Coordinador del Programa de Inversiones en Educación	Notas
2	Manuel Iguñiz	Foro Educativo	Miembro	Cinta magnética
3	Cinthia Vidal	Propuesta Ciudadana	Asesora del Área de Fortalecimiento a Gobiernos Regionales	Cinta magnética
4	Bruno Barletti	Banco Mundial	Consultor	Cinta magnética
7	María Luisa Sánchez	CNE	Asesora de la Comisión de Gestión, Descentralización y Presupuesto	Cinta magnética
8	Patricia Correa	CNE	Asesora de la Comisión de Gestión, Descentralización y Presupuesto	Archivo Digital
9	Midori de Habich	PRAES	Directora	Archivo Digital
10	Flor Pablo	Aprendes	Coordinadora de Políticas y Descentralización	Archivo Digital
11	Daniel Jesús Ccory	Aprendes		Archivo Digital
5	Juan Pablo Silva	MEF	Miembro del Equipo PPR	Archivo Digital
6	Edmundo Beteta	MEF	Experto en PPR	Archivo Digital
12	Milagros Villa García	MEF	Sectorista Educación – PPR	Archivo Digital
13	Roger Salhuana	MEF	Coordinador del Equipo PPR	Archivo Digital
14	Luis Cordero	MEF	Sectorista Salud – PPR	Archivo Digital
15	José Carlos Chávez	MEF	Equipo de Evaluación PPR	Archivo Digital
16	Javier Vega	MED	Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa	Archivo Digital
17	José Luis Paco	MED	Unidad de Programación	Archivo Digital
18	Wilder Aliaga	MED	Especialista en Presupuesto	Archivo Digital / Notas
19	Carlos Pizano	MED	Secretario de Planificación Estratégica	Notas
20	Ana Reátegui	MED	Jefe de la Oficina General de Administración	Notas
21	Jorge Cobián	MED	Director de Educación Primaria	Archivo Digital
22	Jorge Espinoza	Gobierno Regional de Huánuco	Presidente Regional	Notas
23	Cesar Morgan	Gobierno Regional de Huánuco	Gerente de Desarrollo Social	Notas
24	Teodolfo Enciso	Gobierno Regional de Huánuco	Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	Notas
25	Josefina Roncagliolo	Gobierno Regional de Huánuco	Jefa de la Sub Gerencia de Presupuesto y Tributación	Notas
26	Gilbert Mallqui	DRE – Huánuco	Director Regional de Gestión Pedagógica	Notas
27	Jorge Tobías	DRE – Huánuco	Director Regional de Gestión Institucional	Notas
28	Pompeyo Ariza	DRE – Huánuco	Especialista de la DRE	Notas
29	Flavio Cajaleón	DRE – Huánuco	Planificador de la DRE	Notas
30	Juan Sánchez	DRE – Huánuco	Director Regional de Educación	Notas
31	Aldo López	DRE – Huánuco	Especialista de Presupuesto DRE	Notas
32	María de los Ángeles Rubio	DRE – Huánuco	Gerente de Administración	Notas
33	Antonia Crespo	DRE – Huánuco	Tesorera	Notas

