

Ministerio de Educación
Secretaría de Planificación Estratégica

**“SUB SISTEMA DE SEGUIMIENTO,
ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE
PLANES DE MEDIANO PLAZO”**

DOCUMENTO DE TRABAJO¹ –

**Setiembre 2006
Lima – Perú**

¹ Elaborado por Enrique Chon Yamasato para el Área de Planificación de la Unidad de Programación, de la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa

“La gestión en educación sólo tiene sentido si impacta favorablemente el aprendizaje y la progresión de los educandos. Se entiende por dicha gestión la organización y administración de recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. Este es un proceso que abarca desde la definición de la política hasta la evaluación de los resultados del quehacer en la unidad educativa”.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).” Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile, enero de 2005.

Índice de contenido

I. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Objetivos.....	6
1.2. Antecedentes.....	6
1.3. Marco Institucional.....	7
II. MARCO CONCEPTUAL	10
2.1. Situación de la educación en el Perú	12
2.2. Enfoque de los roles del Estado.....	15
2.3. Proceso presupuestal.....	18
2.4. Viabilidad y Sistemas	20
2.4.1. Recursividad	21
2.4.2. Seguimiento y Evaluación: es necesario?.....	23
III. EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	25
3.1. Planes y sistemas en el proceso de planeamiento en la administración pública	28
3.2. El Sistema de Seguimiento, Análisis y Evaluación.....	30
3.2.1. Herramientas e instrumentos	32
3.2.2. Indicadores	34
3.3. Operatividad del sistema	38
3.3.1. Acopio de información	39
3.3.2. Análisis y evaluación.....	41
3.3.4. Retroalimentación en el sistema	42
IV. IMPLEMENTACIÓN	44
4.1. Estrategia general	45
4.2. Mantenimiento y sostenibilidad.....	45
4.3. Situación actual y próximos pasos	47
GLOSARIO	49
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
ANEXOS	55
Anexo 1: Breve descripción de las herramientas del SSAE.....	55
Anexo 2: Breve descripción de las formas de las evaluaciones	58

Índice de tablas

Tabla 1 Resultados de la Evaluación Nacional de rendimiento 2004	12
Tabla 2 Diferencias de puntajes obtenidos entre departamentos para el cuarto grado de primaria	13
Tabla 3 Tasa neta de cobertura por nivel educativo.....	13
Tabla 4 Funciones gerenciales y evolución del pensamiento administrativo.....	15
Tabla 5 Resumen de lineamientos sobre el papel del gobierno.....	17
Tabla 6 Sistema de seguimiento, análisis y evaluación	30
Tabla 7 Herramientas e instrumentos en los subsistemas 2-A, 2-B, 2-C y 3.....	33
Tabla 8 Criterios de los indicadores de desempeño	36
Tabla 9 Indicadores de seguimiento y evaluación de los Planes de mediano plazo según categorías	38
Tabla 10 Indicadores de las condiciones del entorno.....	38
Tabla 11 Tabla de evaluación de cumplimiento de Objetivos.....	41
Tabla 12 Ventajas para el Seguimiento y la Evaluación dependiendo su asociación con el MED	44

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Ámbito del Sector Educación	9
Ilustración 2 Impacto de la educación en el crecimiento económico y en el bienestar social	10
Ilustración 3 Un modelo de Sistema Educativo	11
Ilustración 4 Marco general del Sistema de Planeamiento	19
Ilustración 5 Recursividad organizativa en el sistema educativo peruano	22
Ilustración 6 Recursividad geográfico-político	23
Ilustración 7 Recursividad social	23
Ilustración 8 Esquema de funcionamiento sistémico	26
Ilustración 9 Procesos involucrados en el sistema	27
Ilustración 10 Articulación entre los Planes y los Objetivos	28
Ilustración 11 Articulación de la planificación y la formulación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	29
Ilustración 12 Diseño conceptual del SSAE	31
Ilustración 13 Esquema conceptual del Sistema de Seguimiento, Análisis y Evaluación ...	32
Ilustración 14 Preguntas que deben ayudar a responder los indicadores según ámbito de desempeño	35
Ilustración 15 Formas de las evaluaciones y retroalimentación del SSAE 2y3	42
Ilustración 16 Retroalimentación en los SSAE 2 y 3	43
Ilustración 17 Articulación de la planificación y la formulación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	46
Ilustración 18 Evaluación de la Misión de la institución	55
Ilustración 19 Matriz de evaluación Operativo/Normativo	56
Ilustración 20 Priorización de objetivos basado en los perjuicios generados en el Desarrollo por la acción deficiente o ineficaz de la educación	56
Ilustración 21 Concentración de funciones en el sistema educativo	57

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1990 en el mundo se vienen sucediendo cambios vertiginosos debido al acelerado crecimiento en el uso de las nuevas tecnologías, la apertura de mercados que convirtió al planeta en una aldea global y el concepto de valor orientado al conocimiento. Nos encontramos ante un nuevo contexto cuyos atributos más sobresalientes son la información y el conocimiento, la globalización y la interconexión en redes; en lo que se a denominado “la nueva economía”.

La nueva economía también conocida como economía “intangible”, “del saber”, “de la información” o “de lo inmaterial”, tiene diversas definiciones incluso contradictorias algunas de ellas, citamos algunas de ellas para tener una visión amplia del concepto:

“Una serie de cambios cualitativos y cuantitativos que, en los últimos 15 años, han transformado la estructura, el funcionamiento y las reglas de la economía. Es una economía donde el riesgo, la incertidumbre y el cambio constante son la regla general antes de la excepción” (Atkinson y Court, 1998).

También es frecuente pensar que la nueva economía ha tomado el lugar de la economía tradicional y esto también es un error porque la base sigue siendo la “vieja economía”, sus íconos y pilares son los que dan forma a la economía como concepto global, porque a pesar de que la nueva economía implica la transformación de la información en un bien y un medio de intercambio comercial, introdujo modificaciones en el mercado de trabajo y en el sistema educativo, cambios relevantes en la estructura de producción y comercialización; sin embargo lo que se intercambia y comercializa, sea un producto tangible o intangible debe producirse, transportarse y debe llegar al cliente final y esta ha sido siempre el modelo de la economía desde sus inicios.

Con la nueva economía se abre una nueva era económica caracterizada porque la producción como su fuente principal de riqueza se apoya en el conocimiento y la comunicación frente a los tradicionales recursos naturales y trabajo físico. La velocidad y la precisión en la que se genera y transmite información, la capacidad de almacenamiento de la misma y la flexibilidad de la organización de la producción en forma de red, permite incrementar, a la vez, de forma simultánea, la producción, la productividad, y también el empleo.

El presente documento cuenta con cuatro capítulos: el primero es de presentación del objetivo, antecedentes, y marco institucional, de forma tal que facilite al lector la introducción en el tema. En el segundo capítulo se muestra el marco conceptual bajo el cual se ha desarrollado el Sub sistema de Seguimiento y Evaluación, el cual es presentado en el capítulo siguiente. El cuarto y último capítulo contiene la estrategia que se empleará para implementar el Sub sistema de Seguimiento y Evaluación dentro de la Secretaría de Planificación Estratégica.

Es preciso señalar que, el desarrollo que se presenta en este documento, pretende satisfacer los requerimientos del proceso de seguimiento y evaluación de los temas asociados con el mediano y largo plazo, pero además intenta proponer un esquema sistémico del Sistema en su conjunto tal que sea posible la articulación entre los sub sistemas que la integran.

1.1. OBJETIVOS

En el marco de desarrollo de medidas que contribuyan a la mejora de la calidad del gasto, se incluye la identificación y seguimiento de las acciones prioritarias del sector; lo que es importante principalmente por tres razones: (i) contribuye a la priorización de los esfuerzos en las acciones más importantes para el logro de los objetivos sectoriales; (ii) ayuda a definir estándares nacionales sobre los bienes y servicios; y (iii) identifica indicadores de seguimiento que ayudarán en el proceso hacia una gestión por resultados.

Para realizar este proceso de seguimiento, tanto el monitoreo como la evaluación constituyen herramientas de planificación, cuyo objetivo principal es contribuir a implementar programas de modo eficiente y efectivo a fin de que alcancen las metas propuestas, lo cual se hace más necesario y evidente en el Sector Educación.

En tal sentido, la formulación del sistema de seguimiento, análisis y evaluación implica necesariamente: i) la identificación de aquellos aspectos del sistema de planificación que actualmente carecen del desarrollo técnico suficiente o son inexistentes; ii) precisar las deficiencias de articulación entre los sistemas de planificación, presupuesto e inversiones y iii) proponer los indicadores relevantes en cada horizonte de planeamiento que hagan consistente la gestión sectorial y permitan su monitoreo y evaluación.

Se puede afirmar que en el sector no existe una cultura de evaluación ni de rendición de cuentas, lo cual se ve reflejado en la desconfianza que generan las propuestas técnicas, así como la aplicación de instrumentos de evaluación y monitoreo entre los diferentes actores educativos. Esta situación que dificulta severamente la implantación de sistemas de monitoreo y evaluación, constituye a la vez una oportunidad de lograr un mayor compromiso social, así como de introducir cambios en la percepción del rol de la evaluación a fin de asumirla como una ayuda para la toma de decisiones.

Así, el objetivo del llamado Sub sistema de Seguimiento, análisis y evaluación de los planes de mediano y largo plazo (SSEMLP), que se presenta en este informe, es facilitar el proceso de seguimiento de las acciones que se realizan en el Sector Educación que permita realizar las evaluaciones correspondientes para mejorar el proceso de planificación.

1.2. ANTECEDENTES

En el Ministerio de Educación, los esfuerzos por avanzar en el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión institucional se han dado de manera paralela al diseño e implementación de los planes estratégicos.

Desde 1999 y hasta el año 2001, la sistematización de las acciones de programación, monitoreo y evaluación se efectuó a través del aplicativo “In House”. Este fue diseñado e implementado por la Unidad de Programación del Ministerio de Educación y facilitó la elaboración de los planes operativos anuales. En el 2001, se decidió la adquisición e implementación de un nuevo aplicativo, denominado BAAN, el cual busca integrar la información del MED, facilitando a su vez el flujo de información entre las funciones

de logística, finanzas, planificación y contabilidad. Este sistema está en proceso de implementación y ajuste, para su empleo como herramienta que facilite los procesos de programación, monitoreo y evaluación de las actividades del MED.

El proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana - BID II, desarrollado por el Ministerio de Educación entre 1997 y febrero del 2004, considero entre sus componentes uno de Fortalecimiento Institucional, dentro del cual se incluía un subcomponente de Planificación Estratégica. En este marco, se ejecutaron acciones que permitieron institucionalizar los procesos de programación, seguimiento y evaluación, haciendo uso de un aplicativo, diseñado e implementado por la Unidad de Programación, para procesar y analizar la información que remitían las diferentes Unidades Operativas del Ministerio de Educación.

Las actividades y proyectos de los diferentes Programas de las entidades del Sector Educación requieren, efectivamente, de un proceso de seguimiento que asegure una gestión eficiente y eficaz de los mismos, más aún en el marco de una política que privilegia la mejora de la calidad del gasto público, la transparencia y rendición de cuentas. Por ello, para lograr un Estado más eficiente, eficaz, justo e igualitario es necesario iniciar una profunda reforma para mejorar la calidad y eficiencia del gasto público, cambiando su composición e introduciendo herramientas de gestión y control.

En este sentido, en noviembre de 2004, mediante Decreto Supremo N° 163-2004-EF, el Ministerio de Economía y Finanzas - MEF establece las disposiciones para la mejora de la calidad del gasto público, como una estrategia prioritaria en todas las entidades del Gobierno. De acuerdo al mismo D.S. se crea el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público – S.S.E.G.P.- con la finalidad de permitir al Estado y a la sociedad civil dar seguimiento y evaluar las actividades y proyectos prioritarios del Sector Público.

De manera complementaria, a partir del mes de enero de 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas establece la implementación progresiva del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Gasto Público (S.S.E.G.P.), en forma articulada a los sistemas que administran información relacionada con el desempeño del Estado.²

1.3. MARCO INSTITUCIONAL

Según la Constitución Política del Estado elaborada en el año 1993, el Estado tiene los siguientes roles en el tema educativo:

- Asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud (Art. 6°)
- Reconoce y garantiza la libertad de enseñanza (Art. 13°)
- Promueve el desarrollo científico y tecnológico del país (Art. 14°)

² Existe hasta el momento un importante esfuerzo del MED para el ordenamiento de la información de los recursos humanos (Programa NEXUS) y el seguimiento de la ejecución presupuestal (Programa BAAN), aún cuando la información de otros recursos claves como la infraestructura, mobiliario y equipamiento educativo aún es parcial y de escasa cobertura.

- Procura la evaluación, capacitación, profesionalización y promoción permanente del profesorado (Art. 15°)
- Coordina la política educativa y supervisa su cumplimiento (Art. 16°)
- Formula los lineamientos generales de los planes de estudios y supervisa su cumplimiento (Art. 16°)
- Formula los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos y supervisa su cumplimiento (Art. 16°)
- Coordina y supervisa el cumplimiento de la calidad de la educación (Art. 16°)
- Asegura que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada (Art. 16°)
- La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las Instituciones del Estado, la educación es gratuita (Art. 17°)
- Garantiza el derecho a educarse gratuitamente en las universidades públicas, a alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios (Art. 17°)
- La ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa (Art. 17°)
- Promueve la creación de centros de educación donde la población los requiera (Art. 17°)
- Garantiza la erradicación del analfabetismo (Art. 17°)
- Fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de la zona (Art. 17°)
- Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país (Art. 17°)
- Promueve la integración nacional (Art. 17°)
- Garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia (Art. 18°)
- Orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación (Art. 58°)
- La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo (Art. 119°)

De acuerdo con la Ley del Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo N° 560) “El MED en coordinación con los gobiernos regionales, formula los planes y programas que le corresponde en las materias de su competencia”. Según la Ley General de Educación (Ley N° 28044) “El MED es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado” (Art. 79°). Asimismo se señala que es función del MED “definir, dirigir, regular y evaluar, en coordinación con las regiones, la política educativa y pedagógica nacional y establecer políticas específicas de equidad (Inciso a) del Art. 80°).

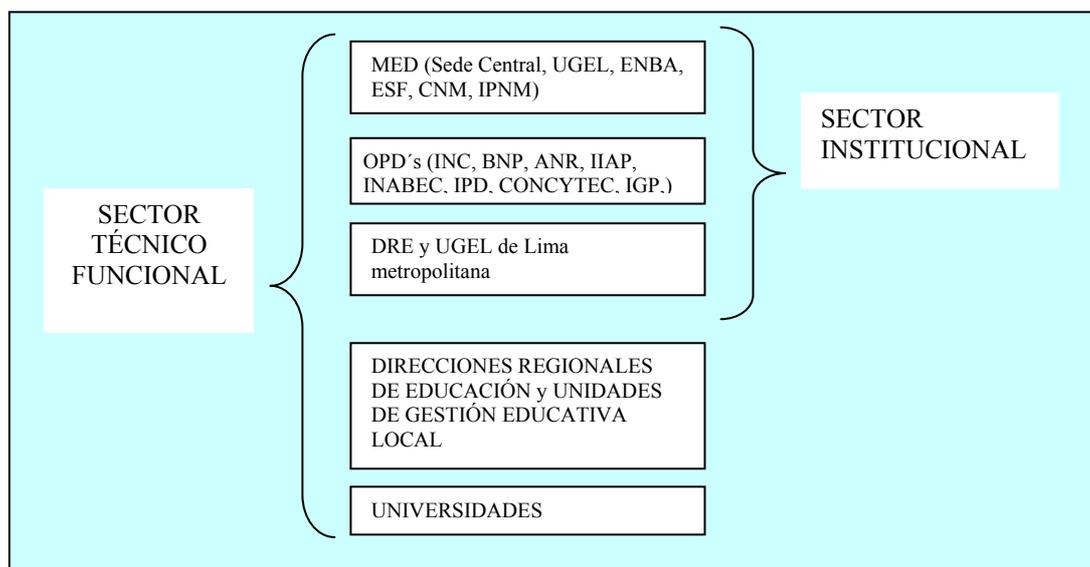
Lo mencionado en el punto anterior es reafirmado en la Ley Orgánica del MED (Decreto Ley N° 25762) señalando que “el MED formula las políticas nacionales en materia de educación, cultura, deporte y recreación y, supervisa y evalúa su cumplimiento (Art. 4º, inc. a.; y Art. 5º, inc. c).

De acuerdo a la Ley General de Educación, Ley N° 28044, el Ministerio de Educación “es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado”. Para dicho efecto, centraliza las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecuta acciones que son de su competencia. Asimismo, y en lo que corresponda, el MED mantendrá coordinación permanente con las autoridades regionales y municipales.

