

# INFORME FINAL<sup>1</sup>

---

## PRESUPUESTO EVALUADO: PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE LOCALES ESCOLARES

### Ministerio de Educación

Pliego 010: Ministerio de Educación, Unidad Ejecutora 108 Programa  
Nacional de Infraestructura Educativa

#### **Equipo Evaluador**

*Mayen Ugarte (Coordinadora)*

*Ricardo Cuenca*

*María del Carmen Piazza*

El equipo evaluador contó con la valiosa asistencia de:

*José Carlos Chávez Alzamora*

**Diciembre 2009**

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas contrata las evaluaciones de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, asegurando que el informe final de evaluación aborda todos los temas solicitados en los términos de referencia del estudio. Los juicios contenidos en el informe final son de responsabilidad de los evaluadores independientes y no representan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

## CONTENIDO

LISTA DE ABREVIATURAS	
RESUMEN EJECUTIVO	
CONDICIONES DE EVALUABILIDAD DEL PROGRAMA	
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE LOCALES ESCOLARES	
<b>1 Información sobre el presupuesto evaluado (PEV) .....</b>	<b>18</b>
1.1 Matriz de marco lógico del PEV: formulación de objetivos (propósito/fin), componentes y actividades .....	19
1.1.1 <i>Objetivos del PEV a nivel de fin y propósito.....</i>	<i>20</i>
1.1.2 <i>Descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV.....</i>	<i>20</i>
1.1.3 <i>Descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV .....</i>	<i>20</i>
1.2 Matriz de marco lógico del PEV: formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal para los objetivos (propósito/fin), componentes y actividades .....	20
1.2.1 <i>Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2008, 2009 y 2010 de los objetivos (propósito/fin).....</i>	<i>20</i>
1.2.2 <i>Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2008, 2009 y 2010 de los componentes.....</i>	<i>20</i>
1.2.3 <i>Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para el año 2008, y 2009 de las actividades .....</i>	<i>20</i>
1.3 Justificación del PEV: problemas/necesidades que se espera resolver con la ejecución del PEV .....	20
1.4 Información presupuestaria .....	23
1.5 Información de los costos unitarios de los servicios.....	24
1.6 Procesos de producción de los componentes.....	25
1.7 Caracterización y cuantificación de población (atendida y que se tiene previsto atender) y los servicios que se le proveen.....	29
1.7.1 <i>Caracterización y cuantificación de población potencial y objetivo (atendida y que se tiene previsto atender).....</i>	<i>29</i>
1.7.2 <i>Caracterización y cuantificación de los servicios provistos a la población (atendida y que se tiene previsto atender) .....</i>	<i>30</i>
1.8 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación .....	31
1.9 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad responsable .....	34
<b>2 TEMAS DE LA EVALUACIÓN .....</b>	<b>36</b>
2.1 Diseño del PEV.....	36
2.1.1 <i>Propuesta de objetivos del PEV a nivel de fin y propósito .....</i>	<i>36</i>
2.1.2 <i>Propuesta de descripción de los componentes (bienes y/o servicios) que entrega el PEV ...</i>	<i>36</i>
2.1.3 <i>Propuesta de descripción de las actividades para alcanzar los componentes (bienes y/o servicios) del PEV.....</i>	<i>37</i>
2.1.4 <i>Propuesta de matriz de marco lógico del PEV: formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal para los objetivos (propósito/fin), componentes y actividades .....</i>	<i>38</i>

2.1.5	<i>Propuesta de formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2008, 2009 y 2010 de los objetivos (propósito/fin)</i>	38
2.1.6	<i>Propuesta de formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) para los años 2008, 2009 y 2010 de los componentes</i>	39
2.1.7	<i>Diagnóstico de la Situación Inicial</i>	40
2.1.8	<i>Criterios de Focalización y Selección de Beneficiarios</i>	41
2.1.9	<i>Lógica Vertical de la Matriz del Marco Lógico</i>	43
2.1.10	<i>Lógica Horizontal de la Matriz del Marco Lógico</i>	44
2.2	<b>Ejecución del PEV</b>	46
2.2.1	<i>Organización del PEV</i>	46
2.2.2	<i>Eficacia del PEV</i>	52
2.2.3	<i>Ejecución Presupuestaria</i>	60
2.2.4	<i>Eficiencia del PEV</i>	68
2.2.5	<i>Justificación de la continuidad</i>	70
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>71</b>
<b>4</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>75</b>
<b>5</b>	<b>REFERENCIAS</b>	<b>78</b>
<b>6</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>83</b>
6.1	Evidencia empírica e investigación académica	83
6.2	Resultados del trabajo de campo	89
6.3	Propuesta de ordenamiento presupuestal congruente con PPR	100
6.4	Otros Anexos	101
6.4.1	<i>Guía de entrevista a APAFA</i>	101
6.4.2	<i>Guía de entrevista a funcionarios de las ugel</i>	102
6.4.3	<i>Guía de entrevista a directores de instituciones educativas</i>	103
6.4.4	<i>Guía de entrevista a autoridades municipales</i>	105
6.4.5	<i>Ficha Técnica de Mantenimiento Preventivo Básico</i>	106
6.4.6	<i>Ficha de Declaración de Gastos</i>	107
6.4.7	<i>Norma para la Ejecución del Mantenimiento Preventivo Básico de los Locales donde funcionan las Instituciones Educativas Públicas</i>	108

## RELACIÓN DE CUADROS Y GRÁFICOS DEL INFORME

### Cuadros

Cuadro 1. Situación de la Infraestructura de las Instituciones Educativas .....	23
Cuadro 2. Asignación presupuestaria del PEV por año .....	24
Cuadro 3. Rendición de recursos del ejercicio 2008 (al 16/07/09) .....	24
Cuadro 4. Locales escolares beneficiarios del pev por región (2008 y 2009) .....	30
Cuadro 5. Recursos Asignados por Aula/Local .....	31
Cuadro.6. Componentes en ejecución, previstos y propuestos .....	43
Cuadro 7. Situación de indicadores.....	44
Cuadro 8. Relación entre el quintil de pobreza, subvención y alumnos beneficiarios .....	48
Cuadro 9. Desempeño del PEV en cuanto a la producción de Componentes .....	57
Cuadro 10. Desempeño del PEV a nivel de Propósito y FIn .....	58
Cuadro 11. Cadenas funcionales programáticas del PEV.....	60
Cuadro 12. Ejecución Presupuestal del PEV por Regiones (2008 y 2009).....	60
Cuadro 13. GENÉRICA DE GASTO del PEV 2008 .....	61
Cuadro 14. GENÉRICA DE GASTO del PEV 2009 .....	63
Cuadro 15. Reversión de saldos del 2008 .....	63
Cuadro 16. Reversión de saldos del 2009 .....	63
Cuadro 17. Monto retirado primer semestre 2009 ( ) .....	64
Gráfico 8. Porcentaje retirado primer semestre 2009 .....	64
Cuadro 18. Retiro de asignación (hasta el 02/07/09) .....	65
Cuadro 19. Fecha de autorización de apertura de cuentas para el año 2008 .....	66
Cuadro 20. Fecha de autorización de apertura de cuentas para el año 2009 .....	66
Cuadro 21. Actualizaciones de datos del director o representante acreditado en el 2009 (al 23/06/09) .....	67
Cuadro 22. Retiro de asignación por tipo de IE (hasta el 02/07/09).....	67

## Gráficos

Gráfico 1. Situación de la Infraestructura de las Instituciones Educativas.....	22
Gráfico 2. Flujograma del proceso del PEV .....	26
Gráfico 3. Estructura orgánica MINEDU.....	33
Gráfico 4. Asignación de recursos por tamaño de institución educativa.....	42
Gráfico 5. Asignación de recursos respecto del Quintil de pobreza a nivel regional.....	48
Gráfico 6. Asignación de recursos respecto del IDH a nivel regional.....	50
Gráfico 7. Relación entre IDH y monto de subvención per cápita por distrito.....	51
Gráfico 8. Porcentaje por regiones de IE que no han efectuado ningún retiro de su asignación (hasta el 02/07/09).....	65
Gráfico 9. Porcentaje de IE que no han realizado nungún retiro hasta el 02/07/09 (según tipo) .....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS

APAFA	Asociación de Padres de Familia
BN	Banco de la Nación
CM	Comité de Mantenimiento
CV	Comité Veedor
DG	Declaración de Gastos
DRE	Direcciones Regionales de Educación
ESCALE	Estadística de la Calidad Educativa
FONCODES	Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo Social
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IE	Instituciones Educativas
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
MEF	Ministerio de Economía
MINEDU	Ministerio de Educación
OAAE	Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación
OGA	Oficina General de Administración
OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa
PEV	Presupuesto Evaluado
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PM	Programa de Mantenimiento de Locales Escolares
UCEGE	Unidad de Capacitación en Gestión
UDECE	Unidad de Descentralización de Centros Educativos
UGEL	Unidades de Gestión Educativa Local

## RESUMEN EJECUTIVO

### ***Descripción del Programa de Mantenimiento***

El Programa de Mantenimiento de Locales Escolares (PME) es un mecanismo de transferencia directa de recursos financieros, los cuales se encuentran dirigidos exclusivamente al mantenimiento preventivo básico<sup>2</sup> y asignados a la unidad más pequeña y desconcentrada del aparato de gestión de la educación en el sector público: la institución educativa. Su creación se inicia en el año 2007 con la decisión por parte de la administración nacional de implementar un modelo alternativo al que se venía desarrollando para el mantenimiento de locales escolares, para así corregir la precariedad en el estado de la infraestructura de los locales escolares públicos a nivel nacional<sup>3</sup>.