#	Nombre	Institución	Cargo	Medio de registro
34	Mirna Menacho	DRE – Huánuco	Jefa de Abastecimiento	Notas
35	Jaime Heredia	UGEL - Leoncio Prado	Director de la UGEL	Notas
36	Fernandinez Huerto	UGEL - Leoncio Prado	Jefe del Área de Gestión Institucional	Notas
37	Jorge Sagawa	UGEL - Leoncio Prado	Especialista en Finanzas	Notas
38	Rosa Ramírez	UGEL - Leoncio Prado	Especialista en Inicial	Notas
39	Leoncio Sosa	UGEL - Leoncio Prado	Especialista en Primaria	Notas
40	María del Carmen Flores	UGEL - Leoncio Prado	Jefe del Área de Administración	Notas
41	Oscar Nicanor Ruiz	Gobierno Regional de Ancash	Gerente de Desarrollo Social	Notas
42	César Cerna	Gobierno Regional de Ancash	Gerente de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	Notas
43	Richard Rojas	Gobierno Regional de Ancash	Sub-Gerente de Presupuesto	Archivo Digital
44	Jesús Mejía	Gobierno Regional de Ancash	Sub-Gerente de Desarrollo Social	Archivo Digital
45	Manuel Giraldo	DRE – Ancash	Director de Gestión Pedagógica	Archivo Digital
46	Manuel Jesús Tello	DRE – Ancash	Director de Gestión Institucional	Archivo Digital
47	Cecilia Cortijo	DRE – Ancash	Especialista de Planificación	Archivo Digital
48	Edwin Medrano	DRE – Ancash	Financista DRE	Archivo Digital
49	Edber Paredes	DRE – Ancash	Especialista Pedagógico	Archivo Digital
50	Antonio Rojas	UGEL – Yungay	Jefe del Área de Gestión Institucional	Archivo Digital
51	Ángel Carrasco	UGEL – Yungay	Especialista en Estadística	Archivo Digital
52	Jesús López	UGEL – Yungay	Especialista en Finanzas – PPR	Archivo Digital

Anexo 15. Estructura Funcional Programática del PE Logros de Aprendizaje

Programa Estratégico	Función	Programa	Sub-Programa	Actividades	Componentes	Finalidades	Medida
3. LOGROS DE APRENDIZAJE AL FINALIZAR EL III CICLO	22. EDUCACIÓN	047. EDUCACIÓN BÁSICA	103. EDUCACIÓN INICIAL	1. 043724. Niñas y niños cuentan con las competencias básicas en Comunicación Integral y pensamiento Lógico Matemático al concluir el II Ciclo	3. 120618 Incremento en el acceso a educación inicial	(00607) Desarrollo de la enseñanza	140. Horas lectivas
						(33376) Materiales y Recursos educativos en la IE y Programas de Educación Inicial	236. Institución educativa
						(33377) Gobiernos regionales y/o municipales crean espacios comunales para la implementación de los programas de atención no escolarizada	157. Localidad
						(39062) Instancias intermedias asesoradas para gestionar la ampliación de la cobertura en Educación Inicial	216. Instancia intermedia
					3. 120620. Docentes con competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje en el nivel inicial	(33366) Programa Nacional de Capacitación Docente (Inicial EBR y EIB)	035. Docente capacitado
						(33382) Acompañamiento Pedagógico en servicio a las docentes y promotoras educativas comunitarias.	086. Persona educativa
				1. 061976 Infraestructura y equipamiento adecuados para el desarrollo de las actividades educativas de las II.EE. Inicial	3. 120621. Sistema con información sobre la situación de la infraestructura educativa	(39063) Docentes que participan en el Programa Nacional de Especialización Docente (inicial)	291. Docente especializado
						(39064) Acompañamiento pedagógico a especialistas	292. Especialista asistido
						(33383) Diagnóstico de la Infraestructura Educativa –Inicial	182. Local
				3. 120622. Saneamiento físico-legal de locales de IIEE públicas	3. 120624. Programas de mantenimiento de infraestructura educativa (nacional, regional y municipal)	(33386) II.EE inscritas en los Registros Públicos a nombre del MED-Inicial	182. Local
						(33987) Instituciones Educativas de Inicial con mantenimiento correctivo	182. Local