El ámbito del Sector Educación comprende las acciones y los servicios que en materia de educación, cultura, deporte y recreación se ofrece en el territorio nacional (Decreto-Ley N° 25762, Organización Interna del Ministerio de Educación, artículo 2º). Está conformado por el Ministerio de Educación, que es el órgano central y rector, y por sus diversos organismos públicos descentralizados (ídem, artículo 3º), que comprende:

- Ministerio de Educación (Sede Central)
- Dirección Regional de Educación de Lima metropolitana
- Unidades de Gestión Educativa (7 en Lima metropolitana)
- Organismos Públicos Descentralizados:

Ilustración 1
Ámbito del Sector Educación



Elaboración propia

Para entender mejor al Sector Educación, se debe considerar dos ámbitos de acción: i) el institucional y ii) el técnico funcional (Ilustración 1). El Sector institucional comprende a la Sede central del MED, junto con la Dirección Regional de Educación de Lima

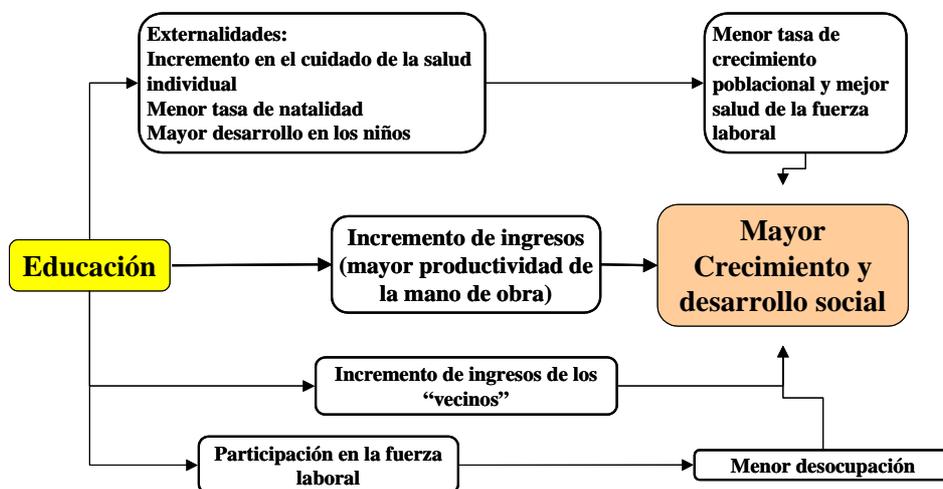
metropolitana, las Unidades de Gestión Educativa Local (7) en Lima metropolitana y las instituciones especializadas como la Escuela Nacional de Bellas Artes - ENBA, Escuela Nacional de Folklore - ENF, Conservatorio Nacional de Música - CNM e Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico - IPNM. Adicionalmente comprende también a los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), que son: el Instituto Nacional de Cultura – INC, el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo – INABEC, el Instituto Geofísico del Perú – IGP, la Biblioteca Nacional del Perú – BNP, el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana – IIAP, el Instituto Peruano del Deporte –IPD, el Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología –CONCYTEC, y la Asamblea Nacional de Rectores – ANR.

El Sector técnico funcional está constituido por todo el anterior, además de las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local en las regiones, y las Universidades públicas.

II. MARCO CONCEPTUAL

Durante su vida las personas ejercen diferentes roles relacionados estrechamente, mas no en forma determinista, con la edad como por ejemplo: todos empezamos siendo “hijos”, para luego ser “estudiantes”, “trabajadores empleados”, quizás “esposos”, “padres”, “ciudadanos”, “propietarios”, etc. Así, el ser humano se constituye en actor y sujeto del mismo proceso educativo, según el rol como individuo, y es también responsable del rumbo de su destino como grupo social, además.

Ilustración 2
Impacto de la educación en el crecimiento económico y en el bienestar social



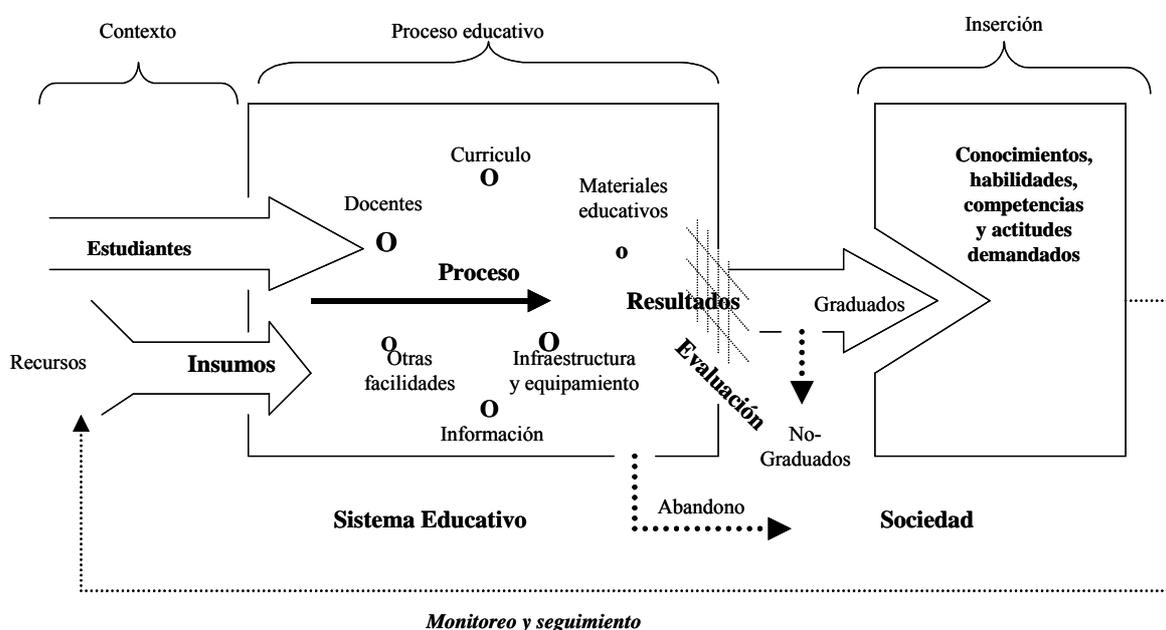
Fuente: Michaelowa (2000) “Returns to Education in Low Income Countries: Evidence for Africa.”

A lo largo de vida, el desarrollo personal requiere de esfuerzos, individuales y colectivos, que permitan su realización plena como sujeto de derechos y deberes, con necesidades y responsabilidades, dentro de la sociedad. En tal sentido la educación es un elemento inherente al cambio y al desarrollo (Ilustración 2) tanto a nivel individual como de los grupos sociales; que puede ser entendido como un bien público y a la vez

como un servicio social, es decir que considera no sólo el beneficio inmediato, sino también los efectos o resultados a mediano y largo plazo que se pueden lograr. Cuando las personas reciben una educación adecuada es posible incrementar la tasa de crecimiento económico, disminuir las tasas de natalidad, reducir la mortalidad infantil y mejorar los logros educativos en la siguiente generación³.

Una educación adecuada significa diseñar y poner en marcha sistemas educativos que sean pertinentes y flexibles a las características de los beneficiarios, a las condiciones socioeconómicas en que se materializa la prestación del servicio, a los requerimientos que impone la sociedad en términos de pertinencia e inserción (Ilustración 3). Significa también establecer normas mínimas de calidad de los programas de estudio y de los métodos pedagógicos, y como una responsabilidad del Estado significa garantizar criterios mínimos de enseñanza, e iguales posibilidades de acceder al goce de la educación para todas las personas.

Ilustración 3
Un modelo de Sistema Educativo



Fuente: Orbach (2006) "Organizational Capacity, Capacity Building, and Management in the Public Sector: A Framework for Analysis"

La educación constituye un proceso del cual el Estado es responsable de realizar las acciones necesarias que permita a los beneficiarios del proceso insertarse exitosamente en la sociedad, pero por sobretodo que permita a las personas poder desarrollarse plenamente de acuerdo con sus aspiraciones y deseos según las distintas dimensiones del ser humano (individual, familiar, social, espiritual, económico, intelectual, inventivo, emprendedor, entre otros).

Como proceso continuo, el proceso educativo mismo es posible de ser cambiado y mejorado, algunas veces estableciendo nuevas reglas internas de funcionamiento, otras

³ OIT. 2004.

modificando los parámetros internos de “mezcla” de los factores que intervienen en el proceso, y otras desarrollando nuevos procesos que cualitativamente distintos a los anterior. En cualquier caso, el proceso educativo, así como los insumos que emplea, los resultados que se obtienen y el cambio que se logra en los beneficiarios, son posibles de ser apprehendidos y cuantificados, ya sea con fines analíticos como de control y de desarrollo de cambios.

2.1. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

El Puntaje promedio en la escala combinada de alfabetización lectora realizada dentro del Proyecto PISA para el año 2003⁴ muestra que nuestros estudiantes logran los menores niveles de calificación, tanto en comparación con los otros países latinoamericanos que participaron en la evaluación como con respecto a los que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Adicionalmente a ello se observan diferencias significativas en los logros de los estudiantes de la instituciones por modalidad de gestión (los de gestión privada obtienen mejores puntuaciones que sus pares provenientes de las instituciones de gestión pública). Resultados similares se han obtenido en otras pruebas internacionales como nacionales⁵.

La última evaluación realizada (Evaluación Nacional 2004), en la que participaron estudiantes de 2° y 6° de primaria y 3° y 5° de secundaria en las áreas de Matemática y Comunicación, muestra que los problemas más importantes corresponden a la calidad y equidad en los logros de los estudiantes en Comprensión de textos y Matemática en todos los grados evaluados: es decir, la mayoría de estudiantes no alcanza los niveles de desempeño esperados para el grado. El problema afecta indistintamente a todos los estudiantes, ya sea que provengan de instituciones urbanas o rurales, estatales o no estatales, o ya sean varones o mujeres.

Tabla 1
Resultados de la Evaluación Nacional de rendimiento 2004

Niveles de desempeño	6° de primaria		5° de secundaria	
	Comprensión de textos	Lógico matemático	Comprensión de textos	Matemática
Suficiente	12.1%	7.9%	9.8%	2.9%
Básico	28.1%	34.7%	45.3%	11%
Previo	35.7%	12.7%	14.8%	17.7%
Debajo del previo	24.1%	44.7%	30.1%	68.5%

Fuente: EN 2004. Unidad de Medicación de la Calidad. Ministerio de Educación.

Los niños de los sectores en situación de pobreza encuentran dificultades para su educación en términos de rezago en el desarrollo intelectual, tal como lo muestran las pruebas nacionales CRECER. Los resultados distinguen los departamentos identificados

⁴ Ministerio de Educación (2004) “Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años” Serie Documentos de trabajo N° 6, Unidad de Medición de la Calidad Educativa

⁵ Pisa+, Laboratorio Latinoamericano de la Calidad Educativa, Evaluación Nacional 2004 y 2001, Crecer 1998 y 1996.

con el cuartil inferior respecto de los que se ubican en el cuartil superior⁶. Al analizar los resultados de las pruebas de matemáticas aplicadas a cuarto grado de primaria en todo el país (Tabla 2), se encontró que los departamentos con más bajo puntaje fueron Puno, Apurímac, Ucayali y San Martín, en los que confluyen los rasgos antes señalados, a los que se añade el alto porcentaje de población en áreas rurales.

Tabla 2
Diferencias de puntajes obtenidos entre departamentos para el cuarto grado de primaria

	Cuartil inferior*	Cuartil superior**
Puntaje en matemática	272	314
Puntaje en lenguaje	270	316
Escolaridad del padre en %	42,2	64,2
Incidencia de desnutrición en %	40,0	4,0
Incidencia de pobreza en %	27,0	9,0
Lengua materna del alumno castellano en %	81,6	93,2
Matrícula en escuelas estatales en %	97,2	74,8
Formación universitaria del maestro en %	27,3	57,6

* Incluye Puno, Apurímac, Ucayali y San Martín.

** Incluye Moquegua, Tacna, Arequipa, Lima y Callao.

Fuente: Ministerio de Educación, UMC

El otro problema de la educación, además de la calidad y equidad, se relaciona con la cobertura. Uno de los indicadores asociados con la cobertura en Educación Básica, es la Tasa Neta de Cobertura (Tabla 3), la cual muestra un progreso significativo durante los pasados veinte años, aunque todavía no se alcanza un nivel de cobertura total.

Tabla 3
Tasa neta de cobertura por nivel educativo

Nivel	1985	1994	1998	2003	2005
Inicial	21.1	57.1	45.5	53.2	58.5
Primaria	79.1	93.8	90.6	92.5	91.0
Secundaria	52.4	52.2	59.0	69.8	69.2

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa

El incremento en la cobertura de Educación Inicial principalmente fue el mayor impulso de los programas no escolarizados en dicho nivel. En el nivel Primaria y Secundaria, la tasa de cobertura disminuyó debido a que la atención en estos niveles los productos y servicios del Ministerio de Educación estuvieron orientados a garantizar los factores de calidad en las Instituciones Educativas.

Además los alumnos deben disponer los insumos educativos que les permitan desempeñarse correctamente a lo largo del proceso educativo, lo cual implica la presencia de módulos de biblioteca y de materiales adecuados, entre otros. La situación de inequidad se muestra a través de las cifras por área geográfica y por gestión de la institución educativa: mientras el 43% de las instituciones educativas de zonas urbanas cuenta con bibliotecas, sólo el 9% de las instituciones educativas de zonas rurales

⁶ En los cuartiles inferiores los departamentos coinciden en las características de desnutrición, lengua diferente al castellano, bajos ingresos o pobreza, baja escolaridad del padre, más incidencia de trabajo infantil y bajo porcentaje de maestros con formación universitaria.

cuentan con ella. Asimismo, el 46% de las instituciones educativas de gestión no estatal cuentan con biblioteca, mientras sólo el 18% de los estatales cuenta con ella.

Con respecto a las condiciones de la infraestructura de las instituciones educativas de gestión pública se tiene que, en promedio a nivel nacional, menos de la mitad tienen acceso a los principales servicios públicos: electricidad (42.4%), acceso a la red pública de agua potable (50.4%), y desagüe (30.8%).⁷

Por último, pero no por ello menos importante, se tiene el elemento docente. Al año 2003, en los niveles y modalidades de educación básica y educación superior no universitaria, existían más de 320 mil profesores (entre docentes y administrativos) de los cuales 260 mil son nombrados. La mayor parte (61%) de los profesores están ubicados en nueve⁸ de las 26 Regiones establecidas en el país.

En nuestro país existen 54 universidades que cuentan con facultades de Educación y 354 Institutos Superiores Pedagógicos. Sin embargo, existe un desfase entre los avances en la transformación pedagógica y curricular de la educación básica y el estado de la formación inicial de los docentes que, a excepción de los centros piloto que han innovado sus currículos de formación magisterial, insiste en prepararlos como simples ejecutores, para una enseñanza esencialmente memorística y uniformizadora, desfasada de las necesidades del país y las demandas del mundo moderno.

Al mismo tiempo y a pesar de jugar un rol clave en el cambio educativo, el grupo docente ha sufrido el progresivo deterioro de sus ingresos y de su condición social y profesional. Asimismo, tampoco se ha tenido una política de evaluación permanente del desempeño docente, razón por la cual los maestros no han sido objeto de estímulos y reconocimientos a sus esfuerzos, logros y méritos, ni a un control serio y sistemático de la calidad de su trabajo profesional. La carrera magisterial actual no hace mayores distinciones entre niveles de responsabilidad, de rendimiento u otros méritos –a excepción de los años de antigüedad- en función de la remuneración, la promoción y las oportunidades de desarrollo profesional; ni fija estándares precisos de calidad en el desempeño.

Si bien no se puede establecer una generalización, cabe señalar que en la única evaluación realizada a docentes –en el marco de concurso público para plazas docentes en marzo del 2002-, éstos alcanzaron resultados bastante bajos. Así, en promedio, los docentes postulantes alcanzaron 11,8 puntos, sobre un máximo de 40. Estos bajos resultados obligó a que se alterará el criterio de calificación al aplicarse una curva de ajuste mediante la cual se pudiera nombrar a un número más elevado de maestros que aquél cuyos puntajes los haría merecedores de acuerdo al criterio original de calificación.

⁷ De acuerdo con las Estadísticas Básicas (2005)

⁸ Lima Metropolitana y Provincias con 23 %; Cajamarca, Piura y Puno cada una con 6 % y Ancash, Junín, La Libertad y Loreto con 5 % cada región.

2.2. ENFOQUE DE LOS ROLES DEL ESTADO

Las instituciones requieren, como es obvio, de direcciones claras en su conducción para alcanzar los objetivos que se determinen. En términos operativos, esta responsabilidad usualmente es asumida por los llamados “órganos de apoyo y de asesoramiento” los cuales tienen bajo su responsabilidad ciertas funciones que en realidad son colectivas a la organización en su conjunto. Dichas funciones se refieren a la planificación, organización, administración de los recursos humanos, dirección, y control (Tabla 4).

Tabla 4
Funciones gerenciales y evolución del pensamiento administrativo

FUNCIONES	Conceptos centrales		
	1era generación (1900-1940)	2da generación (1940-1985)	3era generación (1985-2003)
Planificación	Fijar objetivos y medios	Desarrollar objetivos, medios y compromisos	Desarrollar conceptos, objetivos, medios y compromisos
Organización	Diseñar y mantener estructura de roles por eficiencia	Diseñar y mantener estructura de roles por efectividad	Diseñar y mantener red de cooperación
Integración de personas	Selección y separación de personas	Mantener bien ocupado el puesto (desarrollo en el puesto)	Desarrollo de competencias complementarias
Dirección	Supervisar	Coordinar roles	Coordinación de competencias
Control	Corrección de desviaciones	Prevención de problemas	Desarrollo de conomicimiento útil y generalizables

Pontificia Universidad Católica del Perú: Diploma de Monitoreo y Evaluación de proyectos sociales

Desde mediados del siglo pasado se han desarrollado dos grandes corrientes de pensamiento administrativo conocidas como la escuela de la contingencia y la teoría de la agencia, las cuales toman en cuenta funciones como las mencionadas en el párrafo anterior pero difieren sobre el comportamiento a seguir. Mientras que la primera hace énfasis en el aspecto de las incertidumbres que enfrentan todas las organizaciones y el comportamiento de la administración para con el entorno y las tareas que la institución debe realizar; la segunda sintetiza aspectos relacionales existentes en cualquier institución como nexos de contratos donde cada uno de ellos actúa de manera racional para maximizar su interés personal en la organización⁹.