Tradicionalmente los recursos destinados a estas actividades eran asignados a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Por lo general, su ejecución tendía a concentrarse en las instituciones educativas ubicadas en zonas más cercanas a éstas y su periferia, lo que sumado a los reducidos recursos destinados a este fin, generaba que algunos locales escolares no sean considerados beneficiarios por varios ejercicios presupuestales consecutivos<sup>4</sup>. A partir de este programa se modificó la lógica tradicional de asignación presupuestal para el financiamiento del mantenimiento de la infraestructura escolar, en tanto se priorizó a las instituciones educativas más pequeñas (al asignarles un monto mayor de inversión por aula), se evitó la discrecionalidad de instancias intermedias del sector (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local) y se incorporó a los principales interesados en la gestión de los fondos otorgados (Directores, Representantes de la APAFA, Municipalidades y UGEL).

Inicialmente, este programa fue diseñado bajo una perspectiva de “plan piloto”, con lo cual atendería durante el año 2008 a 5.000 locales<sup>5</sup>, con una inversión de S/. 30 millones. Sin embargo, el apoyo político recibido originó que el programa de

---

<sup>2</sup> De acuerdo a la Directiva N° 003-2008-ME/VMGI, el Mantenimiento Preventivo Básico “comprende las acciones que se deben realizar, en forma periódica, para prevenir, evitar o neutralizar daños y/o el deterioro de las condiciones físicas del local escolar, instalaciones, mobiliario y equipos”. Este incluye tareas como: arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de cunetas pluviales; resane de pisos; arreglo de puertas; arreglo de ventanas; instalaciones eléctricas; arreglo y pintura de mobiliario escolar; eliminación de fugas de agua; desatoro de desagüe; limpieza y desinfección del ambiente de servicios higiénicos, de cisterna y tanque elevado; reparación de electrobomba; instalación o reposición de cerámicos; cambio o reparación en inodoros, lavatorios y urinarios; cambio o arreglo de caños, uniones, válvulas y llaves; arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de puertas; cambio de luminarias e interruptores.

<sup>3</sup> De acuerdo a Vexler (2009), para el 2003, de los casi 41.000 locales escolares públicos, alrededor del 50% se encontraban en malas condiciones, de los cuales el 13.5% se encontraba en colapso estructural (Vexler, 2009).

<sup>4</sup> Fuente: Entrevista con personal del MINEDU (Unidad de Presupuesto).

<sup>5</sup> Se había previsto que la priorización de locales se realice en función a criterios de equidad.

mantenimiento se reorienta y opta por atender a la totalidad de las escuelas públicas del país (cobertura universal), excepto los programas no escolarizados de educación inicial<sup>6</sup>. En tal sentido, las instituciones educativas (IE) beneficiarias pasaron a ser 40.585, en el 2008, y 41.815, en el 2009. Del mismo modo, la asignación se incrementó y para los años 2008 y 2009 se otorgaron S/. 270 millones y S/. 290 millones de soles, utilizando una distribución que favoreció con un monto mayor relativo a las instituciones educativas con un menor número de aulas<sup>7</sup>.

El proceso para la asignación de los recursos a los directores se inicia con la elaboración y/o actualización de la base de datos de instituciones educativas beneficiarias y sus directores<sup>8</sup>. Si bien dicho proceso debería culminarse antes de iniciado el año escolar, este se extiende aproximadamente hasta el mes de mayo (y en el caso de algunas IE inclusive culmina en junio del mismo año) de cada año, debido a que se requiere que los directores cuenten con Resolución de nombramiento y/o encargatura<sup>9</sup>.

Seguidamente, el MINEDU transfiere los recursos directamente a los centros educativos, bajo la modalidad de subvención. Para ello solicita al Banco de la Nación que abra cuentas individuales a nombre de cada director o encargado; quedando éste facultado para administrar los recursos que le sean asignados, con cargo a los fondos depositados en dicha cuenta.

Posteriormente, conforme a la Directiva 003– 2008 – ME / VMGI<sup>10</sup>, cada institución educativa elige ante la asamblea de padres de familia, un Comité de Mantenimiento<sup>11</sup> y un Comité Veedor<sup>12</sup>. Una vez instalados, el Comité de Mantenimiento realiza un diagnóstico del local para priorizar las obras a realizarse, tomando en cuenta no sólo los recursos asignados sino también ciertos criterios de priorización proporcionados

---

<sup>6</sup> Cabe especificar que en el 2008 se optó por atender a todas las instituciones educativas estatales de gestión pública, mientras que en el 2009 se incorporó al programa algunas instituciones educativas estatales de gestión privada, particularmente las que son conducidas por asociaciones religiosas en zonas de pobreza.

<sup>7</sup> En tanto las instituciones educativas con un menor número de aulas se encuentran ubicadas en las zonas con mayores índices de pobreza, la fórmula de repartición de recursos las favorece con mayores fondos relativos.

<sup>8</sup> La información actualizada de las encargaturas de los directores es proporcionada por las UGEL a la Oficina General de Administración, la cual se encarga de elaboración de la base de datos final.

<sup>9</sup> Aproximadamente el 40% de los directores a nivel nacional rotan cada año de cargo. Asimismo, la aprobación de las resoluciones de encargatura se da inclusive avanzados los meses de mayo o junio.

<sup>10</sup> Ver anexo 6.4.7.

<sup>11</sup> El Comité de Mantenimiento se encuentra conformado por el Director o representante de la Institución Educativa y al menos dos representantes de los padres de familia.

<sup>12</sup> El Comité Veedor se encuentra conformado por el alcalde distrital o provincial o un representante de la organización más representativa de la comunidad y dos representantes de los padres de familia.



por el Ministerio de Educación<sup>13</sup>. Una vez priorizadas las obras se completa una Ficha Técnica que contiene la relación de trabajos, la cual es entregada al Comité Veedor, la municipalidad y la UGEL, agentes encargados de verificar la correcta priorización de obras y el cumplimiento de las acciones señaladas. Inmediatamente, se contrata la adquisición de bienes y servicios, a partir de los cuales se ejecutan las obras anteriormente definidas<sup>14</sup>.

Una vez concluidas las obras, el director debe llenar una Ficha de Declaración de Gastos y remitirla junto con el Informe del Comité Veedor, el voucher de cobro del Banco de la Nación y los comprobantes de pago de los proveedores a Dirección Regional de Educación, a la UGEL correspondiente y a la Oficina General de Administración (OGA) del Ministerio de Educación. A partir de la recepción de los mismos, el Ministerio de Educación se encarga de su sistematización y examen.

### ***Evaluación del Programa de Mantenimiento***<sup>15</sup>

De manera general, la opinión sobre el diseño y la implementación del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares es positiva. Este se encuentra alineado con el sentido descentralizador propuesto en la Ley General de Educación, en tanto se enmarca dentro de los enfoques de descentralización educativa que privilegia la autonomía escolar y considera que son aquellos que se encuentran más cercanos a la escuela quienes conocen mejor sus problemas y sus alternativas de solución<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> De acuerdo a las cartillas del Programa de Mantenimiento de Locales escolares, publicada por el Ministerio de Educación, los Comités de Mantenimiento deben priorizar los gastos al interior de las aulas y luego en los servicios higiénicos, considerando la seguridad y la salud de los alumnos.

<sup>14</sup> De acuerdo a los padres de familia entrevistados, la ejecución de las actividades no reviste mayores dificultades. En algunos casos, particularmente en las áreas rurales, los padres de familia participan en la realización de algunas tareas, bajo dos modalidades: contratados como mano de obra y como trabajo voluntario con fines de ahorro de los recursos para destinarlos a cubrir alguna necesidad adicional. En las zonas urbanas, generalmente se contrata personal externo pues la mayoría de padres de familia no conocen los oficios requeridos o se dedican a otro tipo de ocupaciones. Para ello los directores de las instituciones educativas realizan una convocatoria mediante la radio o avisos publicados en los locales para la recepción de propuestas de ejecución de las obras. Una vez recibidas, realizan una evaluación en base a criterios de calidad y costo para elegir al contratista encargado.

<sup>15</sup> Cabe señalar que existen serias limitaciones para estimar la eficacia y eficiencia del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, dado que el objeto de evaluación no cumple con ciertos criterios para ser evaluable. En tanto dicho programa tiene las características de una línea de transferencia y no de un proyecto, no cuenta con un marco lógico, línea de base, ni indicadores de logro o impacto. Asimismo, por tal razón las unidades responsables de su manejo no han generado suficiente información cuantitativa, lo que dificulta la generalización de las apreciaciones. No obstante, la presente evaluación es un esfuerzo por cubrir dichas falencias y contribuir a la solidez de la intervención, mediante la identificación de ciertos puntos vulnerables en la misma.

<sup>16</sup> De acuerdo al trabajo de campo, los actores vinculados directamente a su implementación tienen una valoración favorable, en tanto perciben positivamente la oportunidad de decidir sobre la priorización de aquellas necesidades de mejora de los ambientes escolares.

Además, mediante esta estrategia se ha permitido incrementar la asignación vinculada al mantenimiento preventivo de la infraestructura educativa, así como alcanzar zonas geográficas tradicionalmente postergadas<sup>17</sup>.

Si bien no existe información relativa al impacto real del programa sobre la infraestructura educativa a nivel nacional, es posible identificar evidencia de un alto nivel de ejecución presupuestal<sup>18</sup>, así como indicios de que los recursos se utilizaron adecuadamente en la mayor parte de casos<sup>19</sup>.