Programa Estratégico	Función	Programa	Sub-Programa	Actividades	Componentes	Finalidades	Medida	
3. LOGROS DE APRENDIZAJE AL FINALIZAR EL III CICLO	22. EDUCACIÓN	047. EDUCACIÓN BÁSICA	0104. EDUCACIÓN PRIMARIA	1. 043096. Gestión educativa (administrativa institucional y pedagógica) orientada a la mejora de los resultados de aprendizaje en la institución educativa	3. 120606. Sistema de información y seguimiento	(39065) Instancias de Gestión cuentan con información del servicio educativo	204. II.EE.	
					3. 120607. Sistema de incentivos	(39066) Programa de Incentivos Diseñado	235. Programa diseñado	
					2. 120609. Sistema de evaluación de logros de aprendizaje	(33353) Matriz de Estándares para la Evaluación de los Aprendizajes en Comunicación Integral y Lógico Matemática del II y III Ciclo de EBR	225. Matriz de estándares	
						(33355) Sistema de Evaluación Operando	199. Alumno evaluado	
					3. 120612. Promoción del compromiso de las familias con la educación	(39068) Familias participan a favor de la Educación de los Niños de Inicial y Primaria	056. Familia	
					3. 167252. Evaluación y capacitación de directores	(39067) Directores participan del Programa de Capacitación en Gestión	293. Director Capacitado	
					1. 043098. Docentes del 1º y 2º con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en Comunicación Integral y Lógico Matemática	3. 120614. Lineamientos y orientaciones eficaces para la planificación curricular	(33364) Padrón de Clasificación del total de Instituciones Educativas de la EBR	233. Base de datos
						3. 120615. Programa de capacitación y especialización docente en CI y PLM para el III ciclo EBR	(33366) Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (Primaria EBR y EIB)	035. Docente capacitado
							(39063) Docentes que participan en el Programa Nacional de Especialización Docente (Primaria)	291. Docente especializado
						3. 120616. Dotación de material educativo para el III ciclo EBR	(33369) Material educativo distribuido para estudiantes de primer y segundo grados (aulas)	242. Módulo de aula
				(33370) Material educativo distribuido para estudiantes de primer y segundo grados (alumnos)			243. Módulo de alumno	
				(33371) Material educativo distribuido para estudiantes de primer y segundo grados (IIEE)			244. Módulo de IIEE	
				3. 120617. Acompañamiento y monitoreo a docentes		(33373) Visitas de asesoramiento a docentes	294. Docente asesorado	
					(39790) Visitas de asesoramiento a especialistas	292. Especialista asistido		
				1. 061968. Infraestructura y equipamiento adecuados para el desarrollo de las actividades educativas de las II.EE. Primarias	3. 120621. Sistema con información sobre la situación de la infraestructura educativa	(33383) Diagnóstico de la Infraestructura Educativa	182. Local	
					3. 120622. Saneamiento físico-legal de locales de IIEE públicas	(33386) II.EE inscritas en los Registros Públicos a nombre del MED - Primaria	182. Local	
					3. 120624. Programas de mantenimiento de infraestructura educativa (nacional, regional y municipal)	38945 Instituciones Educativas de Primaria con Mantenimiento Correctivo	007. Aula	
						00765 Equipamiento mobiliario escolar	182. Local	
					06305 Infraestructura educativa	081. Obra		