Sin embargo, ambas tenían en común la preocupación por aumentar la eficiencia de la industria ya sea por medio de la racionalización del trabajo operario, como por medio de la organización y de la aplicación de principios generales de la administración con bases científicas. A la primera se le conoce como la escuela de la escuela de la administración

⁹ Michael C. JENSEN y William H. MECKLING (1976) Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. EN: Journal of financial economics.

científica¹⁰ y su preocupación por incrementar la productividad en la empresa, así por eliminar el desperdicio y las pérdidas, hacía énfasis en el análisis y en la división del trabajo. La segunda corriente, llamada Teoría Clásica¹¹, se enfocaba en la eficiencia de la empresa a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (estructura) y de sus interrelaciones estructurales (funciones).

Sin embargo, la oposición de enfoques entre la escuela científica y la Teoría clásica, y la dificultad para integrarlas, generó la necesidad por tener un modelo de organización racional, capaz de caracterizar todas las variables involucradas, y el comportamiento de los miembros, aplicable a la fábrica y a todas las formas de organización humana. Este tercer modelo fue teorizado por Max Weber como una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos, esto es la burocracia.

Aun cuando los orígenes de la burocracia se remontan a las antiguas culturas, la burocracia¹² como base del sistema moderno de producción está asociada con tres factores modernos:

- Desarrollo de una economía monetaria: la moneda asume el lugar de la remuneración en especie para los funcionarios, permitiendo la descentralización de la autoridad y el fortalecimiento de la administración burocrática
- Crecimiento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del Estado moderno: sólo el tipo burocrático de organización podría sustentar la complejidad y el tamaño de las tareas
- Superioridad técnica del tipo burocrático de administración: sirvió como fuerza autónoma interna para imponer su prevalencia.

Las características del modelo burocrático han servido a la vez como marco de referencia para la organización del Estado, y para la producción de servicios en particular con diferencias derivadas del grado de integración de las funciones y de la población demandante del servicio. Los esquemas en funcionamiento (modelo público unificado, modelo privado atomizado, modelo de contrato público, modelo segmentado) no sido capaces de superar ya sea la exclusión en la prestación del servicio, ya sea en la

¹⁰ Desarrollada en los Estados Unidos, a partir de los trabajos de Frederick W. Taylor, y formada principalmente por ingenieros, como Frederick Winslow, Henry Lawrence Gantt, Frank Bunker Gilbreth, y Harrington Emerson.

¹¹ Henri Fayol, James D. Mooney, Lyndall F. Urwick, Luther Gulick

¹² La burocracia define a la organización eficiente, y para lograrlo requiere describir con anticipación y detalles la manera de hacer las cosas. La burocracia tiene las siguientes características:

- Carácter legal de las normas y reglamentos
- Carácter formal de las comunicaciones
- Carácter racional y división del trabajo
- Impersonalidad en las relaciones
- Autoridad jerarquizada
- Rutinas y procedimientos estandarizados
- Competencias técnicas y por méritos
- Especialización de la administración, independientemente de los propietarios
- Profesionalización de los participantes.

eficacia en la prestación, ya sea en eficiencia en el uso de los recursos escasos. Un concepto, el de “pluralismo estructurado”, busca un punto intermedio que evite los extremos del monopolio en el sector público y la atomización en el sector privado; bajo la premisa de que “el dilema real no radica en el hecho de que los servicios sean públicos o privados, sino en quién tenga la soberanía, el proveedor, el asegurador o el consumidor”¹³.

Dentro de esta línea de argumentación, Hallack (1991) señala las áreas de acción que compete desarrollar al gobierno, a fin de cumplir con los criterios que lo aproximen a determinadas acciones; estas áreas de acción son:

Tabla 5
Resumen de lineamientos sobre el papel del gobierno

Área de acción	Criterios	Recomendaciones
i) Financiamiento	Equidad/ beneficio social	Financiar la igualación de oportunidades Financiar el mayor beneficio social
ii) Provisión	Costo/ efectividad	Buscar la asociación de los sectores público y privado
iii) Administración	Costos y compromisos	Orientar (población objetivo) y supervisar el apoyo público
iv) Regulación	Calidad / normas	Regular los sistemas de oferta; Limitar las consecuencias de las deficiencias del mercado

Fuente: Hallak, Jaques (UNESCO, 1991).

Con base en estas áreas de acción, identificamos que el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y del resto de entidades del sector comprende tres funciones básicas: el gobierno (que incluye administración y regulación), el financiamiento y la provisión o prestación de servicios.

- **Gobierno:** Ejercida por el Ministerio de Educación a nivel central y por las Direcciones Regionales de Educación a nivel regional. De acuerdo con ello el Ministerio de Educación cumple las funciones de rectoría, regulación (normativo), asignación del financiamiento público y garante de la provisión de servicios. Ello incluye la definición de políticas, planificación estratégica, el control y fiscalización para asegurar el cumplimiento de las normas del sector, la regulación de la prestación de servicios por proveedores públicos y privados, el seguimiento y supervisión del sistema educativo y la modulación del comportamiento de los agentes del sector.
- **Gestión de los recursos públicos** destinados al financiamiento de los servicios educativos, lo cual se logra a través de la asignación de fondos y la obtención de fondos para el sector. Se aplican formas de asignación y entrega de los recursos públicos a los proveedores públicos de servicios educativos para promover la equidad y la eficiencia. Para ello, se plantea orientar en forma prioritaria los fondos públicos hacia la educación básica, la población pobre y hacia las intervenciones más costo-efectivas que éstos necesitan.
- **Prestación de Servicios**, lo cual se efectúa a través de los establecimientos de educación pública y privada. Se incentivan nuevos modelos de provisión que

¹³ Frenk y Londoño (1997)

permitan acercar los servicios de educación básica hacia las poblaciones en zonas dispersas y a las minorías étnicas del país, adaptándolos a las realidades culturales y sociales de cada región. Asimismo, se propicia el desarrollo de la red de servicios educativos en zonas urbanas y rurales, ordenar la oferta educativa y promover el desarrollo de una gestión moderna y eficaz.

2.3. PROCESO PRESUPUESTAL

El presupuesto público se vincula tradicionalmente con el manejo de la hacienda pública o control de la tesorería del Estado, el cual tiene dos características principales: el equilibrio presupuestal, y la anualidad como tiempo de vida¹⁴. Según los usos generalizados a nivel mundial los presupuestos del sector público tienen por finalidad programar los recursos económicos por usos y por fuentes, pero a diferencia del presupuesto de cualquier institución privada, no busca la generación de excedentes económicos (beneficios ó utilidades) sino la optimización de los recursos económicos en la programación de actividades.

El mayor crecimiento del Estado asociado a la adopción de más funciones (sociales, productivas) origina que el presupuesto público se convierta en un tema de interés general debido a las repercusiones que puede tener sobre el desarrollo del país. Se espera que, aumentos del gasto público y reducciones de impuestos incentiven la actividad económica generando aumentos de la demanda agregada y por lo tanto crecimiento; y que aumentos de los subsidios permiten que personas con rentas bajas eleven su consumo, equiparándolo al de personas con mayores ingresos.

Una característica del presupuesto funcional es que se basa en una metodología de corto plazo que buscaba el equilibrio económico realzando su labor en los ciclos económicos (anticíclico) para estimular la demanda en épocas de crisis o para dirigirla en tiempos de bonanza. A pesar de reconocerse la importancia que tenía el manejo de la brecha fiscal¹⁵ sobre el resto de la economía, a mediano plazo se sostiene la imposibilidad de sostener permanentemente déficit fiscales.

A partir de la década de 1960 se comienza a reformar el rol de Estado dotándolo de un carácter más bien proactivo en todos los aspectos de la vida del país, no solamente el económico. Surge entonces el presupuesto por programas en donde el presupuesto sirve a los fines de la programación de las actividades del sector público, y además son los detalles de esa programación los que adquieren relevancia para las instituciones y personas interesadas en otros aspectos además de los económicos. La planificación

¹⁴ Equilibrio presupuestal: señala la obligación de equilibrar los ingresos con los egresos para evitar déficit que generen la necesidad de financiamientos internos y/o externos. La prudencia en el gasto público es la norma principal a seguir de manera tal que se eviten tanto los déficit como los superávit, por las consecuencias perniciosas del endeudamiento externo sobre los gastos financieros del Estado, por la emisión (acuñación) de moneda sin el suficiente respaldo de valor, o por el retiro de activos financieros de la circulación de la economía.

Anualidad presupuestal: tiene fundamento político como mecanismo de fiscalización del poder legislativo sobre el poder ejecutivo, y a semejanza de una rendición de cuentas o de un balance se prefiere la periodicidad anual como en instituciones privadas.

¹⁵ En el modelo de las tres brechas, el déficit de la brecha fiscal puede estimular la brecha interna y/o la brecha externa, dependiendo claro, de otras variables económicas.

adquiere su madurez como instrumento de mediano y largo plazo, haciendo uso interdisciplinario de las ciencias.

A partir de la ley N° 14816 se instaura la metodología del presupuesto por programas el cual representó un avance significativo en la concepción del control del gobierno: se hacía énfasis en lo que hace el gobierno con los recursos públicos más que solamente fijarse en la forma como gasta. Sin embargo, dicha metodología carecía de otras herramientas para establecer planes de corto y mediano plazo.

En la década de 1970 se intenta racionalizar el comportamiento del sector público llegando a tenerse una efectiva relación Plan-Presupuesto con objetivos y metas basados en un esquema de planificación central. Los presupuestos respondían a planes elaborados en base a proyectos de desarrollo, y cuyo horizonte temporal era superior a los dos años.

El retorno a la democracia en la siguiente década significó el abandono de los presupuestos bianuales, basados en planes de mediano y largo plazo, con la finalidad de que el parlamento recuperase su función de control sobre el manejo presupuestal del ejecutivo.

Sin mayores cambios llegamos hasta 1994, año en que se promulga la Ley de Gestión Presupuestaria que retoma con mayor ímpetu la formulación del presupuesto por programas, cambiando la asociación **Función = Pliego** por otra concepción funcional no exclusivista de los sectores, además de señalar la obligatoriedad de todas las instituciones públicas a formular planes estratégicos y planes operativos de acuerdo a ciertos parámetros.

Ilustración 4
Marco general del Sistema de Planeamiento



El presupuesto del Estado refleja la operatividad de todas las instituciones públicas, a través de las diversas formas de clasificación de los egresos e ingresos, bajo el supuesto de que estos obedecen a objetivos de mayor amplitud, temporalidad, y consenso (Ilustración 4). Sin embargo, a pesar de que es deseable tener planes de largo plazo que

orienten las acciones de las instituciones públicas así como de su gasto, y que también sirva como un referente válido para la acción de otras entidades no públicas, ello no es un requisito indispensable ni una pre-condición para tener el presupuesto público. Por todo ello se requiere realizar periódicamente el seguimiento tanto del presupuesto como de las actividades que se realizan con el fin de analizar la forma en que se estas se realizan, y evaluarlas para medir la contribución en el bienestar general.

2.4. VIABILIDAD Y SISTEMAS

Las organizaciones sociales, en referencia a cualquier tipo de estructura social construida por el hombre para satisfacer una necesidad, tiene características propias de funcionamiento. El Sector Educación, tal como fue definida en el punto 1.3, es también una construcción social sujeta determinadas reglas de relaciones, de funcionamiento, de causalidad, de jerarquías; por ello se requiere analizarlo para poder determinar los aspectos que pueden ser mejorados en dicho sistema, y particularmente en el llamado Sistema de Seguimiento, Análisis y Evaluación.

Al igual que el ser humano, una organización es viable en la medida que es capaz de existir independientemente de otras organizaciones aun cuando puede “pertenecer” a una organización mas grande como por ejemplo una corporación, ligada por los centros de costos o de utilidad. Esta “pertenencia”, que involucra la viabilidad de un sistema dentro de un sistema mas grande e igualmente viable, es lo que Beer llama “recursividad”. Esto implica entonces la existencia de diferentes dimensiones de recursividad, lo cual implica a su vez la existencia de diferentes cadenas de sistemas y subsistemas.

El modelo de Sistema Viable es un modelo cibernético utilizado como metodología de diseño y diagnóstico organizativo, entendiéndose como “sistema” a un conjunto de partes dinámicamente relacionadas con objetivos comunes y “viable” como la capacidad de mantener una existencia y adaptarse continuamente como sistema. De acuerdo con Stafford Beer (1985) una organización es viable sólo si puede sobrevivir en un ambiente en particular y de manera autónoma, aún siendo separado del sistema que lo contiene.

Sobre la definición de la viabilidad de los sistemas, Beer utiliza un termino muy especial que se aplica tanto a una célula como a una gran corporación o un gobierno: el manejo de la complejidad. Este manejo involucra la utilización de una medida de la complejidad, la cual el sistema debe gestionar para ser viable. Esta medida es la variedad, es decir, la cantidad de posibles estados del sistema; así la gestión de un sistema es menos variado que las operaciones que controla, y este a su vez es menos variado que el medio ambiente que lo rodea. La variedad nos da una medida de lo difícil que es controlar un sistema y además cuantifica de alguna manera esa dificultad.

El modelo de Beer muestra que los sistemas presentan actividades de transformación, las mismas que se clasifican en: (i) actividades tecnológicas, son las actividades primarias (propias) o secundarias (subcontratadas) destinadas a elaborar los productos o servicios que constituyen la razón de ser de la organización y (ii) reguladoras, que son actividades de administración y apoyo de las anteriores. Estas actividades a su vez se dividen en componentes de gestión, operación y medio ambiente o entorno.

El modelo completo incorpora 5 sistemas, los cuales se detallan a continuación:

- Sistema 1 o implementación. Son los componentes básicos descritos anteriormente y establecen la identidad de la organización. En este sistema se realizan las actividades tecnológicas (primarias y secundarias) y las reguladoras.
- Sistema 2 o sistema de coordinación: Son los planes, procedimientos, programas, etc. que existen como un proceso de regulación del componente de gestión sobre el de operación. Es el centro regulador y se encarga de amplificar la variedad de los gestores y atenuar la variedad de las operaciones, y es vital para la organización porque garantiza la estabilidad de todo el conjunto. Un ejemplo práctico es el control de producción en una fábrica.
- Sistema 3 o sistema de control. En donde tienen su origen las actividades de seguimiento y coordinación. Las actividades de seguimiento son los controles efectuados por los directivos de una manera esporádica a través de canales alternativos de información, como por ejemplo las auditorías de gestión. Este sistema es responsable de la conducta de las actividades, se preocupa de lo que esta ocurriendo dentro de la organización.
- Sistema 4 o sistema de inteligencia. El cual le permite actuar sobre el entorno, dado que percibe lo que es relevante para la organización y así poder tomar decisiones. Este sistema debe estar equilibrado y en coordinación con el de control para tener completa la información relevante. Se preocupa de lo que ocurre afuera de la organización considerando el futuro, por lo que debe estar relacionado con el medio externo.
- Sistema 5 o sistema político. Es el encargado de tomar las decisiones y definir las políticas corporativas sobre la base de los dos sistemas anteriores. Monitorea las comunicaciones o interacciones entre dichos sistemas.

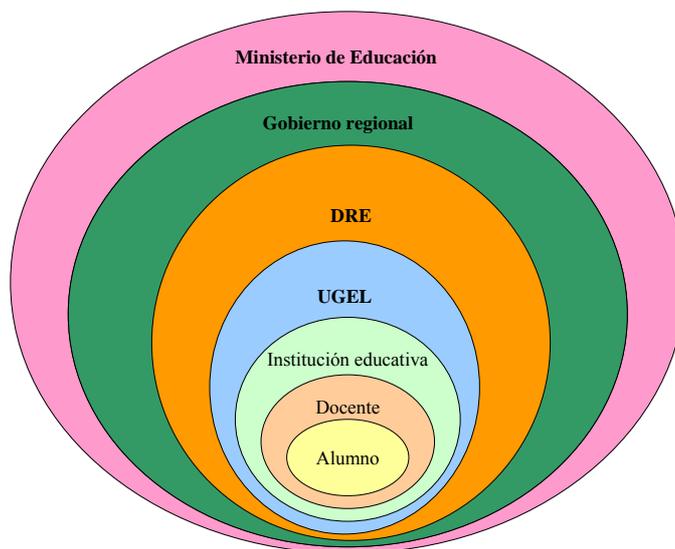
Finalmente se tiene el concepto de la alta dirección, cuya labor principal es dirigir el funcionamiento de toda la organización. La alta dirección necesita de los 3 sistemas anteriores: (control), 4 (inteligencia) y 5 (político) para interactuar con la organización. La alta dirección viene a ser un ente superior al componente de gestión y la interacción entre las dos se lleva a cabo a través de tres canales: (i) contabilidad, (ii) negociación de recursos y (iii) requisitos legales y corporativos. Es a través de estos canales, que son reductores de la variedad, que se transmite toda la información necesaria para el normal funcionamiento de las actividades del sistema

2.4.1. Recursividad

El concepto de recursividad se refiere a la capacidad que tiene cualquier sistema se contiene a sí mismo, completo pero a menor escala. En términos sistémicos, esto significa que el sistema presentan la misma estructura básica y, por lo tanto, a cada nivel se le puede agrupar en sistemas viables de orden superior que, de nuevo, son estructuralmente idénticos. Este concepto es necesario de ser introducido porque muestra el problema principal del Proceso de medición, análisis y mejora que es localizar el nivel adecuado en el que se estará trabajando y no confundirlo con elementos de nivel superior o inferior.