Por otra parte, la rendición gastos sobre los recursos asignados ha sido cabal, en tanto durante el 2008 únicamente el 2 % de las escuelas a las que se les ha realizado la transferencia no ha dado cuenta de lo ejecutado<sup>20</sup>.

Todo ello resulta un éxito notable, considerando que el Programa no contó con personal administrativo propio o recursos para su gestión, sino fueron las áreas de administración del ministerio quienes, sumadas a sus funciones regulares, emprendieron el esfuerzo de gestionarlo.

No obstante, se han identificado algunas observaciones que deberían guiar la aplicación de ajustes específicos al Programa de Mantenimiento de Locales Escolares. En primer lugar, el Ministerio de Educación no cuenta con información detallada y actualizada sobre el estado de la infraestructura y el mobiliario educativo a nivel nacional. Ello se traduce en la ausencia de una línea de base que permita identificar el progreso obtenido a partir de la implementación del programa de mantenimiento.

Asimismo, en tanto los recursos no se asignan en función a las necesidades de cada institución educativa, existe el riesgo de que, después de pocos años, las necesidades

---

<sup>17</sup> Al distribuir las regiones según el quintil de pobreza asignado por FONCODES, se observan algunos datos sumamente interesantes. Por un lado, el agregado de los quintiles más pobres (1 y 2) muestra que a pesar de congregarse al 43.6% de los alumnos, reciben el 62.6% de la subvención a nivel nacional. Por el contrario, los quintiles menos pobres (4 y 5) reúnen al 34.6% de los alumnos, más reciben únicamente el 15.7% de los recursos. Además, las regiones que pertenecen a los quintiles más pobres (1 y 2) reciben una subvención promedio por alumno mayor (S/. 58,68 y S/. 42,92) a las que pertenecen a los quintiles menos pobres (4 y 5) (S/. 37,15 y S/. 12,27). Así, es posible afirmar que las regiones más pobres reciben una mayor proporción de recursos del PEV, en comparación a las menos pobres.

<sup>18</sup> De los 270 millones asignados a inicios del año 2008, hacia finales del mismo únicamente quedó como saldo el 3.11% del total. Ello quiere decir que para finales del 2008 se había ejecutado el 96.89% de los recursos, aproximadamente.

<sup>19</sup> Las entrevistas muestran que en la mayoría de casos se usan adecuadamente los recursos. En ello ciertamente incide que sea un PEV participativo, que se basa en la existencia de un sistema de control social basado en instituciones de larga experiencia en administración y participación comunitaria como las APAFAS y los Gobiernos Locales.

<sup>20</sup> Para el ejercicio presupuestal del PEV del año 2008 se ha recibido la Declaración de Gastos de las Instituciones Educativas beneficiarias por un monto total de 264.78 millones de soles, lo que significa que únicamente el 1.93% de la rendición de los recursos queda pendiente. De acuerdo a los entrevistados en el MINEDU, en este porcentaje, de por sí bajo, se incluirían algunas declaraciones de gasto que las UGEL no han enviado a tiempo y otras que el MINEDU no había procesado aún durante el proceso de levantamiento de información de la presente evaluación.

de mantenimiento preventivo que se intentó cubrir ya hayan sido superadas en su mayoría y, por ende, los montos asignados sean demasiado altos para actividades que comprendan únicamente el mantenimiento preventivo<sup>21</sup>. Así, en tanto la asignación de recursos no reconozca la diversidad de escuelas, algunas no verán satisfechas sus demandas, mientras que otras presentarán un superávit luego de realizar las acciones de mantenimiento que necesitaban.

En tercer lugar, las tareas de mantenimiento preventivo no se encuentran vinculadas al mantenimiento correctivo de las instituciones educativas. A pesar de contar con recursos, dada la naturaleza del programa algunas instituciones educativas con urgencias de mantenimiento correctivo se ven restringidas de utilizar los recursos para tal fin, incluso en los casos en que resulta eficiente redireccionarlos<sup>22</sup>. Tal situación genera cierto descontento de parte de los padres de familia, toda vez que consideran que el mantenimiento preventivo no es tan importante como algunas obras de construcción menores, como el reemplazo de techos de calamina, la edificación de baños adicionales o ampliación de los existentes. Ante dicho escenario, algunos directores, según se ha señalado en las entrevistas, optan por utilizar las transferencias para acciones de mantenimiento correctivo –pero sin registrarlo como tal-, lo que los coloca en una situación vulnerable, en tanto podrían estar sujetos a futuras sanciones administrativas, aún cuando estas actividades tienen un sustento en las necesidades que sus instituciones educativas presentan.

Por otra parte, en algunos casos se presenta una ejecución poco oportuna de los recursos, en tanto para el mes de julio de 2009 el 17.43% de las instituciones educativas no había realizado retiro alguno de los fondos asignados, lo que implicó que a esa fecha queden disponibles el 23,16% de los recursos asignados a principios de año<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> En algunas entrevistas de campo se ha encontrado que los recursos del año 2009 serían excesivos para las necesidades de este tipo de inversión. En las IE de mayor tamaño, que se ubican en áreas urbanas, la tendencia es que no siempre consigan gastar lo asignado para el año en mantenimiento preventivo. Sin embargo algunas señalan que ejecutan los recursos con la finalidad de evitar que se las deje de considerar en el programa.

<sup>22</sup> Algunas instituciones educativas, en lugar de sustituir sus aulas precarias por otras de mejor calidad, año a año continúan invirtiendo en la reposición de triplay, calaminas y pintura, a pesar de que existen otras prioridades vinculadas a la seguridad y la salud de los alumnos, tales como la sustitución de ambientes levantados con material precario y no acordes a un clima escolar apropiado.

<sup>23</sup> Este problema de oportunidad en la ejecución parece responder a dos causas principales. En primer lugar, la aprobación de las bases de datos de los responsables del manejo de las cuentas se da de forma tardía, lo que repercute en la oportuna apertura de las cuentas en el Banco de la Nación (8,51% del total asignado para el año ha sido entregado entre los meses de mayo y julio de 2009), lo que deja a los directores con insuficiente tiempo para ejecutar la totalidad de lo transferido. Ello se debe a que existen problemas relacionados al reajuste de los datos de los directores encargados de los centros educativos beneficiarios, en tanto su resolución anual de nombramiento es publicada con fecha posterior a la actualización de las bases de directores del Ministerio de Educación. Así, del total de Instituciones educativas que formaron parte del programa durante el 2009, un 15.51% solicitaron la actualización de datos del director o representante acreditado. En segundo lugar, parece ser que algunas instituciones educativas no tienen suficientes incentivos para el retiro y ejecución oportuna del dinero. En muchos

Además, el diseño del programa de mantenimiento no previó la implementación de un componente de monitoreo y evaluación del mismo. Por tal razón, la información de priorización de obras y declaración de gastos correspondientes al año 2008 no ha sido sistematizada por el Ministerio de Educación. Ello ha impedido (i) identificar las necesidades específicas de mantenimiento preventivo, (ii) programar las obras multianualmente, (iii) asegurar la ejecución de recursos en los rubros apoyados por el programa, (iv) contrastar lo planificado con lo efectivamente ejecutado, e (v) identificar costos unitarios por actividad a nivel distrital y urbano/rural para establecer comparaciones sobre el uso de los recursos. Sin embargo, en la medida en que el aplicativo informático se encuentra en proceso de implementación, para el año 2009 la información será sistematizada automáticamente, a partir del registro en línea de los formatos realizada por los propios directores de las Instituciones Educativas.

Por otra parte, no existe presupuesto asignado a las visitas de campo de supervisión que compete a las UGEL. Esta restricción ocasiona que su participación en acciones de supervisión sea esporádica, cuando visitan algunas IE que presentan situaciones de emergencia o reciben denuncias de insatisfacción de algunos actores que participan en el PEV. Sin embargo, en tanto estas tienen en promedio a 200 a 300 escuelas a su cargo, resulta difícil que visiten y registren información acerca de una muestra significativa de IE.

Los representantes de los alcaldes toleran una situación muy similar, en tanto esta responsabilidad suele recaer en 1 ó 2 personas, lo que implica que participen en más de 100 comités. Asimismo, en tanto el programa pertenece al Ministerio de Educación, no existe una partida asignada al interior de la municipalidad para la realización de visitas. Por tal razón, en la práctica sólo visitan a una reducida cantidad de IE, donde contrastan lo programado en la ficha de mantenimiento con las obras ejecutadas, así como con los gastos correspondientes a los recibos de pago.

A su vez, existe insuficiente coordinación orgánica entre el Ministerio de Educación y los directores de los locales escolares. No hay evidencia de participación de las unidades administrativas del Ministerio que por sus funciones mantienen relación directa con los directores de las instituciones educativas del país. Las acciones de difusión del PEV, especialmente la orientación a los directores que constituyen el agente central de la ejecución en las IE se ha realizado al margen de la unidad responsable de la relación con éstas: la Oficina de Coordinación y Supervisión en Gestión, dependiente de la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa y de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional del Viceministerio de Gestión Institucional.

---

casos los costos de traslado son tan altos (debido a factores climáticos, ausencia de medios de comunicación, etc.), que los directores no se acercan al inicio del año a realizar el retiro de los montos. Ello sucede especialmente en los casos en que las instituciones educativas son pequeñas o reciben menor asignación.