Fuente: Ministerio de Educación

Anexo 16. Funciones y Perfil del Acompañante Pedagógico

I. Funciones del acompañante pedagógico

- Elaborar y ejecutar el plan de trabajo de acompañamiento mensual teniendo en cuenta los productos en el proceso, los mismos que deben reflejarse en **resultados** al culminar el año lectivo.
- Brindar acompañamiento pedagógico a los docentes a través, de talleres, micro talleres, visitas de acompañamiento en aula (toda una jornada pedagógica) básicamente centrada en: programación y diversificación curricular; manejo de estrategias metodológicas para el desarrollo de la lecto-escritura, la comprensión lectora, el pensamiento matemático y estrategia de atención simultánea y diferenciada; elaboración, uso, adecuación y contextualización de materiales educativos; participación de las familias y la comunidad y promover la asesoría en línea.
- Establecer alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas que puedan contribuir a mejorar el desempeño de los docentes y el logro de aprendizajes en los estudiantes.
- Participar en la elaboración y reajuste de instrumentos para el acompañamiento pedagógico a docentes en aula, redes, micro redes y grupos de inter aprendizaje (GIA).
- Participar en el proceso de organización, planificación, ejecución y evaluación de las actividades programadas por el Programa Estratégico “Logros de aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la EBR” en estricto cumplimiento del Plan de acompañamiento pedagógico formulado por el ETR de la DRE y UGEL; y elaborar el informe respectivo.
- Promover la participación de las familias y la comunidad a través de la estrategia pedagógica “Comunidad Educativa”.
- Promover actividades culturales para la afirmación de nuestra identidad cultural con inclusión y equidad.
- Coordinar permanentemente con el ETR, UGEL, DRE, Gobierno Regional, Municipios, Institutos Superiores Pedagógicos, universidades, Instituciones Consultoras en Educación Intercultural Bilingüe y Rural y otras instancias educativas, a fin de articular los esfuerzos para el logro del Programa Estratégico “Logros de Aprendizaje al finalizar en el III Ciclo de la EBR.
- Desarrollar las acciones de acompañamiento y asesoramiento permanente a docentes de aula unidocente y/o multigrado en su ámbito de intervención, procesando la información registrada.
- Prever los materiales a emplearse durante los talleres, micro talleres, acompañamiento en aula y la asesoría en línea.
- Elaborar los informes mensuales y anuales pertinentes sobre las acciones realizadas dirigidos a la UGEL y DRE en coordinación con el ETR.
- Verificar e informar sobre la ejecución oportuna y eficiente en campo, de las actividades programadas por otros programas, cuidando que no existan cruce ni interferencia de actividades en la zona.

II. Perfil del acompañante pedagógico

a) Formación profesional:

- Profesor(a) ó Licenciado(a) en Educación Inicial o Primaria o en alguna otra especialidad de educación con experiencia en aula del nivel al cual postula (Curriculum Vitae).
- Estudios de especialización en la lengua originaria del ámbito de trabajo.

- Deseable con especialización en formación docente y/o Educación Intercultural Bilingüe (Curriculum Vitae).

b) Experiencia:

- Experiencia mínima 2 años en educación en el nivel al cual postula, inicial o primaria unidocente y/o multigrado en el ámbito rural.
- Experiencia en capacitación de docentes.
- Experiencia en educación intercultural bilingüe.
- Experiencia en el manejo de instrumentos para el recojo de información.
- Experiencia en el manejo de estrategias de capacitación y acompañamiento pedagógico a docentes en contextos bilingües.
- Dominio de word, excel, internet y correo electrónico.

Fuente: Ministerio de Educación

Anexo 17. Distribución del presupuesto 2010 y de la meta física según productos del PELA

Cuadro 50. Distribución del presupuesto 2010 y de la meta física según productos del PELA (en millones de nuevo soles)

Productos	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	TOTAL
33366 PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION DOCENTE -INICIAL			
Docentes	883		883
S/.	9,0		9,0
33366 PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION DOCENTE -PRIMARIA			
Docentes	853		853
S/.	8,5		8,5
33370 MATERIAL EDUCATIVO DISTRIBUIDO PARA ESTUDIANTES DE PRIMER Y SEGUNDO GRADOS (ALUMNOS)			
Modulo de material alumno	1 079 784	367 620	1 447 404
S/.	42,3	0,9	43,2
33376 MATERIALES Y RECURSOS EDUCATIVOS EN LA IE O PROGRAMAS DE EDUCACION INICIAL			
Institución Educativa	15 705	104 199	119 904
S/.	56,4	26,6	83,0
38945 INSTITUCIONES EDUCATIVAS CON MANTENIMIENTO CORRECTIVO (PRIMARIA)			
Local	842	95	937
S/.	4,2	0,5	4,7
33373 VISITAS DE ASESORAMIENTO A DOCENTES			
Docente Asesorado	2,1	88,9	91,0
OTROS PRODUCTOS	304,0	549,7	853,7
TOTALES	426,5	666,1	1 092,6