Para empezar con la aplicación de los esquemas de recursividad que deben permitir definir el nivel en el cual debe operar el Sistema de seguimiento y evaluación, es necesario empezar por definir la mínima unidad –viable- en base al cual se empiezan a generar los sistemas de orden superior que los contienen. En este caso debemos partir por el hecho de que es el ser humano la primera unidad indivisible y capaz de ser viable en su interacción con el entorno¹⁶.

Ilustración 5
Recursividad organizativa en el sistema educativo peruano



Elaboración propia

Así, en la Ilustración 5 se muestra el esquema de recursividad que existe en términos funcionales en el sistema educativo peruano. A partir del ser humano en su rol de alumno es posible definir los siguientes sistemas: el docente, la institución educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local, la Dirección Regional de Educación, el Gobierno regional, y finalmente el Ministerio de Educación.

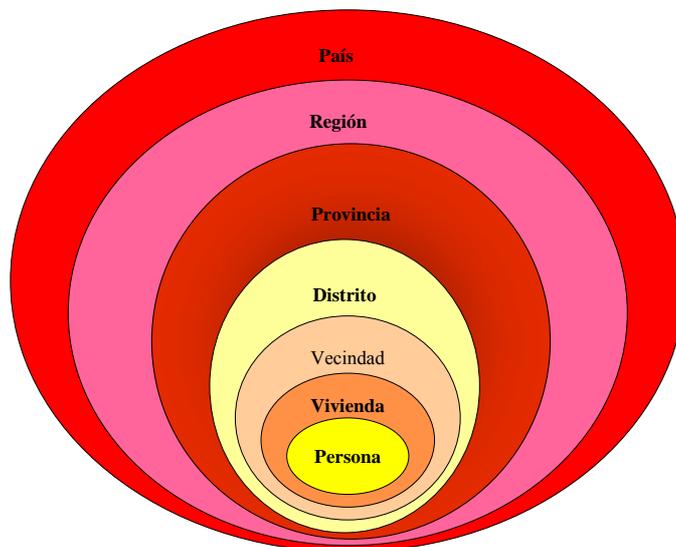
En términos de la demarcación geográfica y política, la persona es el inicio de la generación de otros sistemas, siendo el sistema país el del nivel superior (Ilustración 6)¹⁷.

Ahora bien, el ser humano es por sobre todo un ser social que requiere de la interacción con otros individuos para ser viable en términos de satisfacción de las necesidades de orden superior, de acuerdo con el jerarquía propuesta por Maslow: aceptación social, autoestima, autorrealización. La recursividad social (Ilustración 7) muestra, a diferencia de la recursividad geográfico-político, el esquema básico que debe poseer un país para ser viable en tanto opera bajo un enfoque de confluencia de intereses sociales. Un contraejemplo de esto es ilustrado por el fraccionamiento de Yugoslavia en varios países, quienes buscaron independizarse basándose en sus intereses y afinidades como grupos sociales.

¹⁶ El ser humano es a la vez un sistema de orden superior que contiene sus propios sistemas (nervioso, circulatorio, respiratorio, etc.), pero ellos no son relevantes para nuestro análisis.

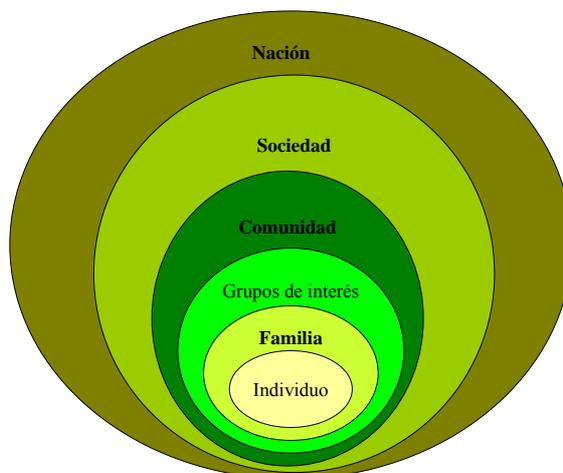
¹⁷ Sin embargo el sistema país es posible de ser parte de otros sistemas de nivel superior tal y como sucede con los países europeos.

Ilustración 6
Recursividad geográfico-político



Elaboración propia

Ilustración 7
Recursividad social



Elaboración propia

2.4.2. Seguimiento y Evaluación: es necesario?

Desde el año 1993¹⁸ surge la preocupación en el Estado peruano por medir la eficiencia y la eficacia¹⁹ en la ejecución de las tareas que demanda cada Actividad, tanto en forma

¹⁸ Con la anterior Ley N° 26199 Ley Marco del Proceso Presupuestario

¹⁹ Se entiende por eficiencia a la combinación del aumento en la producción sin modificar el nivel de insumos. Mientras que la eficacia se refiere al progreso logrado en procura del bienestar del público objetivo

financiera como, y sobre todo, en forma física. El seguimiento puede definirse como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de resultados.

Condiciones que deben reunir las actividades de seguimiento:

- Centrado en resultados y acciones posteriores, tratando de identificar “lo que va bien” y “lo que no funciona” en términos de progreso hacia los resultados buscados.
- Depende de un buen diseño. Si se diseña un proyecto de manera deficiente, o se basa en premisas defectuosas, incluso el mejor seguimiento será incapaz de asegurar el éxito del proyecto.
- Requiere visitas regulares del personal de la oficina de campo, centrandó la atención en los resultados y las acciones posteriores para verificar y validar los progresos.
- Se beneficia del uso de mecanismos participativos, a fin de asegurar compromiso, sentido de propiedad, continuación y realimentación sobre desempeño. Esto es indispensable para el seguimiento de efectos cuando los avances no pueden analizarse sin tener conocimiento de lo que están haciendo los socios.
- Modos de evaluar objetivamente el progreso y el desempeño sobre la base de criterios e indicadores claros.

La evaluación es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado.²⁰

- Responsabilidad: La satisfacción de las necesidades y demandas de la población, como responsabilidad de las instituciones del Estado, obliga a que se diseñen planes y programas que funcionen y que logren sus objetivos
- Planeamiento estratégico: La medición del desempeño sirve para hacer los ajustes necesarios en los planes de forma tal que se puedan alcanzar los objetivos
- Presupuesto y asignación de recursos: al relacionar los resultados con los costos financieros es posible asignar prioridades para ampliar programas, y para justificar las necesidades presupuestales
- Calidad del servicio en la administración de los programas: Las organizaciones pueden dar, progresivamente, mayor flexibilidad a los responsables para que estos determinen rápidamente los cambios necesarios que les permitan responder condiciones del entorno
- Administración de personal: El establecimiento de medidas de funcionamiento puede aumentar la motivación de los trabajadores, a la vez que proporciona medios objetivos de determinar los logros individuales y grupales, en tanto se hace evidente la conexión entre sus esfuerzos y sus metas

²⁰ Edgar Ortégón, et. al (2005)

- Colaboración intra e inter institucional: Provee una orientación definida para que las organizaciones se comuniquen y colaboren entre sí
- Comunicación con la población: La presentación periódica de información a la población puede contribuir a que esta mejore su entendimiento de los programas y los apoye, en la medida que estos satisfacen las expectativas

La evaluación también asume dos formas, formativa y sumativa, dependiendo de si el proceso en evaluación aun no ha producido su producto final o si ya lo produjo, respectivamente.

La evaluación formativa se realiza para guiar la mejora del proceso, estableciendo las pautas que permiten el aprendizaje, y enfatizando la retroalimentación para mejorar las características del producto final.

La evaluación sumativa se realiza al concluir la ejecución o varios años después si es una evaluación ex post o de impacto. Esta evaluación se utiliza para recibir las conclusiones sobre un proceso que permita mejorar futuras actividades. La evaluación se realiza en periodos establecidos, entre lapsos de tiempo más largos.

En síntesis, mediante el Sistema de Seguimiento, Análisis y Evaluación se pretende contribuir a mejorar la gestión del Sector Educación:

- 1) Detectando y analizando posibles desviaciones respecto de los objetivos definidos en los planes. Tal es el caso de incumplimiento en la ejecución de actividades (señaladas incluso en forma mandatoria en el ROF) que afectan a la calidad y oportunidad de la prestación del servicio educativo .
- 2) Evaluando permanente el contexto con el fin de verificar posibles cambios que obligan a redefinir los objetivos. El contexto político es un factor que obliga a redefinir los planes estratégicos del Sector Educación (y por tanto las futuras evaluaciones), según las orientaciones de gobierno. Actualmente se está revisando el Plan Sectorial y el Institucional del próximo quinquenio de acuerdo con las orientaciones del actual gobierno 2006-2011.
- 3) Determinando las mejores prácticas que ameritan ser replicadas.
- 4) Orientando el proceso de toma de decisiones. Como producto de las evaluaciones realizadas al cumplimiento de planes actuales y del diagnóstico situacional es posible establecer las prioridades y los compromisos de gestión.

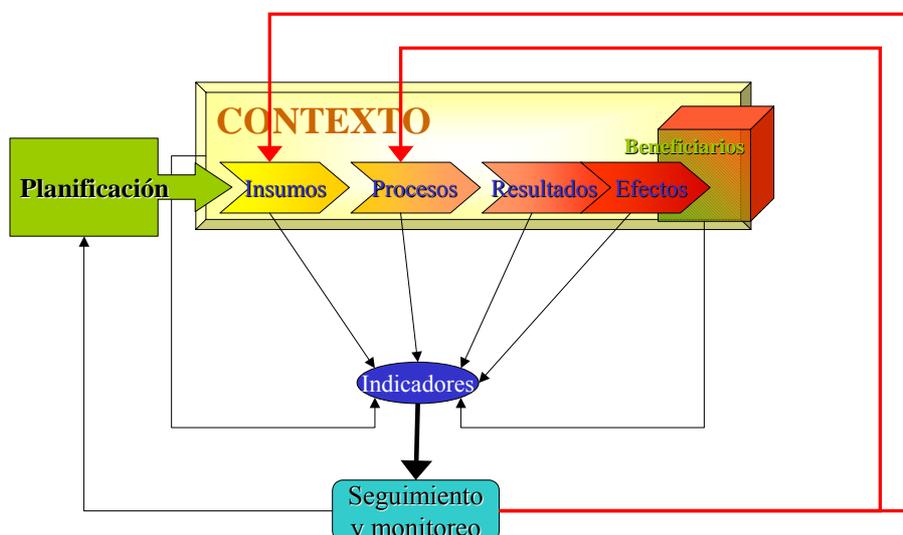
III. EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En el ámbito presupuestal, la evaluación presupuestaria se realiza en forma semestral y anual, con la finalidad de determinar los avances físicos y financieros en contraste con el Presupuesto Institucional y el logro de los Objetivos Institucionales. En esta se deben explicar las causas de las variaciones observadas, medir la eficacia de la ejecución presupuestaria, la eficiencia en el gasto efectuado, el desempeño de la Unidad Ejecutora basado en el logro de objetivos, y formular sugerencias para la adopción de medidas correctivas.

Del resultado que se obtenga de las evaluaciones, y principalmente de la adopción de medidas ya sean correctivas o preventivas, se deberían obtener mejoras continuas en las distintas dimensiones de la Gestión de las Instituciones Públicas: Economía, Eficiencia, Eficacia, y Calidad del Servicio.

El Modelo del Sistema Educativo (Ilustración 3) se puede esquematizar a su vez, distinguiendo los elementos centrales en términos de entrada-proceso-salida, los usuarios o beneficiarios finales, el contexto en el que opera, y los mecanismos de planeamiento y retroalimentación. La Ilustración 8 muestra los elementos señalados haciendo énfasis en el Seguimiento y monitoreo, el cual se emplea para: i) planificar las actividades, ii) mejorar la gestión de los insumos, y iii) mejorar la forma cómo se realizan los procesos.

Ilustración 8
Esquema de funcionamiento sistémico



Elaboración propia

A la vez, y empleando los conceptos del Modelo del Sistema Viable es posible distinguir cuatro grupos de procesos (Ilustración 9):

- Proceso de operación (Sistema 1): incluye todas las actividades relacionadas con la prestación del servicio educativo. Emplea los insumos y los transforma en actividades pedagógicas a favor de sus beneficiarios.
- Proceso de gestión de recursos (Sistema 2): considera las actividades de soporte que son necesarias para que se puedan realizar las actividades relacionadas con la prestación del servicio educativo. Usualmente se deben considerar como actividades de soporte a aquellas relacionadas con la administración de recursos físicos (abastecimientos y logística), de los recursos humanos (administración de

3.1. PLANES Y SISTEMAS EN EL PROCESO DE PLANEAMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

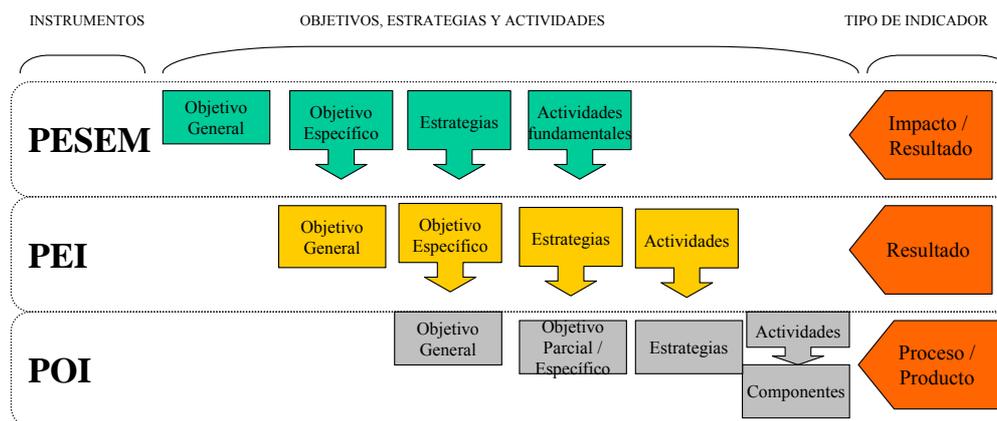
"No one will thank you for taking care of the present if you have neglected the future." Joel A. Barker

Una parte del Proceso de gerencia consiste en establecer los Objetivos que deben guiar el desarrollo de las actividades, bajo determinados parámetros. Dichos parámetros son establecidos por las entidades de mayor nivel que pertenecen al mismo sistema, pudiendo adoptar formas predeterminadas como es el ordenamiento jurídico, o pueden ser cambiantes de acuerdo a los cambios que suceden en el entorno (contexto).

En el proceso de planeamiento de las entidades públicas se habla de los planes estratégicos y operativos, los cuales adoptan las formas de Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), Planes Estratégicos Institucionales (PEI), y Planes Operativos Institucionales (POI). Adicionalmente se tiene la obligación de formular el Plan Multianual de Inversión Pública (PMIP).

Como cualquier plan, estos deben reflejar que las actividades que se piensan realizar son las más adecuadas para lograr los objetivos trazados en función a los cambios o mejoras que se espera lograr en los beneficiarios o usuarios finales de las entidades públicas. Se supone además que dichos planes han analizado rigurosamente las condiciones externas e internas a la entidad, las características del beneficiario y del contexto, de forma tal que se han diseñado estrategias apropiadas que se concretan en determinadas actividades. Y por supuesto, también se deben establecer los indicadores más adecuados que faciliten la tarea de seguimiento y monitoreo, en forma tal que permita evaluar las razones que permitieron (o no) el cumplimiento de las metas fijadas.

Ilustración 10
Articulación entre los Planes y los Objetivos



Fuente: Unidad de Programación - Planned

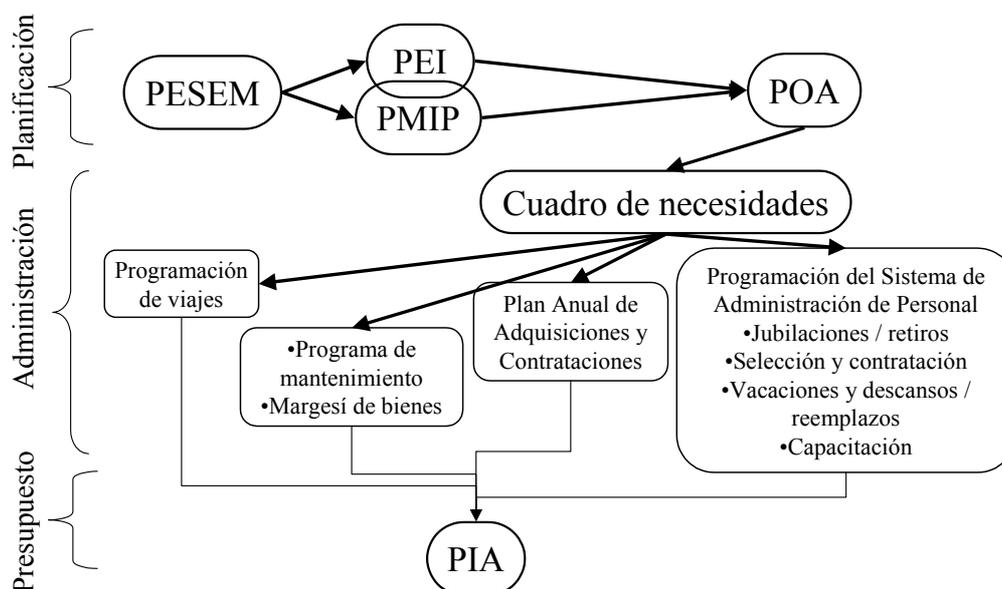
En la Ilustración 10 se muestra la articulación que debe existir entre los diferentes tipos de planes, sus objetivos, y el tipo de indicadores que deben emplearse para cada uno de ellos.