Finalmente, algunos miembros de los Comités de Mantenimiento y Comités Veedores desconocen sus responsabilidades como participantes del programa de mantenimiento. Parte importante de los representantes de los alcaldes no ha recibido capacitaciones, guías u otros materiales para el desarrollo de sus funciones, dado que su acercamiento al programa de mantenimiento de locales escolares se ha dado únicamente a partir de la emisión de la Directiva del Ministerio de Educación<sup>24</sup>. Asimismo, para algunos representantes de las APAFA la normativa del programa no resulta del todo clara, en tanto no especifica las funciones de cada miembro del comité. Por otro lado, algunos señalan que desconocen los criterios de priorización, el tipo de información que se debe remitir al ministerio y los plazos para la entrega de informes.

### ***Recomendaciones al Programa de Mantenimiento***

Se requiere aplicar un censo de infraestructura escolar o desarrollar un instrumento que permita conocer la situación real del estado de la infraestructura física y del mobiliario servir. Dicha información podría servir como línea de base del programa<sup>25</sup>. Para ello, se requiere establecer estándares mínimos que permitan definir qué se considera como “espacios educativos en buen estado”, de acuerdo con la naturaleza de cada IE (ej. tipo de escuela, ubicación, alumnos atendidos, etc.).

Además se recomienda recoger información *in situ* de las instituciones educativas a partir de una muestra representativa del universo de instituciones educativas, en las que se mida año a año los avances de la situación de la infraestructura, a partir de una inspección. Además, la información recogida podría servir para detectar particularidades en la definición de las prioridades de mantenimiento preventivo, distorsiones en la comparación de la priorización y rendición de gastos, evaluar la pertinencia de los gastos efectuados en relación al volumen de recursos recibidos y las necesidades de mantenimiento (o por el contrario, de construcción) que se pueden proyectar para los siguientes años, todo con el fin de examinar posibles ajustes en los presupuestos asignados. Este esfuerzo brindaría información que complementaría el Censo de Infraestructura Escolar que se propone como uno de los resultados de la evaluación.

Por otro lado, se recomienda fortalecer el componente de monitoreo y establecer una asignación presupuestal para que el MINEDU pueda organizar el monitoreo de las UGEL y sistematizar los avances y resultados del PEV (diseño de muestras, visitas *in situ* para difundir las características del monitoreo, informes de sistematización del PEV). En ese diseño no se debe olvidar que las UGEL, mediante los responsables de

---

<sup>24</sup> Ver anexo 6.4.7.

<sup>25</sup> No obstante, si el programa se convierte en permanente (de aplicación anual), el instrumento de recojo de información no debería ser un censo, sino que podría desarrollarse un aplicativo informático que facilite el recojo sistemático de la información.

estadísticas, son el punto de acopio (y de orientación práctica) de las IE para efectos de este programa. Por ende también requerirán ser capacitados y apoyados para cumplir con esas funciones de manera oportuna.

Sobre la sistematización de los formatos cabe señalar que en tanto dicha deficiencia está siendo subsanada, el panel recomienda dirigir los esfuerzos hacia la optimización del software creado por la Oficina General de Administración del Ministerio de Educación para la rendición de cuentas, con el fin de asegurar que ofrezca información oportuna y relevante. Este podría incorporar una aplicación para el ingreso oportuno de información de aquellas IE que son visitadas, en base a un instrumento tipo *check list* que permita registrar información sistemática al respecto, de manera tal que pueda ser analizada por el MINEDU. Asimismo, podría añadirse un aplicativo para el monitoreo que puedan realizar las APAFA, previa capacitación.

El panel recomienda cuidar que estas medidas no se conviertan en un sistema de control administrativo del tipo que se ejerce desde el sistema nacional de control, en tanto, por un lado, ya existe un sistema de control social basado en una institución de larga experiencia en administración y participación comunitaria como las APAFAS, y por otro, al aplicar normas de control a personal no entrenado para ello (padres de familia, directores, etc.) se podrían perder las ventajas que el actual diseño representa en términos de flexibilidad y eficacia para el objetivo del programa. Ello en tanto a la fecha el PEV no presenta indicios de tener problemas significativos de mal uso de recursos.

Se recomienda, tal como fue propuesto por el Ministerio de Educación, diseñar un componente de Capacitación y Educación Comunitaria, cuyo objetivo sea reducir los problemas de desinformación que mencionan los actores<sup>26</sup>. Como parte de este componente se deberá implementar una estrategia de capacitación que incluya contenidos de educación comunitaria orientados a la preservación de las inversiones efectuadas a través del PEV, de manera tal que no se requiera hacer gastos reiterados en mantenimiento preventivo que sean ocasionados por mal uso de los alumnos.

Asimismo, se recomienda evaluar la posibilidad de incorporar algunas condicionalidades para la transferencia directa a las instituciones educativas. Esta recomendación se basa en que si bien la asignación inicial es un derecho, se podría otorgar incentivos (ej. flexibilidad en el uso para destinarlo a mejoras) a las IE que logren un mejor cuidado de sus ambientes y de las acciones de mantenimiento preventivo que han realizado en los años 2008 y 2009. En particular, el cumplimiento de esta condicionalidad podría servir para otorgar una mayor autonomía a las IE que demuestran que no requieren reiterar todos los gastos de mantenimiento en los años siguientes, de manera tal que puedan ejecutar pequeñas obras de mantenimiento

---

<sup>26</sup> Esta capacitación debería incluir temas como el conocimiento de la normatividad del PEV, resolución de conflictos y conservación de los locales escolares.

correctivo, especialmente sustituir aulas precarias por otras de materiales apropiados, reconstruir los servicios higiénicos o levantar cercos perimétricos.

Se podría considerar reprogramar el momento en el que se realizan las encargaturas de los cargos de dirección, de forma tal que al iniciarse el año ya se conozca la lista final de los directores. De esa forma el mantenimiento tendría mayores posibilidades de ser hecho antes del inicio de clases. Caso contrario, resulta recomendable aprovechar el aplicativo informático que se ha creado para la rendición de cuentas, de manera tal que las UGEL puedan ingresar tan pronto como sea posible la información actualizada de los directores asignados a cada institución educativa.

Sería conveniente flexibilizar el programa de mantenimiento, de manera tal que si otros actores asumen el costo de los expedientes técnicos<sup>27</sup> mediante actividades de recaudación de fondos o recursos propios, la inversión del PEV se realice en función de las necesidades más importantes de cada IE, incluyendo construcciones menores.

Se recomienda la incorporación del PEV en el flujo regular de procedimientos del Ministerio de Educación. En ese sentido, en el diseño futuro del PEV deben intervenir directamente la Unidad de Capacitación en Gestión (UCEGE) y la Unidad de Descentralización de Centros Educativos (UDECE). Estas dos unidades pertenecientes a la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE) tienen un acumulado de experiencias y de relaciones con los directores de las escuelas. La incorporación de esta unidad como parte del PEV apoyaría su sostenibilidad por varias consideraciones: (i) Permitiría que en el futuro los directores sean capacitados en la ejecución del PEV como parte de las actividades de fortalecimiento regulares del sector; (ii) Se concentrarían los canales de comunicación con las IE en una instancia que tiene relación permanente con ellos; y (iii) dado que en la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional también se encuentra el programa piloto de municipalización, se podrían integrar esfuerzos y aprendizajes.

---

<sup>27</sup> Algunos actores que podrían estar dispuestos a asumir dichos costos podrían ser las municipalidades, las UGEL y las propias APAFA.

## CONDICIONES DE EVALUABILIDAD DEL PROGRAMA<sup>28</sup>

Antes de emprender cualquier evaluación es importante identificar algunas características presentes en el objeto a ser evaluado que permitan comprender el alcance, contribución, justificación y validez de las afirmaciones que se realicen posteriormente sobre el mismo. Por tal razón, el equipo evaluador ha considerado pertinente examinar el PEV en función de las siguientes condiciones de evaluabilidad:

- i. Diagnóstico: el programa debe conocer las particularidades y extensión del problema que pretende afectar.
- ii. Definición de Objetivos: el programa debe atender objetivos específicos previamente definidos.
- iii. Lógica del Proyecto – consistencia del marco lógico: las actividades y componentes del programa deben estar enlazadas con los objetivos y metas que este se propone.
- iv. Indicadores de Resultados, Productos y Línea de Base: el programa debe contar con mecanismos para medir los cambios en la población beneficiaria, así como el progreso en su propia implementación.
- v. Documentación y sistematización de data: el programa debe documentar sus actividades y resultados, así como sistematizar toda información provista mediante reportes u otros.

De la aplicación de dichos criterios al Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, cabe destacar lo siguiente. En cuanto a su diagnóstico, si bien el PEV no contó con una estimación específica de la situación de las Instituciones Educativas, si identificó de manera gruesa la gravedad del problema a ser abordado. Asimismo, el PEV cuenta con objetivos definidos en la normativa aprobada. No obstante, el PEV no posee un Marco Lógico, situación que dificulta la evaluación de su lógica de organización, así como el contraste de lo diseñado con lo acontecido. Además, carece de indicadores de producto o resultado definidos, así como de una línea de base que permita la medición de su alcance. Finalmente, el PEV al momento de su puesta en marcha no contó con un sistema de monitoreo y evaluación que provea de forma constante y pertinente información relevante que facilite su evaluación<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Sección elaborada a partir de <http://www.jrsainfo.org/pubs/juv-justice/evaluability-assessment.pdf>

<sup>29</sup> Este último punto resulta especialmente relevante, en tanto a causa de la falta de información no es posible conocer (i) la forma en que se distribuían los recursos de mantenimiento preventivo antes de la aplicación del programa; (ii) el estado específico inicial de la infraestructura de las instituciones educativas y sus principales necesidades; (iii) el destino exacto de los recursos del programa y la



Por tales motivos, el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares no cumple a cabalidad las condiciones de evaluabilidad descritas líneas arriba. No obstante, a pesar de las omisiones del diseño inicial del PEV, la presente evaluación es un esfuerzo por cubrir dichas falencias y contribuir a la solidez de la intervención, mediante la identificación de ciertos puntos vulnerables en la misma.