Fuente: Exposición de Motivos, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010

Anexo 18. Presupuesto PELA según excluyendo gasto salarial, 2009 y 2010

Cuadro 51. Presupuesto PELA según excluyendo gasto salarial, 2009 y 2010 (millones de Nuevos Soles)

Actividad	Componente	PIM 2009		PIM 2010	
		Monto	%	Monto	%
Educación Inicial		155.7	53.47	191.9	42.19
Niñas y niños con competencias básicas al final del II ciclo de EBR	Transferencia de gobiernos locales	0	0.00	0	0.00
	Incremento en acceso a la educación inicial	105.8	36.32	146.4	32.19
	Desarrollo de modelos pedagógicos articulados	0	0.00	0	0.00
	Docentes con competencias en el nivel inicial	42.5	14.58	39.6	8.70
Atención integral de la infraestructura educativa en Educación inicial	Sistema con información sobre infraestructura	0.2	0.07	0.2	0.05
	Saneamiento físico legal de locales de IIEE públicas	1.79	0.61	1.5	0.33
	Programa de mantenimiento de infraestructura educativa	5.5	1.89	4.2	0.92
	Proyectos de inversión en infraestructura educativa *	0	0.00	0	0.00
Educación Primaria		135.52	46.53	263.0	57.81
Gestión educativa orientada a logros de aprendizaje	Transferencia de gobiernos locales	0	0.00	0.0	0.00
	Sistema de información y seguimiento	28.3	9.72	0.0	0.00
	Sistema de incentivos	0	0.00	0.0	0.00
	Programa de evaluación y capacitación de directores**	1.35	0.46	2.8	0.62
	Sistema de evaluación de logros de aprendizaje	40.59	13.94	32.6	7.17
	Marco normativo para asignar y seleccionar personal docente según capacidades y desempeño	0	0.00	0	0.00
	Marco normativo para gestión de recursos en IIEE	0	0.00	0	0.00
	Promoción del compromiso de familias con la educación	1.4	0.48	22.7	4.98
	Promoción de creación de espacios por gobiernos regionales y gobiernos locales	0	0.00	0	0.00
	Mejora de la nutrición escolar	0	0.00	0	0.00
Docentes de 1º y 2º de primaria eficaces para el logro de aprendizajes en CI y LM	Lineamientos eficaces para la planificación curricular	0.17	0.06	0.2	0.05
	Programa de capacitación y especialización docente en CI y PLM para el III ciclo EBR (PRONAFCAP)	20.8	7.14	8.6	1.89
	Dotación de material educativo para el III ciclo EBR	49	16.82	97.9	21.52
	Acompañamiento y monitoreo a docentes	11.3	3.88	91.0	20.01
Atención Integral: infraestructura educativa en Educación Primaria	Sistema con información sobre la situación de la infraestructura educativa	0.07	0.02	0.2	0.05
	Saneamiento físico-legal de locales de IIEE públicas	1.66	0.57	2.2	0.48
	Actualización de normas para infraestructura y equipamiento	0	0.00	0	0.00
	Programas de mantenimiento de infraestructura educativa	7.39	2.54	4.8	1.05
	Proyectos de inversión en infraestructura educativa*	0	0.00	0	0.00
Subtotal excluyendo gasto en planillas del componente de ampliación de cobertura en inicial***		291.24	100	454.84	100
Total		943.32	100	1071.1	100

Fuente: SIAF, Enero 2010

*No es un componente del PELA pero está incluido dentro de la asignación presupuestal 2008

**Llamado Evaluación y capacitación de directores en el PELA 2009

*** Gasto en planillas incluye Personal y Obligaciones Sociales, y Pensiones y Otras Prestaciones Sociales

Anexo 19. Avance de ejecución del PELA por nivel en el 2009 (en %)

Cuadro 52. Avance de Ejecución del PELA por nivel en el 2009 (en %)