Adicionalmente, tenemos que el planeamiento como parte del Proceso de gerencia, antecede al Proceso de gestión recursos y que en la administración pública adopta formas varias (Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, Programa de capacitación para el personal, Programa de mantenimiento de equipos, etc.), los cuales a su vez son resumidos en el Presupuesto Institucional de Apertura (Ilustración 11).

Tomando como referencia la clasificación analítica propuesta por Cunill y Ospina (2003) es posible considerar tres niveles de evaluación: macro, meso y micro. El nivel macro se asocia a la evaluación del desempeño general del Estado en la implementación de las políticas públicas; es decir que se encuentra asociada al plano de las políticas sectoriales.

El nivel meso evalúa el desempeño del sector público a nivel de las acciones implementadas por las instituciones públicas encargadas de proveer bienes o servicios concretos; siendo el foco de atención la gestión desde la perspectiva de sus distintas unidades de intervención (las instituciones que conforman el Sector Educación). Finalmente, el nivel micro considera el desempeño individual de los procesos de los áreas de la organización y de sus respectivos servidores; siendo el ámbito de evaluación el que está relacionado con el análisis de procesos y el de las evaluaciones de desempeño individual.

Ilustración 11
Articulación de la planificación y la formulación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)



Elaboración propia

Para los fines del Sistema de Seguimiento, Análisis y Evaluación de los Planes de mediano plazo, al hablar de evaluación nos referiremos al nivel meso y menor medida al nivel macro.

3.2. EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

La Unidad de Programación del MED, teniendo en cuenta las condiciones mínimas para elaborar y poner en marcha un sistema de seguimiento, análisis y evaluación, ha previsto el diseño de dicho sistema que contempla la complejidad del sector y la heterogeneidad de sus diferentes agentes. Por ello se han definido subsistemas, teniendo en cuenta que cada uno de ellos considera agentes con diferentes grados de autonomía en términos normativos, administrativos y económicos; además de los plazos de planificación.

Para desarrollar las acciones de monitoreo, análisis y evaluación, en primer lugar se cuenta con los Planes aprobados que recogen los objetivos y fines de la Institución (PEI) y del Sector Educación (PESEM), así como las acciones o actividades que se ejecutarán para el logro de éstos. Además se requiere tener información del contexto en el cual se realiza el proceso del sistema educativo, y las características del beneficiario usuario final del sistema con la finalidad de evaluar el adecuado cumplimiento de los objetivos establecidos.

Tabla 6
Sistema de seguimiento, análisis y evaluación

AGENTES	INSTITUCIÓN	PLANIFICACIÓN CORTO PLAZO	PLANIFICACIÓN DE MEDIANO PLAZO	
SECTORIALES	MED	Subsistema 1-A: Seguimiento, análisis y evaluación del POA.	Subsistema 2-A: Seguimiento, análisis y evaluación de PEI ²¹ .	Subsistema 3: Seguimiento, análisis y evaluación del PESEM.
	DRE ²²	Subsistema 1-B: Seguimiento, análisis y evaluación del POA.		
	UN y ANR	Subsistema 1-C: Seguimiento, análisis y evaluación del POA.	Subsistema 2-B: Seguimiento, análisis y evaluación de PEI.	
	OPD	Subsistema 1-D: Seguimiento, análisis y evaluación del POA.	Subsistema 2-C: Seguimiento, análisis y evaluación de PEI.	
EXTERNOS	Gobiernos Regionales	Subsistema 1-E: Seguimiento, análisis y evaluación de Programación Anual de Inversión en Educación.	Subsistema 4: Seguimiento, análisis y evaluación de Programación Multianual de Inversión en Educación.	
	INFES	Subsistema 1-F: Seguimiento, análisis y evaluación de Programación Anual de Inversión en Educación.		

²¹ Los mismos que son incorporados en los Planes Estratégicos Institucionales Regionales.

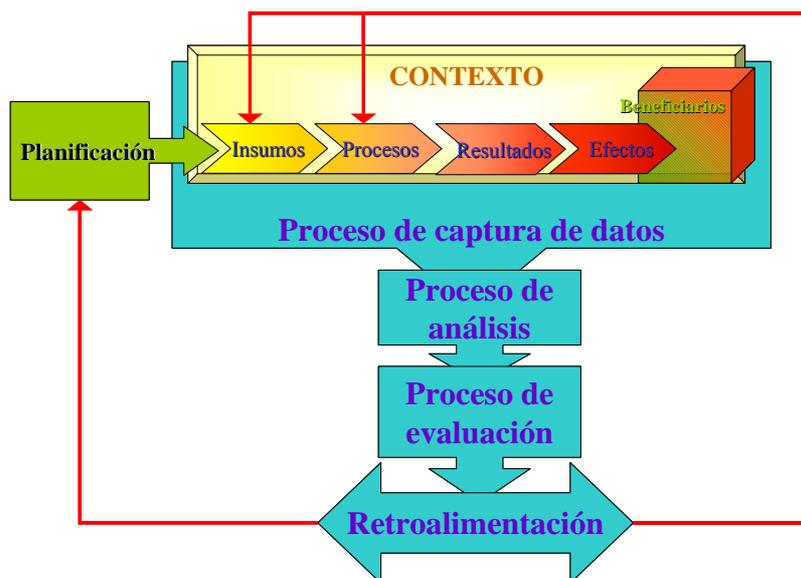
²² Se considera que las DRE asumen el seguimiento de los planes operativos de las UGEL.

A continuación, se presenta el marco conceptual específico del sistema de seguimiento, análisis y evaluación (SSAE) del mediano plazo, es decir que equivale a los subsistemas 2-A, 2-B, 2-C, y 3; y que corresponde a la división del sistema por instituciones y plazos (Tabla 6).

El Sistema de Seguimiento, Análisis y Evaluación (SSAE) del Sector Educación que se ubica dentro de un proceso general de funcionamiento del Sector Educación (Ilustración 12) recoge información para analizarla y evaluarla. La información procesada debe servir para retroalimentar a otros procesos tal que estos mejoren su desempeño y para contribuir a una adecuada toma de decisiones.

La captura de datos se refiere al proceso mediante el cual una situación observable debe ser transformada en datos²³ clasificables que faciliten su posterior análisis. Las características operativas de este proceso dependen de los objetivos que se persiguen, de los instrumentos disponibles, del presupuesto que se tenga, de la oportunidad para realizar dicha captura, de los recursos para procesar y almacenar los datos; en suma, de todo ello dependerá el diseño de la mejor herramienta.

Ilustración 12
Diseño conceptual del SSAE

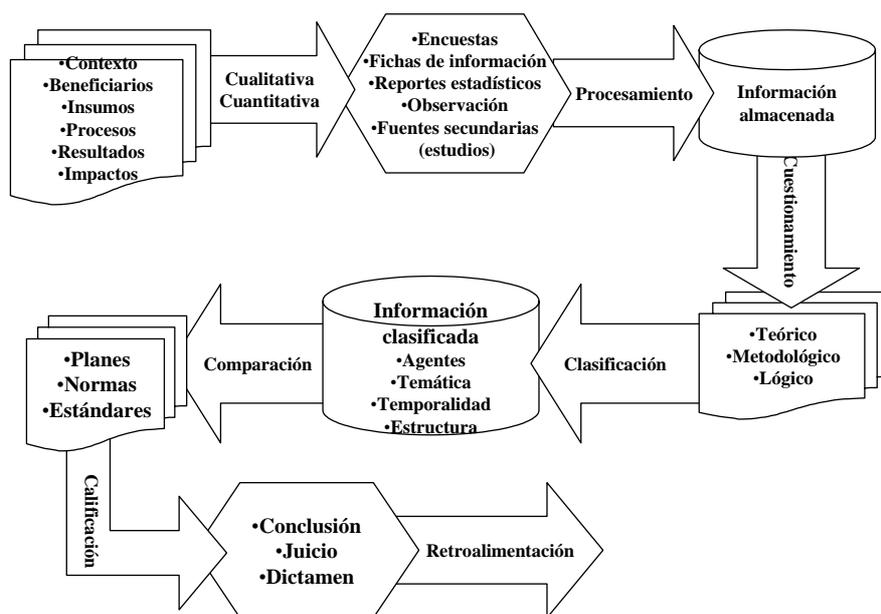


Elaboración: Unidad de Programación- PLANMED

El análisis, entendido como la “distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos” , consiste en el estudio de los datos recopilados para sistematizarlos en modelos de funcionamiento que reflejen la realidad observada.

²³ Antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho.

Ilustración 13
Esquema conceptual del Sistema de Seguimiento, Análisis y Evaluación



Elaboración: Unidad de Programación- PLANMED

La evaluación se refiere al proceso de valoración de los resultados de modelos sistematizados comparándolos con criterios objetivos tales como los objetivos y sus metas, los estándares, la normatividad legal, los protocolos.

Finalmente, la retroalimentación consiste en el proceso de difusión de las evaluaciones hacia los interesados y responsables de conducir las acciones en el sistema educativo para que las profundicen, mejoren o corrijan. Además la retroalimentación debe contribuir a facilitar el proceso de planeamiento en la organización, tal que se puedan realizar actividades que conduzcan al logro de objetivos (eficacia) en forma oportuna y adecuada (calidad), con el menor desperdicio posible de recursos (eficiencia) y al menor costo para la organización (economía). Caso contrario existe el riesgo de que los planes se conviertan en instrumentos que solamente sirven para sustentar gastos, cuyas tareas definidas no contribuyen realmente a ningún objetivo.

Los cuatro elementos mencionados configuran un sistema complejo que intenta aprehender el estado en que se encuentran determinados elementos, para procesarlos y poder determinar brechas respecto a la planificación o para recomendar mejoras en la forma de gestionar el sistema educativo (Ilustración 13), los cuales son desarrollados con mayor amplitud y detalle en el Capítulo 3.3.

3.2.1. Herramientas e instrumentos

La calidad de la gestión de una institución es usualmente un factor invisible e imponderable en la medida que no se desarrolle la capacidad para medir sus resultados, por ello evaluar la gestión dentro del contexto de la función pública implica desarrollar herramientas que ponderen adecuadamente elementos capaces de asimilar la multiplicidad de objetivos y la heterogeneidad de las acciones que se realiza.

El SSAE recoge información del estado situacional de los elementos que participan en el Sector Educación para analizarla, evaluarla, y comunicar los hallazgos para contribuir a una adecuada toma de decisiones y a la mejora de los procesos relacionados con la prestación de los servicios. En la medida de lo posible, y dado los recursos disponibles, se deben emplear herramientas poderosas en cuanto a sus alcances.

El SSAE, en lo que corresponde a los subsistemas 2-A, 2-B, 2-C y 3 (SSAE 2y3); las herramientas y los instrumentos²⁴ para realizar el análisis pretenden abarcar tanto el pasado, el presente y el futuro (Tabla 7)²⁵.

Tabla 7
Herramientas e instrumentos en los subsistemas 2-A, 2-B, 2-C y 3

Herramientas	Instrumentos
Metodología para evaluación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de gobierno • Acuerdos y compromisos internacionales suscritos por el país • Informes de ejecución de actividades y presupuesto • Reportes estadísticos elaborados por la UMC, Unidad de Estadística Educativa (UEE), y el Instituto Nacional de Estadísticas (INEI)
Manual para la evaluación de la Planes estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Planes estratégicos (PESEM y PEI) del Sector Educación • Normatividad nacional sobre evaluaciones de planes • Informes de evaluación varios realizados por la diferentes entidades que integran el Sector Educación
Técnica de determinación de consistencias entre las funciones y las actividades realizadas	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes de creación • Reglamento de Organización y Funciones • Planes estratégicos y operativos • Informes de ejecución de actividades y presupuesto
Técnica de determinación de prioridades a partir de la identificación de brechas	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones nacionales de rendimiento realizadas por la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) • Reportes estadísticos elaborados por instituciones como la UMC, Unidad de Estadística Educativa (UEE), el Instituto Nacional de Estadísticas (INEI), el Banco Central de Reserva, y otras instituciones particulares • Estudios e informes elaborados por organizaciones diversas (UNESCO, BID, BM, PNUD, etc.)
<i>Forecasting</i> ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios prospectivos • Informes internacionales sobre megatendencias • Estudios retrospectivos

²⁴ Se entiende por instrumento al medio que sirve para alcanzar un fin.

²⁵ En el Anexo 1 se presenta una breve descripción de algunos de ellos, en tanto se encuentran en proceso de construcción.

Cabe señalar que, en términos de la legislación nacional vigente, solamente la Evaluación de los planes estratégicos demanda su cumplimiento; sin embargo no se precisa la técnica de para realizarla. Adicionalmente, la identificación de las prioridades es mencionada como una condición para la elaboración de los planes.

3.2.2. Indicadores

“A vocational school might pump out more and more graduates of a welding program, for instance. But if those graduates cannot find jobs as welders, what good is the program? It may be generating impressive outputs without generating any positive outcomes” David Osborne y Ted Gaebler

Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución, y comparar dichos resultados con lo deseado o planificado con la finalidad de elevar su eficiencia y productividad. Para los servicios públicos de educación esta tarea encierra algunas dificultades derivadas de:

- En el sector educación, las prestaciones educativas son subsidiadas y no refleja sus beneficios reales para el individuo y para la sociedad en términos monetarios. La medición se hace en forma indirecta, a través del consumo de recursos, nivel de gastos, dotación de personal u otros, los que son solamente indicadores de los insumos utilizados y de las acciones realizadas, mas no de los resultados obtenidos.
- La especificidad de la misión, la multiplicidad de objetivos que persiguen las instituciones del Estado y la heterogeneidad de sus servicios. En el sector público de educación los objetivos sectoriales pueden ser mediatizados por intereses particulares de los responsables de realizar directamente las acciones necesarias para lograr estos objetivos.
- Los factores externos que condicionan la productividad, generalmente relacionada con la gestión de otros servicios, tales como las normas generales de auditoría, las leyes de presupuesto, la normas sobre adquisiciones y contrataciones, normas específicas para los trabajadores del Sector Educación; y la acción de niveles superiores del aparato público como el Congreso.
- Los "productos" que genera el sector público de educación muchas veces carecen de una base monetaria o cuantitativa de evaluación y suele ser difícil expresarlos en términos cuantitativos, como por ejemplo, la regulación de mercados, la seguridad pública o las actividades de fomento. Esto condiciona la necesidad de desarrollar sistemas de evaluación que ponderen adecuadamente los elementos cualitativos de las acciones, por cuanto la salud misma es un bien difícil de valorar en términos objetivos.

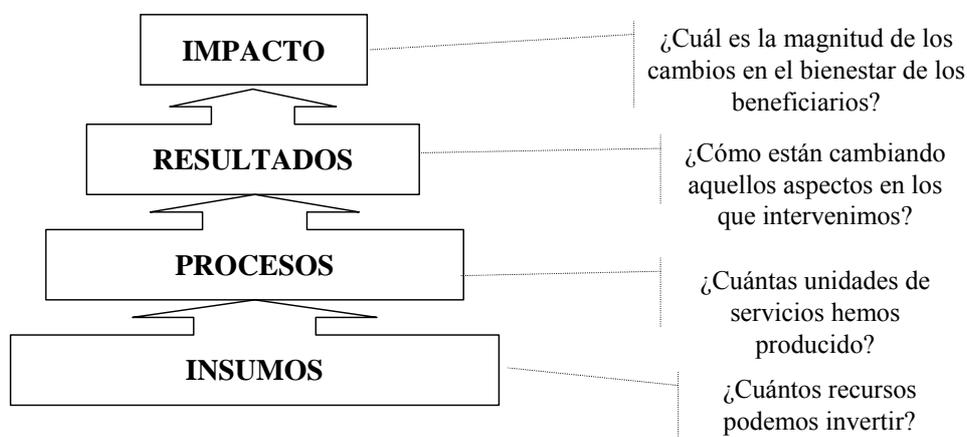
²⁶ Pronóstico de escenarios futuros que determinarán orientaciones, contenidos y procesos en el sistema educativo

Cuando un parámetro mide un factor que determina un resultado o contribuye al proceso de alcanzarlo, se denomina parámetro “de factor causal” o “de producto”, según la fase del proceso de que se trate. Por ejemplo, para reducir el nivel de analfabetismo puede que se requieran varios elementos: mayor número de escuelas y de maestros, mejores libros de texto; en cuyo caso el gasto público en aulas y en personal docente sería un parámetro de factor causal, mientras que el número de aulas construidas y el número de personal docente capacitado serían parámetros de producto.

Lo que es importante destacar es que los factores causales y los productos no son objetivos en sí mismo, sino que más bien ayudan a alcanzar los objetivos seleccionados. Los productos son diferentes de los resultados por el hecho de que están totalmente bajo el control del organismo que los proporciona; por ejemplo, el número de escuelas construidas es un producto, ya que está directamente bajo el control de las autoridades educativas u otras autoridades públicas, mientras que el número de niños que asisten a dichas escuelas es un resultado, porque depende de la conducta de los niños y de sus familias, e inclusive de los incentivos existentes para influir en las decisiones de los padres.

Aun cuando la finalidad del seguimiento en el Sector Educación es comprobar los progresos en los resultados y los impactos sobre los logros educativos, es necesario vigilar también los intermedios (de factores causales y de producto). El seguimiento de los parámetros finales ayuda a juzgar si se han hecho o no progresos hacia los objetivos definidos; en cuyo caso los parámetros intermedios indican lo que ocurre con alguno de sus determinantes, permitiendo la adopción de acciones correctivas durante la implementación de los programas²⁷.