---

correspondencia entre lo priorizado y lo ejecutado; así como (iv) el impacto real de la ejecución de dichos recursos.

# EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE LOCALES ESCOLARES

## 1 INFORMACIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO EVALUADO (PEV)

El Ministerio de Educación es el órgano rector del sector y tiene como misión estratégica la promoción del desarrollo de la persona humana, a través de la gestión del sistema educativo. Entre sus funciones principales está la formulación de políticas nacionales sobre educación, a partir de las cuales ejerce sus atribuciones normativas sobre todo el sistema sectorial y garantiza su cumplimiento mediante una adecuada supervisión.

Según 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. (Art. 79). Una de sus funciones, según ley, es liderar la gestión para conseguir el incremento de la inversión educativa y consolidar el presupuesto nacional de educación, así como los planes de inversión e infraestructura educativa.

El Programa de Mantenimiento de Locales Escolares (PME) es un mecanismo de transferencia directa de recursos financieros, los cuales se encuentran dirigidos exclusivamente al mantenimiento preventivo básico<sup>30</sup> y asignados a la unidad más pequeña y desconcentrada del aparato de gestión de la educación en el sector público: la institución educativa. Su creación se inicia en el año 2007 con la decisión por parte de la administración nacional de implementar un modelo alternativo al que se venía desarrollando para el mantenimiento de locales escolares, para así corregir la precariedad en el estado de la infraestructura de los locales escolares públicos a nivel nacional. Su objetivo es mantener niveles mínimos de operatividad en la infraestructura de las instituciones educativas públicas a nivel nacional.

Según lo señalado por personal del MINEDU, tradicionalmente los recursos destinados a estas actividades eran ejecutados por las Unidades de Gestión Educativa (UGEL) y, por lo general, tendían a concentrarse en las zonas más cercanas a la ubicación de éstas y su periferia, lo que en adición a los reducidos recursos destinados a este fin,

---

<sup>30</sup> De acuerdo a la Directiva N° 003-2008-ME/VMGI, el Mantenimiento Preventivo Básico “comprende las acciones que se deben realizar, en forma periódica, para prevenir, evitar o neutralizar daños y/o el deterioro de las condiciones físicas del local escolar, instalaciones, mobiliario y equipos”. Este incluye tareas como: arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de cunetas pluviales; resane de pisos; arreglo de puertas; arreglo de ventanas; instalaciones eléctricas; arreglo y pintura de mobiliario escolar; eliminación de fugas de agua; desatoro de desagüe; limpieza y desinfección del ambiente de servicios higiénicos, de cisterna y tanque elevado; reparación de electrobomba; instalación o reposición de cerámicos; cambio o reparación en inodoros, lavatorios y urinarios; cambio o arreglo de caños, uniones, válvulas y llaves; arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de puertas; cambio de luminarias e interruptores.

generaba que algunos locales escolares no hubieran sido beneficiarios por varios ejercicios presupuestales consecutivos<sup>31</sup>.

Este mecanismo alternativo, que tomó la forma de Programa de Mantenimiento Preventivo, no sólo incrementó los recursos públicos destinados a estas actividades sino que buscó asegurar que éstos beneficien a todas las instituciones educativas, prioritariamente a las que se ubican en las zonas más pobres y alejadas. El Presupuesto Evaluado (PEV) se orienta así a remediar las deficiencias en la asignación y transferencia de recursos para el mantenimiento de toda infraestructura educativa pública del nivel escolar, con el fin último de contribuir, a través de este esfuerzo, al mejor desempeño de los docentes y a un mayor aprendizaje de los alumnos. A partir de su implementación a fines del año 2007, el Programa ha beneficiado a 40,585 Instituciones Educativas Públicas en el 2008 y 41,815 en el 2009, mediante el otorgamiento de S/. 270 millones y S/. 290 millones de soles respectivamente<sup>32</sup>.

Asimismo, el PEV asigna responsabilidades en una serie de actores interesados en la gestión del mantenimiento preventivo de los locales escolares. Por un lado, los directores o representantes acreditados deben convocar e instalar un Comité de Mantenimiento, conformado por el Director o representante de la Institución Educativa y al menos dos representantes de los padres de familia, el cual se encarga de priorizar y registrar las acciones de mantenimiento en la “Ficha Técnica de Mantenimiento”, así como de elaborar el formato de “Declaración de Gastos”. Por otro lado, el alcalde distrital o provincial o un representante de la organización más representativa de la comunidad y dos representantes de los padres de familia deben constituir un Comité Veedor, encargado de la vigilancia sobre el cumplimiento la ejecución de las acciones de mantenimiento básico preventivo y la emisión de informes en los que consten las incidencias de ello.

Así, mediante este programa se intenta modificar la lógica tradicional de asignación presupuestal para el financiamiento del mantenimiento de infraestructura escolar (Sanz, 2008), en tanto (i) se prioriza las instituciones educativas con mayores carencias, al asignarles un monto mayor de inversión por aula (ii) se acelera el proceso de otorgamiento de recursos, evitando la discrecionalidad de instancias intermedias (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Local) y (iii) se incorpora a los principales interesados en la gestión de los fondos otorgados, lo que expande la capacidad operacional del Estado (Moore 1998).

## **1.1 MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PEV: FORMULACIÓN DE OBJETIVOS (PROPÓSITO/FIN), COMPONENTES Y ACTIVIDADES**

---

<sup>31</sup> Fuente: Entrevista con personal del MINEDU (Unidad de Presupuesto)

<sup>32</sup> Si bien inicialmente se había previsto comenzar el programa atendiendo 5000 locales con S/. 30 millones, dado el apoyo político recibido dicho monto se elevó con el fin de convertir el PEV en un programa de alcance universal.

El PEV no cuenta con documentos oficiales que describan sus alcances ni con un marco lógico que presente los resultados esperados y productos.

**1.1.1 OBJETIVOS DEL PEV A NIVEL DE FIN Y PROPÓSITO**

No existe

**1.1.2 DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES (BIENES Y/O SERVICIOS) QUE ENTREGA EL PEV**

No existe

**1.1.3 DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PARA ALCANZAR LOS COMPONENTES (BIENES Y/O SERVICIOS) DEL PEV**

No existe

**1.2 MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PEV: FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES Y SUS METAS (VALORES ESPERADOS) EN EL HORIZONTE TEMPORAL PARA LOS OBJETIVOS (PROPÓSITO/FIN), COMPONENTES Y ACTIVIDADES**

El PEV no cuenta con documentos oficiales que describan sus alcances ni con un marco lógico que presente los resultados esperados y productos.

**1.2.1 FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES Y SUS METAS (VALORES ESPERADOS) PARA LOS AÑOS 2008, 2009 Y 2010 DE LOS OBJETIVOS (PROPÓSITO/FIN)**

No existe.

**1.2.2 FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES Y SUS METAS (VALORES ESPERADOS) PARA LOS AÑOS 2008, 2009 Y 2010 DE LOS COMPONENTES**

No existe

**1.2.3 FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES Y SUS METAS (VALORES ESPERADOS) PARA EL AÑO 2008, Y 2009 DE LAS ACTIVIDADES**

No existe

**1.3 JUSTIFICACIÓN DEL PEV: PROBLEMAS/NECESIDADES QUE SE ESPERA RESOLVER CON LA EJECUCIÓN DEL PEV**

El principal problema que pretende solucionar la ejecución del PEV es la precariedad en el estado de la infraestructura y mobiliario de los locales escolares públicos a nivel nacional.

Algunas investigaciones sostienen que el impacto sobre el rendimiento académico de una escuela debidamente equipada frente a una con escasos insumos, puede llegar a equivaler a la mitad de un año adicional de escolaridad. (Rodríguez y Herrán 1999 citados en BID). Incluso, mejores condiciones en cuanto a infraestructura y

equipamiento y mayor –y mejor- dotación de materiales didácticos pueden paliar las diferencias entre alumnos en cuanto a sus características familiares, que en el caso de los más desfavorecidos suelen tener un efecto negativo sobre el rendimiento. (Vélez, Schiefelbein y Valenzuela).

Si bien es un tema que no ha sido explorado a profundidad en América Latina, algunos estudios realizados sobre todo en Estados Unidos hacen énfasis sobre la importancia de la relación entre la infraestructura escolar y el rendimiento académico. *Grosso modo*, la literatura indica que la infraestructura y la dotación de equipos y materiales pedagógicos, efectivamente ejercen un efecto sobre los resultados académicos, al mejorar las condiciones de salubridad de las instalaciones e incrementar la autoestima en alumnos y docentes por la provisión de mejores ambientes educativos.