Actividad	Componente	PIM 2008			PIM 2009		
		Total	Ejecutado	% Eject.	Total	Ejecutado	% Eject.
Educación Inicial		766.1	734.7	95.9	807.8	786.0	97.3
Niñas y niños con competencias básicas al concluir el II ciclo de EBR	Transferencia de gobiernos locales	0.1	0.1	60.2	0.0	-	-
	Incremento en acceso a la educación inicial	700.9	679.9	97.0	757.8	740.8	97.8
	Desarrollo de modelos pedagógicos articulados	15.7	15.5	99.0	0.0	-	-
	Docentes con competencias en el nivel inicial	42.1	36.6	86.9	42.5	38.1	89.7
Atención Integral de infraestructura educativa en Educación inicial	Sistema con información sobre infraestructura	0.0	-	0.0	0.2	0.2	100.0
	Saneamiento físico legal de locales de IIEE públicas	0.0	-	0.0	1.8	1.5	85.9
	Programa de mantenimiento de infraestructura educativa	0.0	-	0.0	5.5	5.4	98.0
	Proyectos de inversión en infraestructura educativa *	7.4	-	-	0.0	-	-
Educación Primaria		540.4	434.5	80.4	135.5	104.8	77.3
Gestión educativa orientada a logros de aprendizaje	Transferencia de gobiernos locales	0.0	-	25.3	0.0	-	-
	Sistema de información y seguimiento	0.6	0.6	98.8	0.028	0.017	60.6
	Sistema de incentivos	0.8	0.8	100.0	0.0	-	-
	Programa de evaluación y capacitación de directores**	2.0	1.8	87.7	1.4	1.4	100.0
	Sistema de evaluación de logros de aprendizaje	95.4	93.6	98.1	40.6	39.2	96.5
	Marco normativo para asignar y seleccionar personal docente según capacidades y desempeño	0.5	0.5	100.0	0.0	-	-
	Marco normativo para gestión de recursos en IIEE	0.3	0.3	99.9	0.0	-	-
	Promoción del compromiso de familias con la educación	1.3	1.1	87.4	1.4	0.7	52.0
	Promoción de creación de espacios por gobiernos regionales y gobiernos locales	2.6	2.2	82.8	0.0	-	-
	Mejora de la nutrición escolar	0.1	0.1	80.4	0.0	-	-
Docentes de 1º y 2º de primaria eficaces para el logro de aprendizajes en CI y LM	Lineamientos y orientaciones eficaces para la planificación curricular	18.2	18.0	98.8	0.2	0.2	93.7
	Programa de capacitación y especialización docente en CI y PLM para el III ciclo EBR	27.7	14.7	52.9	20.8	18.1	87.0
	Dotación de material educativo para el III ciclo EBR	36.7	8.4	22.9	49.0	25.5	51.9
	Acompañamiento y monitoreo a docentes	6.4	5.6	88.0	13.0	11.3	86.5
Atención Integral de infraestructura	Sistema con información sobre la situación de la infraestructura educativa	0.7	0.6	86.4	0.1	0.1	81.7

Actividad	Componente	PIM 2008			PIM 2009		
		Total	Ejecutado	% Eject.	Total	Ejecutado	% Eject.
educativa en Educación Primaria	Saneamiento físico-legal de locales de IIEE publicas	2.4	1.4	57.1	1.7	1.4	85.9
	Actualización de normas para infraestructura y equipamiento	0.6	0.4	68.9	0.0	-	-
	Programas de mantenimiento de infraestructura educativa	286.5	283.1	98.8	7.4	7.0	94.7
	Proyectos de inversión en infraestructura educativa*	57.6	-	-	0.0	-	-
Total		1,306.50	1,168.0	89.4	943.3	890.8	94.4

Fuente: SIAF, Diciembre 2010

*No es un componente del PELA pero está incluido dentro de la asignación presupuestal 2008

**Llamado Evaluación y capacitación de directores en el PELA 2009