Ilustración 14
Preguntas que deben ayudar a responder los indicadores según ámbito de desempeño



Adaptado de: Bonnefoy y Armijo (2005)

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, es la siguiente “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución”. Existen preguntas que pueden emplearse para verificar la congruencia del indicador de desempeño con los factores causales y de

²⁷ Usualmente es más fácil recoger información sobre los parámetros intermedios que sobre los finales.

producto (Ilustración 14) las cuales se pueden definir a partir del conocimiento que se tiene del sistema general.

Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte²⁸.

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado.

Los indicadores de desempeño deben cumplir básicamente con un conjunto de criterios, que son precisados por el U.S. National Center for Public Productivity (1997) y mencionados por Shack, N. en el documento sobre evaluación elaborado por el MEF (2000). A continuación, se muestran los criterios que deben cumplir los indicadores de desempeño, con su respectiva definición:

Tabla 8
Criterios de los indicadores de desempeño

Criterio	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los productos esenciales que desarrolla cada Institución. El requisito fundamental es que previamente se definen los objetivos y las metas.
Independencia	No condicionado a factores externos, tales como la situación general del país o la actividad conexas de terceros (públicos o privados)
Costo	La obtención de información del indicador debe ser a un costo razonable
Confiable	El indicador debe ser confiable independientemente de quien realice la medición
Simplicidad	Debe ser de fácil comprensión, libre de complejidades
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión
No redundancia	Debe ser único y no repetitivo, además debe estar focalizado y orientado a aspectos claves (referidos a los objetivos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos)
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

En este marco y con vistas a mejorar la calidad de la gestión del servicio educativo, se propone un amplio conjunto de indicadores²⁹ para el desarrollo del sub-sistema de seguimiento y evaluación de mediano y largo plazo, que puede dividirse en tres grupos, los cuales resultan de tomar en consideración los resultados de las funciones básicas sectoriales, así como de los objetivos estratégicos. Este conjunto de indicadores

²⁸ Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002

²⁹ El conjunto de indicadores se presenta de manera completa en el Anexo 1:

constituye una medida de diversos aspectos educativos, que se construyen a partir de fuentes de información confiables y que resultan importantes de conocer y comparar a través del tiempo.

En esta propuesta, se han seleccionado seis categorías de indicadores de desempeño: las tres primeras categorías responden al enfoque de derechos en educación, que plantea la accesibilidad, entendida como la responsabilidad del Estado en brindar i) cobertura; la accesibilidad que se refleja en ii) acceso con equidad³⁰; y la aceptabilidad que se traduce en garantizar normas mínimas de iii) calidad.³¹

De otro lado, la eficiencia tiene que ver con la relación entre dos magnitudes, en el sentido de la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción, en otras palabras, tal como define Guzmán (2003) “... se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles”. Por ello, la cuarta categoría considerada para la identificación de indicadores responde directamente al criterio de un adecuado uso de los recursos para obtener buenos resultados, es decir : iv) eficiencia.

Hasta aquí cabe señalar que estas categorías coinciden con la mención realizada por parte del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2000), que señala que existe consenso en que los criterios de análisis en la evaluación de desempeño de ejecución del gasto público son: economía, eficiencia, calidad y eficacia. Una breve descripción muestra que la economía se refiere al desarrollo de acciones con un mínimo de recursos y se genera a partir de la comparación entre los indicadores de insumo programados con respecto a los ejecutados. De otro lado, la eficiencia está referida al uso de una combinación óptima de los recursos en el logro de los objetivos. En cuanto a la calidad, hace referencia a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, en términos de la adecuación a las necesidades de los usuarios. Respecto a la eficacia se refiere al logro o grado de cumplimiento de los objetivos planteados.

Finalmente, las dos últimas categorías propuestas para el sistema de seguimiento tienen que ver con el enfoque de la política sectorial y las funciones básicas que corresponden al Sector, considerando: v) Financiamiento Sectorial y vi) Apoyo a la prestación de servicios.

En total son diez los indicadores que se proponen para el SSAE 2y3, los mismos que se organizan de acuerdo a las categorías anteriormente señaladas (Tabla 9).

³⁰ La equidad se refiere al uso de recursos públicos para redistribuirlos con el propósito de dar satisfacción a necesidades humanas dispares. Desde un punto de vista económico y del derecho a la educación, se la entiende como la obligación del Estado de proveer igualdad de oportunidades.

³¹ Ello además, en concordancia con los aspectos más significativos de la gestión, que debe considerar las grandes áreas o compromisos que señalan CEPAL y la UNESCO (2005): “*Los ministerios de educación de los países tienen la responsabilidad social de asegurar que el sector y el sistema educativo puedan suministrar un servicio educativo con eficiencia, calidad y equidad.*”

Tabla 9
Indicadores de seguimiento y evaluación de los Planes de mediano plazo según categorías

CATEGORÍA	INDICADOR
1. Cobertura	1. Tasa neta de cobertura
2. Calidad	2. Índice de rendimiento estudiantil por nivel 3. Porcentaje de usuarios satisfechos con el servicio
3. Equidad	4. Tasa promedio de desaprobación en áreas rurales 5. Tasa de analfabetismo
4. Eficiencia	6. Gasto público en educación por alumno
5. Financiamiento Sectorial	7. Gasto público en educación como porcentaje del PBI y del Gasto público total
6. Apoyo a la producción de servicios	
6.1. Infraestructura	8. Porcentaje de aulas en situación de riesgo
6.2. Materiales educativos	9. Disponibilidad del kit de materiales educativos por alumno en las escuelas públicas
6.3. Docentes	10. Porcentaje de docentes que cumple con el estándar de escolaridad.

Adicionalmente es necesario incluir otros tipos de indicadores que relacionen el entorno inmediato del beneficiario de la prestación del servicio educativo (Tabla 10)

Tabla 10
Indicadores de las condiciones del entorno

Tema	Indicadores	Fuente de información
Economía familiar	PBI Ingreso per cápita	INEI, BCR
Educación de los padres	Años de educación	INEI
Educación que recibirá	Tasa de cobertura educativa	MED (UMC), INEI
Lugar donde vivirá	Índice de Urbanidad (Agua/Desagüe, material del piso)	INEI
Alimentación de la madre	Tasa de gestantes con anemia	MINSA
Alimentación que recibirá	Peso y talla	MED (UEE)
Atención médica durante la infancia	Índice de consultas	MINSA, INEI
Valores de los padres	Reflexión ciudadana	MED (UMC)
Actividades culturales y recreativas	Porcentaje de tiempo dedicado a actividades recreativas	INEI, APOYO
Acceso a la ciencia	Penetración / uso de internet	INEI, OSIPTEL
Seguridad ciudadana	Tasa de delincuencia	INEI

3.3. OPERATIVIDAD DEL SISTEMA

El SSAE, en lo que corresponde a los subsistemas 2-A, 2-B, 2-C y 3 (SSAE 2y3); los insumos para realizar las evaluaciones están compuestas por:

- Evaluaciones nacionales de rendimiento realizadas por la Unidad de Medición de la Calidad (UMC)
- Reportes estadísticos elaborados por instituciones como la UMC, Unidad de Estadística Educativa (UEE), el Instituto Nacional de Estadísticas (INEI), el Banco Central de Reserva, y otras instituciones particulares

- Informes de evaluación varios realizados por la diferentes entidades que integran el Sector Educación
- Estudios e informes elaborados por organizaciones diversas (UNESCO, BID, BM, PNUD, etc.)
- La normatividad nacional
- Compromisos internacionales suscritos por el Perú
- Planes estratégicos (PESEM y PEI) del Sector Educación

Los indicadores que se emplearán para realizar las evaluaciones se relacionan directamente con la gestión propia del sistema educativo (Tabla 9) y con las condiciones del entorno (Tabla 10). En el primer caso las fuentes de información proceden principalmente de las entidades especializadas del MED (UMC, UEE, OINFE), y de fuentes externas (SIAF-MEF, INEI)

A continuación se describe el proceso de acopio de información, de análisis y evaluación, y de retroalimentación.

3.3.1. Acopio de información

Los temas que abarcan el SSAE 2y3 se refieren a elementos que intervienen en el Sector Educación referidos a insumos, procesos, resultados, impacto, contexto, y beneficiario.

- Insumos: aquellos que sirven como elementos esenciales para gestionar el proceso, tales como los docentes, los textos, el equipamiento, la infraestructura, el presupuesto, y los mismos alumnos
- Proceso: se refiere a las unidades del servicio que es posible de “producir” tales como las horas de clase
- Resultado: son los que indican el progreso en el logro de los propósitos de las acciones tales como el de alumnos promovidos
- Impacto: muestran el efecto producido en los beneficiarios como consecuencia de los resultados de las acciones, tal como el de logros de aprendizaje en razonamiento matemático
- Contexto: pretenden captar el ambiente exterior al Sector Educación y que pueden contribuir o afectar a lograr los objetivos bajo el cual se desenvuelve. Dentro de estos debemos considerar aquellos que refieren al grado de urbanismo (acceso a agua y desagüe, electricidad), el grado de pobreza, el uso de la tecnología, entre otros
- Beneficiario: se relacionan con los aspectos de salud, nutrición, violencia, ciudadanía, y nivel cultural de los padres.

La información elaborada por la Unidad de Estadística Educativa (UEE), Unidad de Medición de la Calidad (UMC), y por las distintas dependencias del MED constituyen

base fundamental para verificar el grado de avance de los objetivos definidos en el PEI y en el PESEM.

Adicionalmente, el SSAE 2y3 requiere información relacionada con el contexto en el cual se desenvuelve la prestación de los servicios del Sector Educación, las características de los beneficiarios directos de dichos servicios así como de su entorno inmediato, el contexto económico en el cual se insertan los beneficiarios de los servicios. Para ello, la información debe ser i) suministrada regularmente³², ii) debe ser insesgada, y iii) debe ser corroborable; por ello es que se ha considerado a las siguientes instituciones y su información:

- Instituto Nacional de Estadística (INEI): La información principal es aquella derivada de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), de los llamados censos continuos, y del Censo Nacional; concerniente a las características sociales de la población.
- Banco Central de Reserva (BCRP): La información económica que es mostrada mediante los boletines semanales. Eventualmente se emplearán estudios específicos que puede elaborar la Gerencia de Estudios Económicos de dicha entidad, en lo referente a temas sociales.
- Ministerio de Salud (MINSA): Información sanitaria, con carácter epidemiológica, referente a las dolencias que están relacionadas con atenciones preventivas mediante la orientación y consejería³³.
- Organismo Superior de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL): Indicadores relacionada con el grado de penetración y uso de la tecnología, principalmente en cuanto a la disponibilidad de uso de internet y a su grado de uso.
- APOYO S.A.: periódicamente esta empresa realiza una encuesta perceptual que intenta capturar la actitud de la población hacia las instituciones públicas y los servicios que estas brindan. Particularmente interesa conocer lo concerniente al Sector Educación.

Otras informaciones serán empleadas en tanto reúna las tres condiciones señaladas anteriormente si es que ello puede servir para mejorar la calidad del análisis y evaluación del SSAE 2y3, caso contrario serán empleadas como caso anecdótico mas que como referencia.

Un tema adicional se refiere a las posibles condiciones futuras que pueden llegar a modificar las prioridades educativas, las formas bajo la cual se desarrolla el sistema educativo, la configuración de la sociedad. A diferencia de los temas mencionado en el párrafo anterior, en este aspecto el SSAE 2y3 pretende abarcar tanto el presente, como el pasado, y los futuros posibles bajo la forma del análisis prospectivo.

³² Mejor si esta no representa costos adicionales para la Unidad de Programación

³³ Ejemplo de ello son las que se realizan para la prevención de enfermedades de transmisión sexual, enfermedades diarreicas, entre otras.

3.3.2. Análisis y evaluación

Cuando se mencionaron las herramientas del SSAE (capítulo 3.3.1.) se señaló que estas pretenden abarcar los aspectos pasados, presentes y futuros que ocupa la gestión del Sector Educación. El seguimiento y análisis ex-post corresponde con la finalización inmediata de la ejecución de las actividades, detectando, registrando y analizando los resultados tempranos.

El análisis ex-ante se realiza en la etapa de preparación que antecede a la planificación, y comprende el contexto socioeconómico e institucional: los problemas identificados, las necesidades detectadas, la población objetivo, los insumos, las estrategias de acción.

El seguimiento y análisis presente se desarrolla durante la ejecución misma, observando las actividades del proceso mientras estas se desarrollan, identificando los aciertos, los errores, las dificultades.

El primer criterio que se debe considerar en la evaluación institucional y sectorial es el relacionado con el cumplimiento de los planes estratégicos formulados, a través de las metas establecidas para los objetivos específicos. Con el propósito de establecer en forma objetiva el grado de cumplimiento de las metas, a cada una de ellas se les debe asignar un peso determinado, y así ponderar del desempeño institucional (Tabla 11).

Tabla 11
Tabla de evaluación de cumplimiento de Objetivos

Objetivos específicos	Indicador	Meta establecida	Rango tolerable	Meta alcanzada	Porcentaje de cumplimiento de la meta	Ponderador establecido	Resultado final
1.					90.0%	0.10	9.0%
2.					100.0%	0.15	15.0%
3.					85.5%	0.20	17.1%
4.					50.0%	0.05	2.5%
5.					25.0%	0.07	
....							
....				
N.					98.0%	0.05	4.9%
						1.00	74.5%

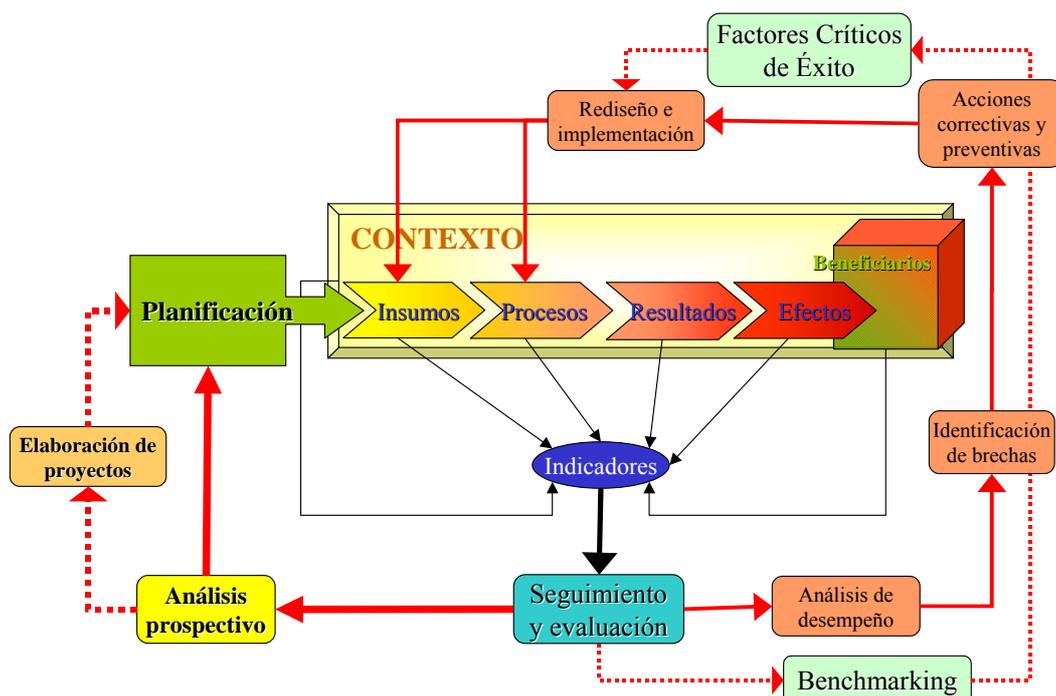
Elaboración propia

Un segundo criterio de evaluación es el de la comparación. Empleando los indicadores mencionados en la Tabla 9 y en la Tabla 10 se necesita comparar las características del contexto en que se da el sistema educativo, con el fin de evaluar las diferencias (y el nivel) ya sea en términos temporales, regionales, internacionales, por gestión, por niveles socioeconómicos, de forma tal que sirva para determinar las principales brechas que servirán para orientar la priorización de objetivos.

Las formas finales que pueden adoptar las evaluaciones, además de las evaluaciones del grado de cumplimiento con respecto a los planes, son: análisis prospectivo, el benchmarking, y la mejora de procesos³⁴ (Ilustración 15).

³⁴ En el Anexo 2 se hace una breve descripción de ellos.

Ilustración 15
Formas de las evaluaciones y retroalimentación del SSAE 2y3



Elaboración: Unidad de Programación- PLANMED

3.3.4. Retroalimentación en el sistema

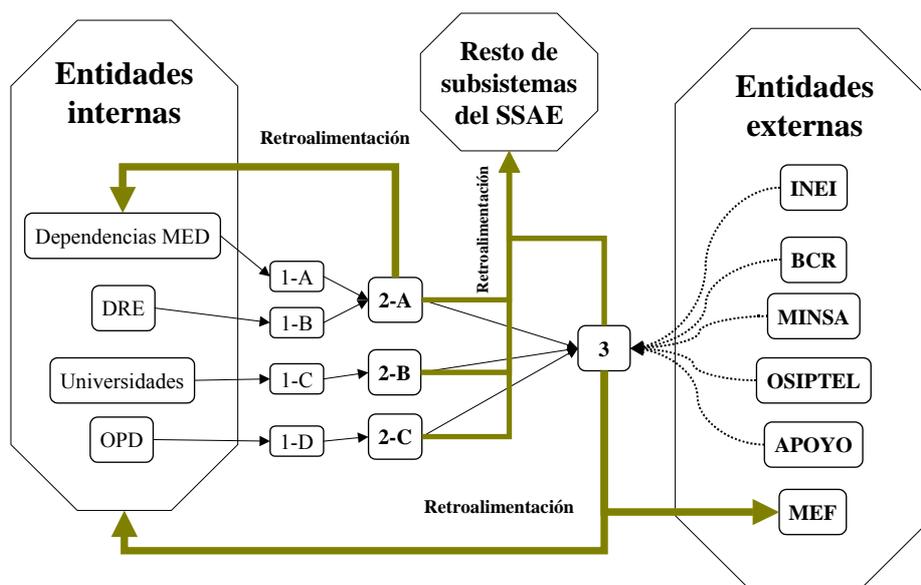
El proceso de seguimiento y evaluación debe servir, en general, para que las organizaciones aprendan de sus propias experiencias, del conocimiento que van adquiriendo y generando, y de la relevancia de sus propias acciones. La institucionalización del proceso de seguimiento y evaluación es una condición para que las organizaciones mejoren su desempeño, y ello depende además de la cultura organizacional y de la política institucional³⁵.