En los últimos años, parte importante de las instituciones educativas no ha contado con asignaciones presupuestales estatales para realizar las labores de mantenimiento de la infraestructura y mobiliario, lo que ha ocasionado que ambos se deterioren rápidamente, generándose un peligro potencial para la seguridad y salud de los alumnos, así como condiciones de aprendizaje sumamente desfavorables<sup>33</sup>. Incluso, en los casos en que se llevó a cabo dicha asignación de recursos, estos no fueron siempre distribuidos en función de las necesidades de los centros educativos<sup>34</sup>. Dada la discrecionalidad de las UGEL para decidir el destino de los recursos, en la mayor parte de los casos estos fueron dirigidos a zonas urbanas, generándose un problema de equidad, tal como fue señalado por diversos especialistas del MINEDU<sup>35</sup>.

La situación de la infraestructura de la mayor parte de locales escolares en el país es precaria. Resulta paradójico que el mantenimiento de los locales escolares sea una función compartida en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local<sup>36</sup>, y sin

---

<sup>33</sup> Antes del inicio del PEV, el apoyo estatal ha sido prácticamente nulo, de acuerdo a los directores y los dirigentes de las APAFA entrevistados, quienes resaltan la importancia de los recursos que vienen recibiendo para suplir las carencias en reparación de baños e instalaciones eléctricas, sustitución de ventanas rotas, cambio de techos o de paredes de material precario, principalmente.

<sup>34</sup> Fuente: Entrevista con personal del MINEDU (Unidad de Presupuesto).

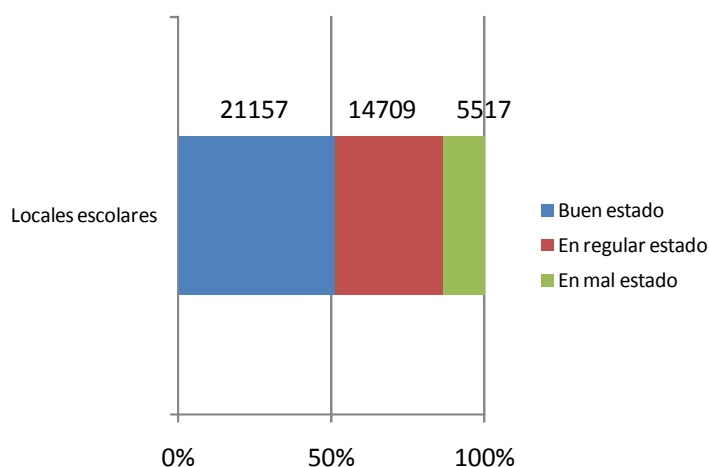
<sup>35</sup> Si bien no se dispone de información cuantitativa sobre la distribución de los recursos a cargo de las UGEL, existe consenso entre los entrevistados acerca de la inequidad con respecto a las instituciones educativas localizadas en zonas alejadas de la sierra y selva.

<sup>36</sup> Por un lado, el artículo 82 de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que las municipalidades tienen como función compartida con el gobierno nacional y el regional la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción. Asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales menciona que es labor de los Gobiernos Regionales “diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento”, en coordinación con los Gobiernos Locales. Finalmente la Ley General de la Educación afirma que las UGEL deben determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como participar en su construcción y mantenimiento”, en coordinación y con el apoyo del gobierno local y regional. Tal situación genera que ningún nivel de gobierno se responsabilice por completo por su cumplimiento, en tanto es posible atribuir la omisión del mantenimiento a un descuido de los otros niveles.

embargo, la situación de la infraestructura escolar presente serios problemas de mantenimiento.

La información más reciente sobre el estado de la infraestructura educativa data del año 2003<sup>37</sup>. Para ese año, según un informe del Ministerio de Educación, de los casi 41.000 locales escolares públicos, alrededor del 50% se encontraban en malas condiciones y de ese 50%, 5.517 escuelas se encontraban en colapso estructural (Vexler, 2009).

GRÁFICO 1. SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS



No obstante esta situación, los esfuerzos desde el Estado por solucionar estos problemas han sido insuficientes, en lo que respecta a mantenimiento correctivo. Tal como se aprecia en el siguiente cuadro, según la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, al 2007 únicamente el 27,4% de los locales escolares tenía la totalidad de sus aulas en buen estado, situación que muestra una tendencia negativa si se compara con la del 2005, en la que 31,8% tenía la totalidad de aulas en buen estado.

<sup>37</sup> De acuerdo al trabajo de campo, la mayor parte de los directores de las instituciones educativas no reporta regularmente sobre el estado de la infraestructura de las instituciones educativas que tienen a su cargo, lo que impide que se tenga información centralizada en el MINEDU.

CUADRO 1. SITUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

	Locales públicos con todas sus aulas en buen estado		Locales públicos que sólo requieren reparaciones menores		Locales públicos que requieren reparaciones mayores			
	% del total		% del total		Algunas aulas		Todas las aulas	
	2005	2007	2005	2007	% del total		% del total	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007	2005	2007
PERÚ	31.8	27.4	20.6	26.1	33.1	29.0	17.3	17.4
<b>Área</b>								
Urbana	37.2	25.9	19.5	23.4	42.7	41.0	9.6	9.7
Rural	29.9	28.0	21.0	27.3	29.7	23.9	20.0	20.8
<b>Nivel de pobreza</b>								
No pobre	29.5	27.8	20.1	24.4	38.6	34.5	11.8	13.2
Pobre	28.2	27.0	20.2	26.7	34.4	27.8	17.0	18.5
Pobre extremo	29.4	27.4	21.5	28.1	27.2	21.7	21.8	22.8

Fuente: Escala, Ministerio de Educación

Asimismo, se evidencia que las instituciones educativas situadas en zonas rurales se encuentran en una situación aún más precaria, dado que comparativamente requieren reparaciones mayores en un porcentaje más elevado de sus aulas<sup>38</sup>. Además, en la medida en que la institución educativa se ubica en una zona más vulnerable debido a altos niveles de pobreza, un mayor número de aulas requieren reparaciones mayores<sup>39</sup>.

#### 1.4 INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

Por tratarse de una asignación presupuestal, cuyos recursos son asignados a través del Banco de la Nación a los directores de las IE, para que sean ejecutados de acuerdo a lo que los Comités de Mantenimiento de cada IE decidan y no así de un programa o proyecto, no se puede discriminar ninguna cadena de gasto para el PEV.<sup>40</sup>

Por ello, en su lugar se analiza la información de asignación presupuestal y rendiciones, sistematizada por el MINEDU.

Durante el 2008, el PEV contó con 270 millones de soles asignados, mientras que el 2009 dicha cifra aumentó a 290 millones de soles, en ambos casos financiados por la partida del MINEDU<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> El 20.8% de las instituciones educativas de zonas rurales requieren reparaciones mayores en la totalidad de sus aulas, frente a un 9.7% de las ubicadas en zonas urbanas.

<sup>39</sup> Así, el 22.8% de las instituciones educativas ubicadas en zonas de pobreza extrema requieren reparaciones mayores, frente a un 18.5% ubicada en zonas de pobreza y un 13.2% de zonas donde no hay pobreza.

<sup>40</sup> Esta característica del PEV no permite efectuar una propuesta de ordenamiento presupuestal del PEV en congruencia con Presupuesto por Resultados (clasificador funcional hasta nivel de finalidad), que se solicita en los TdR de la evaluación.

<sup>41</sup> De acuerdo a la Ley N° 29289, para el año 2009 se previó que el PEV sea financiado mediante dos fuentes distintas. Por un lado, el Ministerio de Educación asignó una partida de 170 millones, la cual debía ser destinada a financiar el mantenimiento preventivo de las instituciones educativas públicas a nivel nacional ubicadas en las regiones que no contaban con canon, sobrecanon y regalía minera. Por otro lado, se autorizó que los gobiernos regionales y locales destinen recursos para el mantenimiento de instituciones educativas con cargo a sus recursos del canon, sobrecanon y regalía minera hasta por un monto de S/. 1, 500 por aula. No obstante, el Decreto de Urgencia N° 011-2009 modificó esta última

**CUADRO 2. ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PEV POR AÑO**

Año	Monto asignado para el programa
2008	270 millones de soles
2009	290 millones de soles

Fuente: Ley N° 29142 y Decreto Supremo 01-2009-ED

Para el ejercicio presupuestal del PEV del año 2008 se ha recibido la Declaración de Gastos de las Instituciones Educativas beneficiarias por un monto total de 264.78 millones de soles, lo que significa que únicamente el 1.93% de la rendición de gastos queda pendiente. De acuerdo a los entrevistados en el MINEDU, en este porcentaje, de por sí bajo, se incluirían algunas declaraciones de gasto que las UGEL no han enviado a tiempo y otras que el MINEDU no había procesado aún durante el proceso de levantamiento de información de la presente evaluación.

**CUADRO 3. RENDICIÓN DE RECURSOS DEL EJERCICIO 2008 (AL 16/07/09)**

Monto inicial asignado a los beneficiarios	Monto total de las DG no entregadas	Porcentaje del monto que no ha sido declarado en la DG
270.000.000,00	5.217.600,00	1,93%

Fuente: Base de datos de beneficiarios 2008 y relación de Omisos de DG al 16/07/09

Cabe señalar que no es posible desagregar la información de los gastos realizados por las IE, debido a que la información consignada en las declaraciones de gasto correspondientes al año 2008 aún no ha podido ser sistematizada por el MINEDU, toda vez que al ser una asignación presupuestal y no un programa no se cuenta con personal ad-hoc para desarrollar este tipo de actividades. La puesta en marcha de un software para efectuar las declaraciones de gasto en el 2009, facilitará sin duda esta tarea y permitirá conocer las inversiones realizadas en las IE cuando culmine el presente año.

### **1.5 INFORMACIÓN DE LOS COSTOS UNITARIOS DE LOS SERVICIOS**

El PEV no cuenta con costos unitarios definidos para las actividades de mantenimiento preventivo. Si bien en la etapa inicial de diseño del PEV, la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) del MINEDU desarrolló un proceso preliminar de costeo, este se realizó a nivel de IE y no así de aulas, siendo esta última la unidad que finalmente fue elegida para determinar la asignación presupuestal.

No obstante, en la etapa de diseño del PEV se logró avanzar en la determinación de algunos prototipos de costos por regiones, pero se consideraron sólo 10 regiones

---

disposición y aprobó un financiamiento adicional de 120 millones de soles proveniente de recursos asignados al Ministerio de Educación.



puesto que inicialmente iba a ser un programa focalizado en aquellas de mayores índices de pobreza. El uso de estos prototipos para el PEV fue desestimado por el MINEDU pues incluían acciones de mantenimiento correctivo, cuyo costo es mayor en tanto requiere presupuestar la elaboración de expedientes técnicos para obtener la correspondiente aprobación de las UGEL, aspecto vinculado al tema de la seguridad e integridad física de la comunidad educativa, y que son obras que se realizan por contrata mientras que, en especial en las áreas rurales, al PEV aportan los padres de familia con mano de obra.

Asimismo, tomar como referencia otros esfuerzos de establecimiento de costos unitarios en la región resulta poco adecuado, en tanto se alteran drásticamente en función de la geografía y los medios de comunicación vial disponibles en cada país.

Esta limitación del PEV en materia de costos unitarios es factible de ser subsanada a partir de la sistematización de las rendiciones de gasto que han presentado los directores el 2008 y las que presentarán el 2009 (el primer trimestre del 2010), de manera tal de contar con información sobre los costos unitarios por tipo de actividad, área urbana y rural e inclusive distrito.

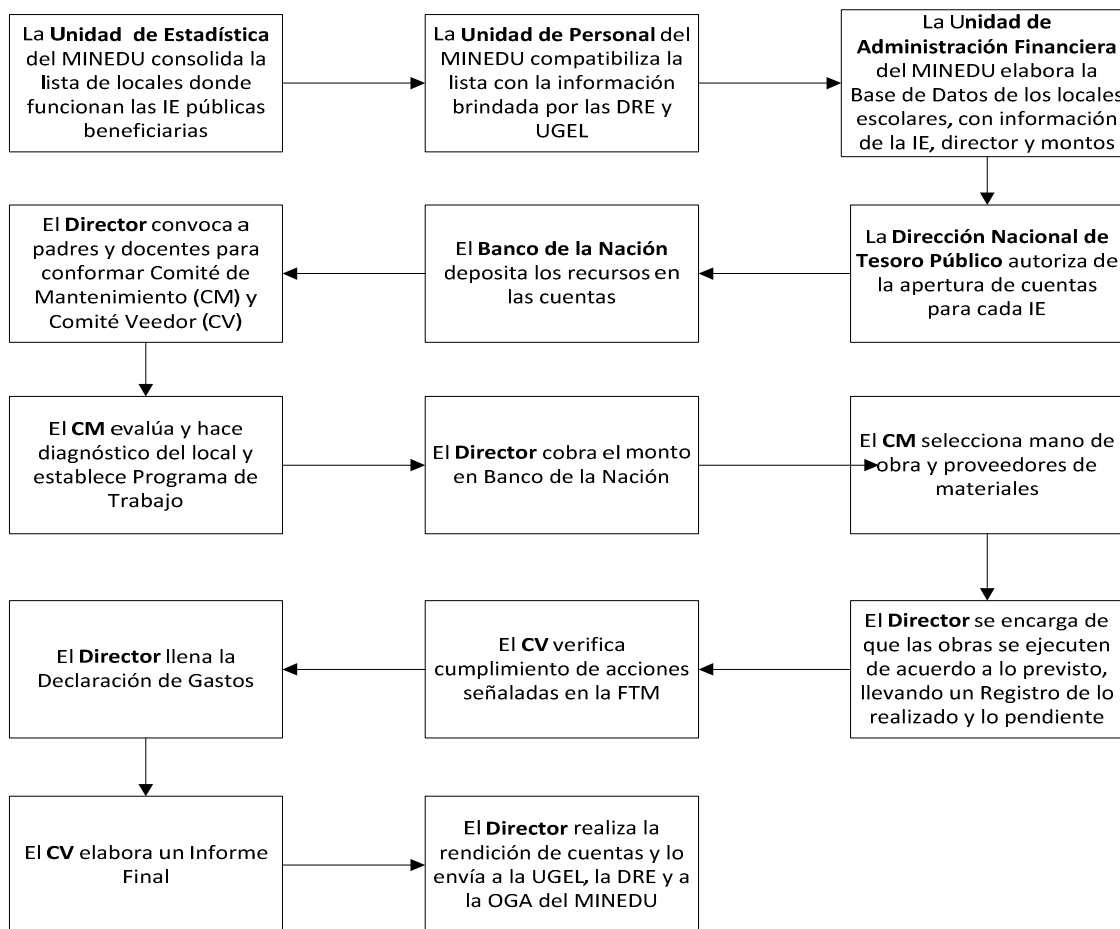
## **1.6 PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE LOS COMPONENTES<sup>42</sup>**

Como se ha señalado previamente el PEV no tiene Marco Lógico, por lo que no existen componentes oficialmente definidos. Sin embargo si existe un proceso de producción/ejecución definido, el que se presenta en el siguiente diagrama de flujo:

---

<sup>42</sup> Esta sección se basa en entrevistas realizadas a profesionales del MINEDU y en Sanz Gutiérrez, Teodoro. "Sistematización del proceso de diseño, implementación y evaluación del Programa de mantenimiento preventivo básico de locales escolares a nivel nacional" GTZ, versión preliminar.

GRÁFICO 2. FLUJOGRAMA DEL PROCESO DEL PEV



Fuente: Elaborado por Sanz Gutiérrez (2008), a partir de la Directiva N° 003 – 2008 – ME / VMGI.

Como se puede observar, en el proceso de producción del PEV intervienen distintas áreas del MINEDU: la Unidad de Estadística, la Unidad de Personal y la Unidad de Administración Financiera así como las UGEL y las DRE.

De otro lado, no hay evidencia de participación de unidades administrativas del Ministerio que por sus funciones mantienen relación directa con los directores de las instituciones educativas del país. Así por ejemplo, sería importante que en el diseño futuro del PEV intervengan directamente la Unidad de Capacitación en Gestión (UCEGE) y la Unidad de Descentralización de Centros Educativos (UDECE). Estas dos unidades pertenecientes a la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE) tienen un acumulado de experiencias y de relaciones con los directores de las escuelas.

A continuación se desarrollan las principales actividades del PEV, las que han sido organizadas a partir de la descripción que de este programa hace la DIRECTIVA N° 003-2008-ME/VMGI.

## **Programa de Mantenimiento Preventivo de IE a nivel Nacional.**

Este grupo de actividades se inicia con la actualización de la información sobre las IE y los directores designados, procesos que insumen aproximadamente hasta el mes de mayo (y en el caso de algunas IE inclusive culmina en junio del mismo año) de cada año debido a que se requiere que los directores cuenten con Resolución de nombramiento y/o encargatura. La información actualizada de las encargaturas de los directores es proporcionada por las UGEL.

Luego, de acuerdo al Decreto de Urgencia N° 004 Disposiciones Excepcionales y Complementarias para la Aplicación del numeral 10.1 de la Ley 29142, el MINEDU transfiere los recursos directamente a los centros educativos, bajo la modalidad de subvención, a través del Pliego 010: Ministerio de Educación, Unidad Ejecutora 108 Programa Nacional de Infraestructura Educativa.

Para ello solicita al Banco de la Nación que abra cuentas individuales a nombre de cada director o encargado; quedando éste facultado para girar y pagar los gastos priorizados<sup>43</sup>, con cargo a los fondos depositados en dicha cuenta y en el marco de la Directiva 003–2008–ME/VMGI<sup>44</sup>, que norma la ejecución del mantenimiento preventivo de los locales donde funcionan las instituciones educativas públicas, conteniendo la definición de mantenimiento preventivo, los procedimientos del programa y las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados en éste. Para acceder a los recursos de la cuenta, el director o encargado debe presentar su documento de identidad y la resolución de nombramiento o encargatura.<sup>45</sup>

Posteriormente, conforme a la Directiva 003– 2008 – ME / VMGI, cada institución educativa elige ante la asamblea de padres de familia, un Comité de Mantenimiento y un Comité Veedor<sup>46</sup>. Una vez instalados, el Comité de Mantenimiento realiza un diagnóstico del local para priorizar las obras a realizarse, tomando en cuenta no sólo los recursos asignados sino también ciertos criterios de priorización<sup>47</sup>. Una vez

---

<sup>43</sup> Si bien no existe un mecanismo creado con el fin de evitar que los directores o encargados de las instituciones educativas utilicen los recursos asignados para financiar gastos externos a las instituciones educativas, en tanto son monitoreados permanentemente por Comités de Vigilancia, ello resulta muy poco frecuente.

<sup>44</sup> Ver anexo 6.4.7.

<sup>45</sup> La disposición de presentar resoluciones de nombramiento o encargatura está siendo revisada ya que en la práctica no agrega valor al proceso en tanto no puede ser verificada por el responsable de la ventanilla en la agencia bancaria y, si se ha consignado adecuadamente el nombre y datos de DNI al momento de abrir la cuenta, la verificación es innecesaria.