Para el SSAE 2y3, el esquema general de retroalimentación contempla tres niveles:

- Evaluación del PESEM: esta es difundida entre las entidades internas del sector educación , y entre el resto de subsistemas (corto plazo e inversiones) que integran el SSAE (Ilustración 16)
- Evaluación de planes institucionales: producto de los subsistemas 2-A, 2-B, y 2-C son comunicadas a los sistemas de corto plazo y de inversiones
- Evaluación del PEI del MED: la evaluación del PEI del MED es comunicada a las dependencias del MED

³⁵ Kusek y Rist (2004) Cap. 9

Ilustración 16
Retroalimentación en los SSAE 2 y 3



La retroalimentación que debe realizarse pretende que los resultados y hallazgos sean empleados³⁶:

- Mejorar la comunicación con la población para la construcción de una relación de confianza
- Para responder a las demandas de la población
- Ayuda a formular y justificar los pedidos de presupuesto
- Ayuda a hacer operativas las decisiones sobre asignación de recursos
- Mejorar la eficiencia en la provisión del servicio
- Alertar sobre los problemas de desempeño existentes y los correctivos necesarios
- Motivar al personal para que continúen haciendo mejoras en los programas
- Formular y supervisar el desempeño de “terceros”
- Proveer información en profundidad para la evaluación de los programas
- Apoyar los esfuerzos de planificación estratégica

Adicionalmente, la retroalimentación también puede provenir de agentes externos al MED quienes pueden enriquecer los aportes, bajo los mismos supuestos de uso mencionados en el párrafo anterior. El análisis y evaluación que pueden realizar agentes externos al MED sirve para que, periódicamente, el SSAE sea también evaluado

³⁶ Basado en Kusek y Rist (2004)

principalmente por sus alcances mas que por su dinámica operativa. Las ventajas de la asociación del MED con agentes externos son mostradas en la Tabla 12.

Tabla 12
Ventajas para el Seguimiento y la Evaluación dependiendo su asociación con el MED

<i>Interno al MED</i>	<i>Entidad externa al MED</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Conoce la organización y el funcionamiento interno • Comprende y puede interpretar el comportamiento y las actitudes de los miembros del MED • Puede poseer información valiosa • Menor posibilidad de rechazo al ser conocido por las otras áreas del MED • Puede aceptar y promover más fácilmente el uso de los resultados de la evaluación • Menor costo • No requiere otras contrataciones • Contribuye a fortalecer la capacidad interna de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser más objetivo y por lo tanto le resultaría más fácil formular recomendaciones • Puede estar libre de prejuicios institucionales • Puede ofrecer una nueva perspectiva de ver las cosas • Puede tener mayores conocimientos especializados y pericia para efectuar una evaluación • Se dedica a tiempo completo a la evaluación • Puede servir de árbitro o facilitador entre las partes • Puede poner al MED en contacto con recursos técnicos adicionales.

Adaptado de: International Fund for Agricultural Development “Guía para el Seguimiento y Evaluación de proyectos”

IV. IMPLEMENTACIÓN

La implementación del SSAE 2y3 implica realizar tres clases de actividades cuyo grado de profundidad y madurez depende de la disponibilidad de información, de las prioridades que se asignen dentro del trabajo diario, de la capacidad (numérica y de experiencia) del personal responsable de gestionar los subsistemas 2y 3, de la oportunidad con que se retroalimente al sistema educativo, y de la capacidad institucional para generar sinergias. Las tres clases de actividades son las siguientes:

- Seguimiento de resultado. Verificar, de manera continua, el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios del Plan, los programas por sector, región, por años y especiales, a partir de los indicadores de gestión y resultado.
- Evaluaciones focalizadas. Valorar el funcionamiento de las principales políticas y programas del gobierno, en la población objetivo, a través de los indicadores de impacto.
- Difusión de resultados. Poner a disposición del público así como de sectores interesados, de la forma más sencilla y efectiva posible, los resultados de evaluación y seguimiento, para retroalimentar la actividad gubernamental, rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

Un elemento adicional que debe ser incorporado en la implementación del SSAE, no considerado en el esquema actual, es el de desarrollo de mecanismos de participación ciudadana y vigilancia social que contribuyan a la realización de un control social efectivo por parte de la ciudadanía. Esto bajo la premisa de que población (los

beneficiarios mismos de la prestación de los servicios) es la máxima interesada en el cumplimiento de los objetivos y en la mejora de la calidad y cobertura de la provisión de servicios públicos³⁷.

4.1. ESTRATEGIA GENERAL

Se propone una estrategia de implementación progresiva del SSAE 2y3 que comprende tres fases:

1) Acopio de información básica y análisis

- Recopilación estadística que permita definir las características de los beneficiarios del Sistema educativo
- Recopilación de indicadores generales sobre el contexto, nacional e internacional, en el cual se desarrolla el Sistema educativo
- Recopilación de información sobre la realización de actividades de las instituciones que conforman el Sector educación
- Análisis de las funciones y competencias de las instituciones que conforman el Sector educación, en relación con las actividades planificadas

2) Análisis retrospectivo

- Identificación de brechas existentes en términos de la prestación del servicio educativo y de acuerdo con las expectativas y/o demandas de los beneficiarios
- Identificación de brechas existentes en términos de las competencias que demanda la sociedad en los beneficiarios
- Recopilación de información sobre diversos modelos de gestión del Sistema educativo e identificación de Factores Críticos de Éxito

3) Análisis prospectivo

- Análisis prospectivo de la sociedad y competencias posibles que se demandarán
- Identificación de prioridades en la planificación de actividades y proyectos en el Sistema educativo

4.2. MANTENIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD

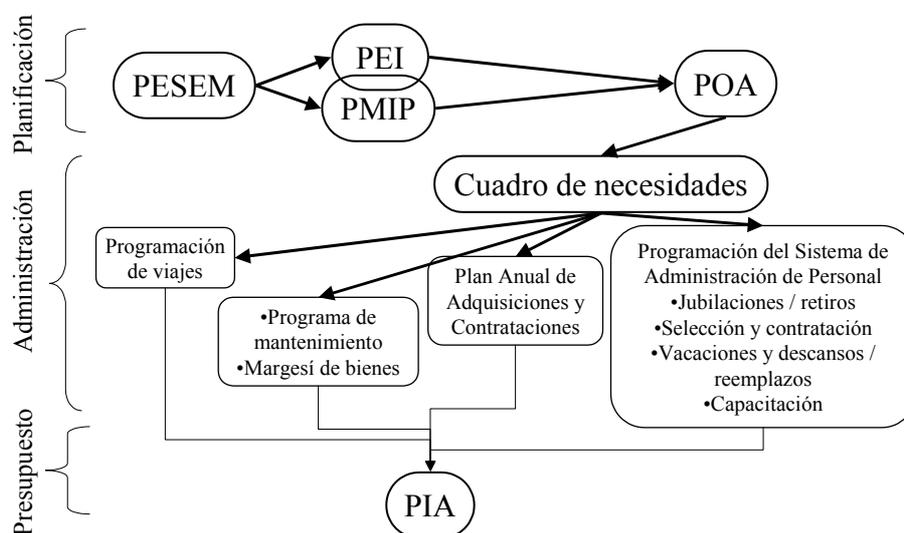
Realizar periódicamente una evaluación de los logros que se obtiene de la gestión en el Sector Educación, producto de una adecuada planificación, implica asumir costos tales

³⁷ Chanamé (2005) p. 36

como la recopilación de datos, el valor del tiempo del personal, el costo de oportunidad frente a las actividades de planificación y programación; sin embargo este es un costo ineludible debido a la complementariedad lógica que existe entre la planificación con la evaluación.

Como se observa en la Ilustración 17 el PESEM y el PEI (incluido el PMIP) orientan la programación de las actividades anuales y estos a la vez obliga a realizar una adecuada planificación administrativa; por lo tanto el posterior seguimiento dependerá de la pertinencia que se hubiera seguido para realizar programaciones adecuadas lo cual será determinado por las evaluaciones respectivas. Los resultados de la evaluación servirán para retroalimentar el ciclo de planificación y volver a realizar una planificación que responda a las exigencias del contexto pero también de las capacidades y competencias de los órganos que integran el Sector Educación.

Ilustración 17
Articulación de la planificación y la formulación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)



Respecto de la sostenibilidad que debe tener el SSAE dentro de la plataforma institucional del MED se empieza por señalar que de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones³⁸ a la Unidad de Programación le corresponden las siguientes:

- Normar, asesorar y conducir el proceso de formulación de los planes de desarrollo del Sector Educación a largo y mediano plazo, así como el proceso de programación, monitoreo y evaluación de los planes operativos, programas y proyectos educativos.
- Realizar estudios prospectivos de la educación en el contexto del permanente cambio social y científico-tecnológico que se da en el Perú y en el resto del mundo y elaborar los términos de referencia para estudios, proyectos e investigaciones encomendadas a terceros y evaluar resultados.

³⁸ D.S. N° 006-2006-ED.

- Elaborar y proponer a la Alta Dirección la política sectorial en coordinación con los órganos y organismos del Sector Educación.

La primera de las funciones señala que, además de la formulación de planes, la Unidad de Programación debe encargarse de realizar el monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos educativos, con lo cual se garantiza la institucionalización del SSAE.

La realización de estudios prospectivos constituye, como ya se ha mencionado, una vigilancia de los futuros posibles de forma tal que sirva para orientar la planificación y priorización temática con lo cual también se garantiza la institucionalización del SSAE.

4.3. SITUACIÓN ACTUAL Y PRÓXIMOS PASOS

El grado de implementación de los subsistemas, en lo concerniente al seguimiento y evaluaciones del PEI y PESEM, es el siguiente:

- Subsistema 2-A: Se han realizado una evaluación al cumplimiento del PEI 2004-2006, por el período 2005. Actualmente se viene completando la evaluación correspondiente al I semestre 2006.
- Subsistema 2-B: Debido a la naturaleza jurídica de las Universidades Nacionales (cada una es un Pliego Presupuestal), se les ha requerido a ellas a que formulen sus respectivas evaluaciones.
- Subsistema 2-C: Todas las OPDs vienen cumpliendo con realizar sus evaluaciones respectivas en el marco de sus respectivos Planes Institucionales.
- Subsistema 3: Se han realizado una evaluación al cumplimiento del PESEM 2004-2006, por el período 2005 el mismo que está publicado en la página web del MED (<http://www.minedu.gob.pe/planificacionestrategica/InformeEvalPESEM.pdf>). Actualmente se viene completando la evaluación correspondiente al I semestre 2006.

Como resultado de las evaluaciones realizadas a la fecha, el análisis señala algunas debilidades en la gestión del Sector Educación tales como:

- Ejecución de actividades que no corresponden a las funciones asignadas
- Duplicidades en la programación actividades y por lo tanto en el uso de los recursos
- Inadecuada identificación de las acciones con los resultados y los impactos
- Dificultades para identificar indicadores apropiados, de acuerdo con las actividades
- Ausencia de guías metodológicas que orienten la planificación en el sector
- Escasa práctica de evaluación en las dependencias del MED
- Dificultad para aceptar los resultados de las evaluaciones

- Elaboración de planes “en gabinete” los cuales no pueden ser adecuadamente implementados por las entidades operativas
- Escasa predisposición por innovar en la gestión

Para superar las debilidades mencionadas se considera necesario realizar lo siguiente:

- Guía metodológica de planificación: para uso interno en la Unidad de Programación
- Guía metodológica para la elaboración de indicadores: para difundir entre los agentes del Sector Educación
- Manual para la formulación de planes de mediano plazo: para difundir entre los agentes del Sector Educación
- Diseño de la propuesta de recolección de información: para uso interno en la Unidad de Programación
- Diseño de la propuesta de procesamiento y/o sistematización de información para uso interno en la Unidad de Programación
- Metodología de evaluación de planes: para uso interno en la Unidad de Programación
- Diseño del plan de difusión de las evaluaciones: para uso interno en la Unidad de Programación
- Evaluación del I Semestre 2006 del PEI: para difundir entre los agentes del Sector Educación
- Evaluación del I Semestre 2006 del PESEM: para difundir entre los agentes del Sector Educación
- Evaluación de las políticas educativas 2001-2005: para difundir entre los agentes del Sector Educación
- Estudio prospectivo de la educación peruana³⁹: para difundir entre los agentes del Sector Educación

³⁹ Se encuentra en proceso la 2da convocatoria

GLOSARIO

Acciones prioritarias por Programa: Se definen como el conjunto de actividades principales (y proyectos vinculados), cuya ejecución contribuirá de manera significativa al logro de los resultados definidos en los lineamientos de política por programa. Entre los criterios para identificar las acciones principales se debe considerar tanto el grado de impacto sobre el resultado esperado, como su importancia relativa en la asignación presupuestal.

Análisis de Políticas: El análisis de las Políticas Educativas implementadas se realiza sobre la base de los resultados y permitirá tomar decisiones sobre la continuación, ajuste, expansión o cancelación de las mismas.

Evaluación: La Evaluación es un proceso sistémico y objetivo, continuo y de autocontrol, que sobre la base de un análisis cualitativo y cuantitativo, permite verificar la eficiencia, eficacia, efectividad, impacto y sustentabilidad de un programa, proyecto o política, en ejecución o concluido. Además permite determinar la pertinencia de los resultados con respecto al avance para el logro de los objetivos, la eficiencia y efectividad de los resultados alcanzados, así como detectar las desviaciones e implementar las medidas correctivas. La implementación de medidas correctivas, constituye un mecanismo de retroalimentación y mejora continua del proceso de planeamiento estratégico multianual en el sector público.

El seguimiento y evaluación de los Planes estratégicos multianuales requiere disponer de sistemas de información que permita contar con datos confiables y oportunos para medir el avance de los indicadores de desempeño.

Evaluación de Impacto: La evaluación de impacto es el análisis que permite conocer si una determinada intervención ha generado cambios en las condiciones de vida de la población objetivo. Los resultados de la evaluación de impacto están dirigidos a proveer información útil como insumo para tomar decisiones acerca de la continuación de la intervención, su expansión o cancelación.

Se realiza con el objeto de determinar si una intervención ha producido los efectos deseados en el bienestar de la población y en qué magnitud éstos pueden ser atribuidos a la intervención. Asimismo, permite identificar efectos de la intervención en la población objetivo que no fueron previstos en el diseño de la intervención.

Fuente de Información: La disponibilidad de información oportuna y confiable es esencial al proceso de planificación y gestión.

Las fuentes de información regular que dan soporte a los Planes en Educación están constituidas básicamente por dos instrumentos de carácter censal:

- La estadística básica. Permite recoger información elemental de matrícula, docentes e infraestructura escolar al cierre de cada año y tiene una alta cobertura (entre 94 a 97% en el 2003). Es publicada anualmente por la Unidad de Estadística Educativa – UEE del MED.

- El censo escolar. Recoge información de matrícula por edades, situación de los matriculados al inicio del año escolar (ingresantes, promovidos, repitentes), resultado del ejercicio escolar anterior (aprobados, desaprobados, retirados), e información más detallada sobre docentes y personal administrativo al 30 de junio de cada año. Tiene una alta cobertura (entre 92 y 95% entre 1998-2002).

Indicador: Es una medida elaborada que se construye a partir de información estadística disponible para responder a preguntas específicas, formuladas en un determinado marco conceptual, a la vez que sintetizan situaciones importantes cuya evolución en el tiempo interesa conocer.

Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM: Los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales - PESEM, son instrumentos de gestión para procurar racionalidad en la asignación de los recursos velando por la calidad del gasto público, la eficiencia en el desempeño de las entidades públicas y la sostenibilidad de los resultados. 40

El PESEM de Educación es un instrumento de carácter trianual, ajustable anualmente, que sirve de marco para las acciones de política de las entidades del sector y orientan, asimismo, el accionar en materia educativa de otras entidades ajenas al sector.

Relaciones: Las relaciones son los enlaces que vinculan entre sí a los objetos o subsistemas que componen a un sistema complejo. Podemos clasificarlas en :

- Simbióticas: es aquella en que los sistemas conectados no pueden seguir funcionando solos. A su vez puede subdividirse en unipolar o parasitaria, que es cuando un sistema (parásito) no puede vivir sin el otro sistema (planta); y bipolar o mutual, que es cuando ambos sistemas dependen entre si.
- Sinérgica: es una relación que no es necesaria para el funcionamiento pero que resulta útil, ya que su desempeño mejora sustancialmente al desempeño del sistema. Sinergia significa "acción combinada". Sin embargo, para la teoría de los sistemas el término significa algo más que el esfuerzo cooperativo. En las relaciones sinérgicas la acción cooperativa de subsistemas semi-independientes, tomados en forma conjunta, origina un producto total mayor que la suma de sus productos tomados de una manera independiente.
- Superflua: Son las que repiten otras relaciones. La razón de las relaciones superfluas es la confiabilidad. Las relaciones superfluas aumentan la probabilidad de que un sistema funcione todo el tiempo y no una parte del mismo. Estas relaciones tienen un problema que es su costo, que se suma al costo del sistema que sin ellas puede funcionar.

Contexto: Un sistema siempre estará relacionado con el contexto que lo rodea, o sea, el conjunto de objetos exteriores al sistema, pero que influyen decididamente a éste, y a su vez el sistema influye, aunque en una menor proporción, influye sobre el contexto; se trata de una relación mutua de contexto-sistema.

⁴⁰ Guía para la reformulación de los Planes Estratégico Sectoriales Multianuales 2004-2006. Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Programación Multianual del Sector Público. Mayo 2003.

Tanto en la Teoría de los Sistemas como en el método científico, existe un concepto que es común a ambos: el foco de atención, el elemento que se aísla para estudiar. El contexto a analizar depende fundamentalmente del foco de atención que se fije. Ese foco de atención, en términos de sistemas, se llama límite de interés. Para determinar este límite se considerarían dos etapas por separado:

- La determinación del contexto de interés.
- La determinación del alcance del límite de interés entre el contexto y el sistema.
- Se suele representar como un círculo que encierra al sistema, y que deja afuera del límite de interés a la parte del contexto que no interesa al analista.
- En lo que hace a las relaciones entre el contexto y los sistemas y viceversa. Es posible que sólo interesen algunas de estas relaciones, con lo que habrá un límite de interés relacional.

Determinar el límite de interés es fundamental para marcar el foco de análisis, puesto que sólo será considerado lo que quede dentro de ese límite. Entre el sistema y el contexto, determinado con un límite de interés, existen infinitas relaciones. Generalmente no se toman todas, sino aquellas que interesan al análisis, o aquellas que probabilísticamente presentan las mejores características de predicción científica.

Retroalimentación: La retroalimentación se produce cuando las salidas del sistema o la influencia de las salidas del sistemas en el contexto, vuelven a ingresar al sistema como recursos o información.

La retroalimentación permite el control de un sistema y que el mismo tome medidas de corrección en base a la información retroalimentada.

Seguimiento: El Seguimiento o monitoreo es un proceso sistemático y periódico de la ejecución de una actividad o proyecto para verificar el avance en la ejecución de la Meta Física (eficacia) y la eficiencia en el proceso de ejecución, con el fin de detectar oportunamente las deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste. El monitoreo, por lo general, es un proceso interno, que permite recopilar datos sobre indicadores específicos.

El seguimiento o monitoreo es de carácter permanente y consiste en registrar, observar y determinar los avances en la ejecución de las actividades y proyectos que contribuyen al logro de los objetivos de los subprogramas y programas funcionales principales. Este proceso permite a las instancias ejecutoras tomar acciones correctivas oportunas cuando se detectan desviaciones o deficiencias y realizar los ajustes correspondientes.

Sistema: Es un conjunto organizado de cosas o partes interactuantes e interdependientes, que se relacionan formando un todo unitario y complejo. Cabe aclarar que las cosas o partes que componen al sistema, no se refieren al campo físico (objetos), sino mas bien al funcional. De este modo las cosas o partes pasan a ser funciones básicas realizadas por el sistema. Podemos enumerarlas en: entradas, procesos y salidas.

Variables: Cada sistema y subsistema contiene un proceso interno que se desarrolla sobre la base de la acción, interacción y reacción de distintos elementos que deben necesariamente conocerse.

Dado que dicho proceso es dinámico, suele denominarse como variable, a cada elemento que compone o existe dentro de los sistemas y subsistemas.

Pero no todo es tan fácil como parece a simple vista ya que no todas las variables tienen el mismo comportamiento sino que, por lo contrario, según el proceso y las características del mismo, asumen comportamientos diferentes dentro del mismo proceso de acuerdo al momento y las circunstancias que las rodean.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional (2002) “Acuerdo Nacional para trabajar de acuerdo”. Lima.
- Armijo, Marianela y Juan Cristóbal Bonnefoy (2005) “Indicadores de desempeño en el sector público” Serie Manuales N° 45. CEPAL, Santiago de Chile
- César E. Chanamé (2005) “Alcances y limitaciones de los Indicadores de Desempeño y lecciones aprendidas” Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO- (2005). “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe” . Santiago de Chile.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. OIT (2004). “Por una Globalización justa. Crear oportunidades para todos”. Suiza.
- Cotlear, Daniel –editor- (2006) “Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?”. Banco Mundial, Lima.
- Cunill, Nuria; y Sonia Ospina (2003) “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas”. Caracas, CLAD.
- Foro Mundial sobre la Educación (2000) “Educación para Todos”. Dakar (Senegal).
- Guzmán, Marcela (2003). “Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena.” Dirección de Presupuestos. División de control de gestión. Ministerio de Hacienda. Enero, 2003.
- Frenk, Julio; y Juan-Luis Londoño (1997) “Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los Sistemas de Salud en América Latina” Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hallak, Jacques (1991). “Invertir en el futuro. Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo.” Madrid, España. UNESCO.
- Instituto Cuánto (2003). “De beneficiarios a clientes: Aplicación de la “Libreta de Calificaciones” a Programas Sociales en Perú. Principales resultados relacionados al Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI).”
- Kusek, Jody Zall; y Ray C. Rist (2004) “Ten steps to a result-based monitoring and evaluation system” The World Bank, Washington D.C.
- Ley N° 28044. Ley General de Educación.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2000) “Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública”. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Lima.

- Ministerio de Educación. “Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006”. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0486-2005-Ed. Julio 2005.
- Ministerio de Educación (2005) “Indicadores de la Educación. Perú 2004” Unidad de Estadística Educativa de la Secretaría de Planificación Estratégica, Lima.
- Ministerio de Educación (2004) “Cifras de la Educación 1998-2003”. Unidad de Estadística Educativa de la Secretaría de Planificación Estratégica, Lima.
- Mingat, Alain; Jee-Peng Tan; y Shobhana Sosale (2003) “Tools for education policy analysis” Banco Mundial, Washington D.C.
- OCDE (2002) “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”. París.
- Ortegón, Edgar; Juan Francisco Pacheco, y Adriana Prieto (2005) “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile
- Osborne, David y Ted Gaebler (1993) “Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector”. New York, Estados Unidos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2002) “Manual de seguimiento y evaluación de resultados” Oficina de Evaluación, New York
- Rabian, Renato (2005) “Pautas para el diseño del sistema de seguimiento y evaluación del gasto público en el Perú” Ministerio de Economía y Finanzas
- Sanín, Héctor (1999) “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación)” ILPES – CEPAL, Santiago de Chile
- UNESCO (2001) “Report on the meeting and proposals for the future development of EFA indicators” Institute for statistics – UNESCO, Paris.
- Zambrano, Gloria (2003) “Sistema nacional de indicadores educativos. Informe final de la propuesta del sistema de indicadores educativos” Informe elaborado por encargo de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación.

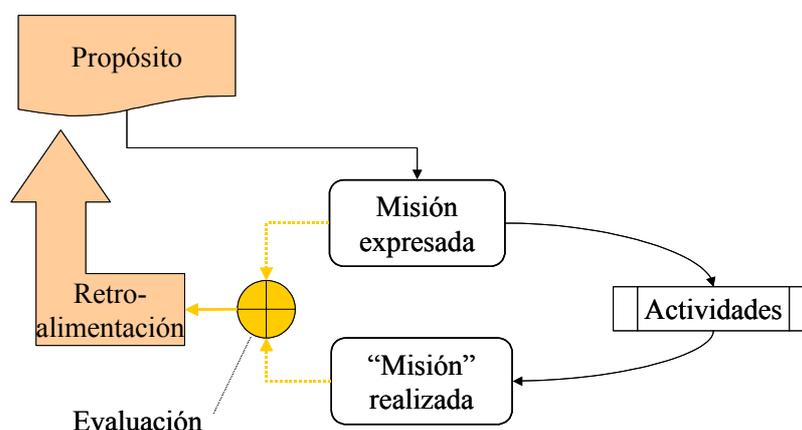
ANEXOS

ANEXO 1: BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DEL SSAE

Técnica de determinación de consistencias entre las funciones y las actividades realizadas

Sin embargo, esta forma de evaluación parte del supuesto de que los Objetivos han sido establecidos en forma adecuada, lo cual no necesariamente ocurre. También es posible que las actividades que se realicen no se encuentren alineadas con el propósito de la institución. Para realizar la evaluación del alineamiento institucional se requiere contrastar las actividades realizadas con la Misión (Ilustración 18), en donde se puede llegar a determinar inclusive si lo realizado puede significar la reformulación de la Misión; siempre y cuando se mantenga el propósito por el cual debe existir la institución⁴¹.

Ilustración 18
Evaluación de la Misión de la institución



Elaboración propia

El análisis de las actividades realizadas, desde una perspectiva estratégica debe completarse con el uso de la Matriz de evaluación Operativo/Normativo. Mediante esta matriz se pueden identificar cuatro tipos de situaciones:

- Las actividades de tipo “A” son aquellas que, por normatividad, la unidad organizacional debe hacer y efectivamente las ha programado.
- Las actividades de tipo “B” son aquellas que, de acuerdo a la normatividad, cada oficina sí debe hacer sin embargo no están programadas; es decir, este tipo de actividad permite identificar una situación problema correspondiente a un vacío en el ejercicio de funciones.
- Las actividades de tipo “C” son aquellas que, según la normatividad, no le compete realizar a una determinada oficina, pero que sin embargo ésta ha programado realizar. Aquí se puede generar una situación problema tal como la duplicidad en el ejercicio de funciones, lo cual tiene como consecuencia

⁴¹ En una situación extrema, se podría concluir en que si desaparece el propósito que daba razón a la existencia a una institución, entonces también debe hacerlo la propia institución.

inmediata el uso ineficiente de los recursos públicos. En estos casos, se puede cuantificar qué porcentaje del presupuesto representan estas actividades.

- Las actividades de tipo “D” son aquellas que no corresponde realizar y efectivamente no se ha programado realizar.

Ilustración 19
Matriz de evaluación Operativo/Normativo

		Lo hace actualmente?	
		Si	No
Debe hacerlo?	Si	A	B
	No	C	D

Fuente: Unidad de Programación - Planmed

Técnica de determinación de prioridades a partir de la identificación de brechas

Si bien la Matriz de evaluación Operativo/Normativo permite realizar una primera discriminación sobre la pertinencia de las actividades realizadas en relación con las obligaciones funcionales, no es capaz de ayudar en la evaluación de la eficacia de las acciones programadas. Bajo un contexto de escasez de recursos, es responsabilidad del Estado administrar los recursos en forma eficiente pero también eficazmente lo cual significa emplear algún criterio que estime el beneficio que se espera lograr en los beneficiarios de los servicios en relación con el monto de la inversión que se destinará para realizar dichos servicios.

Ilustración 20
Priorización de objetivos basado en los perjuicios generados en el Desarrollo por la acción deficiente o ineficaz de la educación

		Acción deficiente o ineficaz de la educación		
		Baja	Media	Alta
Porcentaje de la población afectada	Baja			
	Media			
	Alta			

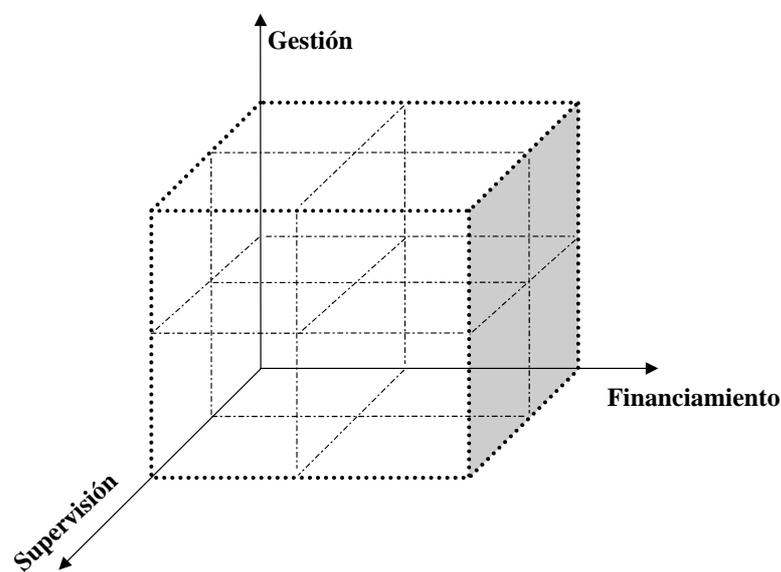
Elaboración propia

En la Ilustración 20 se muestra un esquema en el cual se clasifican las acciones educativas en términos del daño o perjuicio generado en las personas y ponderado por el porcentaje de la población que se ve afectada por ello. El supuesto implícito en este esquema es que la inversión en la educación siempre tendrá beneficios positivos y mayores al perjuicio económico social de la no realización del servicio. Por lo tanto lo que interesa es determinar los elementos en los cuales la inversión muestra el mayor rendimiento⁴².

Otro de los elementos de análisis relacionados con la capacidad, inicial, para establecer diferencias o similitudes con la administración del Sistema Educativo a nivel micro empieza por determinar el rol que tienen los principales actores interesados: el Estado en sus niveles nacionales y descentralizados, y los beneficiarios del sistema. En esta categoría de análisis se puede distinguir y asociar al Gobierno Nacional con el financiamiento del Sistema Educativo, al Gobierno regional y local con la gestión, y a la comunidad organizada como representantes de los beneficiarios directos (Ilustración 21). Teóricamente, el esquema de concentración de funciones en el sistema educativo es capaz de clasificar ocho situaciones derivadas de las siguientes combinaciones binarias:

- Financiamiento: público ó privado
- Supervisión: estatal ó particular
- Gestión: pública ó particular

Ilustración 21
Concentración de funciones en el sistema educativo



Elaboración propia

Sin embargo, la realidad es mucho más compleja y los estadios que puede adoptar cada eje de clasificación se relacionan con el grado que adoptan entre los extremos (público y privado), señalando más bien una posibilidad infinita de combinaciones. Osborne y

⁴² Pritchett y Filmer (1997).

Gaebler (1993) muestran, a modo de ejemplo, 36 formas alternativas de prestación del servicio enfocadas en lograr resultados.

ANEXO 2: BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS FORMAS DE LAS EVALUACIONES

Análisis prospectivo

La prospectiva es definida como el conjunto de análisis y estudios que se realizan con el fin de explorar o predecir el futuro, en una determinada materia⁴³. La prospectiva puede considerarse como una manera lógica y racional que intenta reducir la incertidumbre sobre el tipo y la forma que adoptará en el futuro un tema determinado, y no como una ciencia en tanto el futuro no existe. En el momento en que el futuro se concreta, deja de serlo para convertirse en el presente; ante lo cual la prospectiva puede ser vista como una disciplina humanística pero no como una ciencia.⁴⁴

El análisis prospectivo sirve como instrumento para el planeamiento en tanto explora opciones y suministra información, facilita la reflexión para la comparación de los horizontes posibles, ayuda a diseñar la senda deseable, y orienta en la toma de decisiones. Sin embargo, la antelación es inútil si no se utiliza para definir la acción, en aquello que se define como estrategia. Así, los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación se encuentran estrechamente ligados, cada uno de ellos conlleva el otro y se entremezclan.

Benchmarking

El benchmarking es entendido como un proceso continuo de búsqueda, aprendizaje y aplicación de las mejores prácticas empleadas para realizar determinados procesos y actividades. El benchmarking consiste en descubrir cómo otras organizaciones realizan sus procesos y actividades, para así después poder mejorar las propias ya sea mediante la adaptación o la adopción, tanto en forma parcial como total.

La búsqueda de las mejores prácticas permite determinar los Factores Críticos de Éxito (FCE), cuya existencia u ocurrencia son condiciones indispensables para conseguir un objetivo. La determinación de FCE ayuda a planificar actividades y recursos en las organizaciones, determinando las áreas clave tal que facilitando la asignación de recursos.

Los FCE deben ser considerados como los requisitos que se deben cumplir para poder lograr alcanzar los Objetivos, por lo tanto es recomendable asociar un FCE a cada Objetivo⁴⁵.

⁴³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua (22º edición)

⁴⁴ Baena Paz (2004)

⁴⁵ Algunas preguntas clave para eliminar los factores que no son FCE son: ¿dicho factor es esencial para cumplir con el objetivo?, ¿se necesitan recursos altamente calificados para alcanzar el objetivo?, ¿es existe una alta posibilidad de que no se pueda dar dicho factor?. Si la respuesta es negativa entonces no es un FCE.

Mejora de procesos

Constantemente cambia el contexto en el que se desarrollan las actividades de las organizaciones, así como las expectativas que tienen los usuarios o beneficiarios finales de los servicios producidos. La forma diseñada para realizar las actividades obedece a un contexto determinado, el cual ha cambiado notablemente, que a la vez influye en las demandas de los usuarios cambiando notablemente durante ciertos períodos de tiempo. Frente a todo esto el servicio producido puede devenir en inútil para satisfacer las expectativas.

Ante la necesidad de supervivencia y competitividad, el análisis y la mejora de los procesos no es opcional, es imprescindible. Incluso se puede decir que hoy, procesos eficaces y eficientes no aportan una ventaja competitiva, pero el no tenerlos sí representan una gran desventaja.