<sup>46</sup> De acuerdo a la Directiva N° 003-2008-ME/VMGI, el director se responsabiliza de la convocatoria de la Asamblea General de la APAFA para la elección de los miembros del Comité de Mantenimiento. En esta asamblea participan todos los padres de familia, tutores y curadores de cada institución educativa.

<sup>47</sup> De acuerdo a la cartillas del Programa de Mantenimiento de Locales escolares, publicada por el Ministerio de Educación, los Comités de Mantenimiento deben priorizar los gastos al interior de las aulas (arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de cunetas pluviales; resane de pisos; arreglo de puertas; arreglo de ventanas; instalaciones eléctricas; arreglo y pintura de mobiliario escolar)

priorizadas las obras se deberá llenar una Ficha Técnica<sup>48</sup> que contenga la relación de trabajos, la cual deberá ser entregada al Comité Veedor, la municipalidad y la UGEL. Finalmente, se contrata la adquisición de bienes y servicios<sup>49</sup>, mediante los cuales se ejecutan las obras anteriormente definidas.

### **Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas.**

La Directiva 003– 2008 – ME / VMGI<sup>50</sup> contempla la participación del Comité Veedor<sup>51</sup>, el que verifica que se hayan priorizado bien las necesidades de la IE y que se cumplan las acciones señaladas en la Ficha Técnica, así como que se use adecuadamente los recursos públicos.

Una vez concluidas las obras, el director debe llenar una Ficha de Declaración de Gastos<sup>52</sup> y remitirla (junto con el Informe del Comité Veedor, el voucher de cobro del BN y los comprobantes de pago de los proveedores) a la Oficina General de Administración (OGA) del MINEDU, DRE y UGEL. A partir de la recepción de los mismos, el MINEDU se encarga de su sistematización y examen.

Aunque la información sustentatoria de las declaraciones de gastos no requiere ser enviada al MINEDU, sino que se quedaría en la UGEL correspondiente, en la práctica este ha sido un proceso mixto, ya que algunos Comités de Mantenimiento enviaron su información directamente al MINEDU que luego tuvo que reenviarlos a las UGEL.

### **Capacitación y Educación Comunitaria**

A la fecha, lo que a la fecha se realiza son actividades de capacitación a los involucrados directos en el programa de mantenimiento. En ese sentido, las UGEL

---

y luego en los servicios higiénicos (eliminación de fugas de agua; desatoro de desagüe; limpieza y desinfección del ambiente de servicios higiénicos y de cisterna y tanque elevado; reparación de electrobomba; instalación o reposición de cerámicos; cambio o reparación en inodoros, lavatorios y urinarios; cambio o arreglo de caños, uniones, válvulas y llaves; arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de puertas; cambio de luminarias e interruptores).

<sup>48</sup> Revisar anexo 6.4.5.

<sup>49</sup> De acuerdo a la información relevada en las entrevistas realizadas en campo, los directores de las instituciones educativas realizan una convocatoria mediante la radio o avisos publicados en los locales para la recepción de propuestas de ejecución de las obras. Una vez recibidas, realizan una evaluación en base a criterios de calidad y costo para elegir al contratista encargado.

<sup>50</sup> Ver anexo 6.4.7.

<sup>51</sup> A pesar de la importancia de su labor, el Comité Veedor suele recibir insuficiente orientación sobre cómo realizar el seguimiento. Si bien tanto las Directivas 003-2008-ME/VMGI y 002-2009-ME/VMGI señalan las responsabilidades del Comité Veedor, en ningún caso se explicita propuestas o recomendaciones para que este las cumpla a cabalidad. No obstante, a partir del trabajo de campo fue posible identificar que algunas UGEL realizaban importantes convocatorias para informar a los Comités sobre sus obligaciones y atribuciones, así como para absolver las dudas que tuvieran sobre el programa.

<sup>52</sup> Revisar anexo 6.4.5.

convocan a los interesados, brindan información y los orientan para el correcto desarrollo del PEV.

Cabe señalar que para el primer año de ejecución se convocó a los directores de las escuelas a una reunión de orientación en Lima que se realizó en el último trimestre del 2007. Otras acciones de difusión y orientación se han dado a través de la preparación de material de orientación (folletos y posters) que se distribuyeron a las escuelas.

#### **1.7 CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN (ATENDIDA Y QUE SE TIENE PREVISTO ATENDER) Y LOS SERVICIOS QUE SE LE PROVEEN**

La población beneficiaria del PEV está constituida por la comunidad educativa (alumnos, profesores y personal administrativo) de las instituciones educativas públicas, excepto los programas no escolarizados de educación inicial.

De otro lado, en tanto el PEV es en esencia un mecanismo de transferencia directa de recursos, el principal servicio provisto por el mismo puede ser definido como la asignación y ejecución de fondos para la realización del mantenimiento al interior de las instituciones educativas.

##### **1.7.1 CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO (ATENDIDA Y QUE SE TIENE PREVISTO ATENDER)**

En tanto el PEV tiene una cobertura universal<sup>53</sup>, es decir, se orienta a las IE estatales, no existe distinción entre población potencial y población objetivo.

Cabe especificar que en el 2008 se optó por atender a todas las instituciones educativas estatales de gestión pública, beneficiando a 40,450 instituciones educativas. En el 2009 se ha atendido a 42,082 locales escolares, debido a que se ha incorporado al PEV algunas IE estatales de gestión privada, particularmente las que son conducidas por asociaciones religiosas en zonas de pobreza.

---

<sup>53</sup> Sanz (2008).

**CUADRO 4. LOCALES ESCOLARES BENEFICIARIOS DEL PEV POR REGIÓN (2008 Y 2009)**

REGIÓN	Nº de Instituciones Educativas	
	2008	2009
AMAZONAS	1440	1.550
ANCASH	2394	2.514
APURIMAC	1411	1.503
AREQUIPA	1088	1.145
AYACUCHO	1920	2.007
CAJAMARCA	4380	4.702
CALLAO	210	192
CUSCO	2247	2.357
HUANCAVELICA	1824	1.890
HUANUCO	1922	1.951
ICA	379	564
JUNIN	2413	2.495
LA LIBERTAD	2026	2.118
LAMBAYEQUE	877	955
LIMA METROPOLITANA	1643	1.417
LIMA PROVINCIAS	1188	1.261
LORETO	3184	3.280
MADRE DE DIOS	259	277
MOQUEGUA	299	309
PASCO	870	960
PIURA	2637	2.679
PUNO	2524	2.536
SAN MARTIN	1646	1.720
TACNA	306	307
TUMBES	297	311
UCAYALI	1066	1.082
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>40.450</b>	<b>42.082</b>

Fuente: Base de datos de beneficiarios 2008 y 2009 – MINEDU

### **1.7.2 CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PROVISTOS A LA POBLACIÓN (ATENDIDA Y QUE SE TIENE PREVISTO ATENDER)**

Cabe señalar que la totalidad de recursos presupuestados fueron distribuidos a las instituciones educativas beneficiarias durante el 2008 y 2009 conforme al siguiente criterio de distribución que favorece con un monto mayor a las IE que tienen pocas aulas:

CUADRO 5. RECURSOS ASIGNADOS POR AULA/LOCAL

Número de Aulas por Local	Recursos Asignados
1 – 2 aulas	S/. 4,500
3 - 4 aulas	S/. 5,500
5 – 10 aulas	S/. 1,200 por aula
11 – 20 aulas	S/. 1,100 por aula

Fuente: Directiva Nº 002-2009-ME/VMGI

La distribución para el 2009 prevé como límite de recursos asignados a un local S/. 20,900, a excepción de algunos locales emblemáticos (grandes unidades escolares) que podían recibir hasta S/. 50,000.

La distribución de recursos se realiza a través del Banco de la Nación, a cuentas que se abren a nombre de los directores. Durante el 2008, sólo 2.46% instituciones educativas (995 IE) no llegaron a hacer uso alguno de los recursos que tenían asignados.<sup>54</sup> En muchos casos, debido a la desactualización de datos de algunos de los directores encargados, estos no fueron permitidos de realizar los retiros correspondientes ante el Banco de la Nación.

### 1.8 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN

La puesta en práctica de este PEV ha implicado la dedicación de diversas áreas y oficinas del Ministerio de Educación (MINEDU). El PEV está asignado a la Oficina de Infraestructura Educativa y en su desarrollo intervienen la Oficina General de Administración y la Secretaría de Planificación Estratégica, a través de la Unidad de Estadística y la Unidad de Presupuesto del Ministerio (en color verde en el Gráfico 3).

También participan en la ejecución las DRE y UGEL, como supervisores y centralizadores de la información que las IE remiten sobre los gastos realizados.

La Directiva Nº 003-2008-ME/VMGI<sup>55</sup>, detalla las responsabilidades de los diversos actores en el proceso de ejecución del PEV:

- **Ministerio de Educación - Secretaria de Planificación Estratégica:** A través de la Unidad de Estadística debe revisar y consolidar el listado de locales a nivel nacional en los que funcionan las Instituciones Educativas Públicas. Asimismo, la Unidad de Presupuesto, tiene la labor de autorizar el Calendario de Compromisos del PEV.
- **Ministerio de Educación - Oficina General de Administración:** A través de la Unidad de Personal, tiene la responsabilidad de compatibilizar el listado de

<sup>54</sup> Dicha cifra proviene de la sumatoria de instituciones educativas cuya asignación en el Banco de la Nación culminó el año sin modificaciones, conforme a la Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 22/12/08, entregada por el Ministerio de Educación.

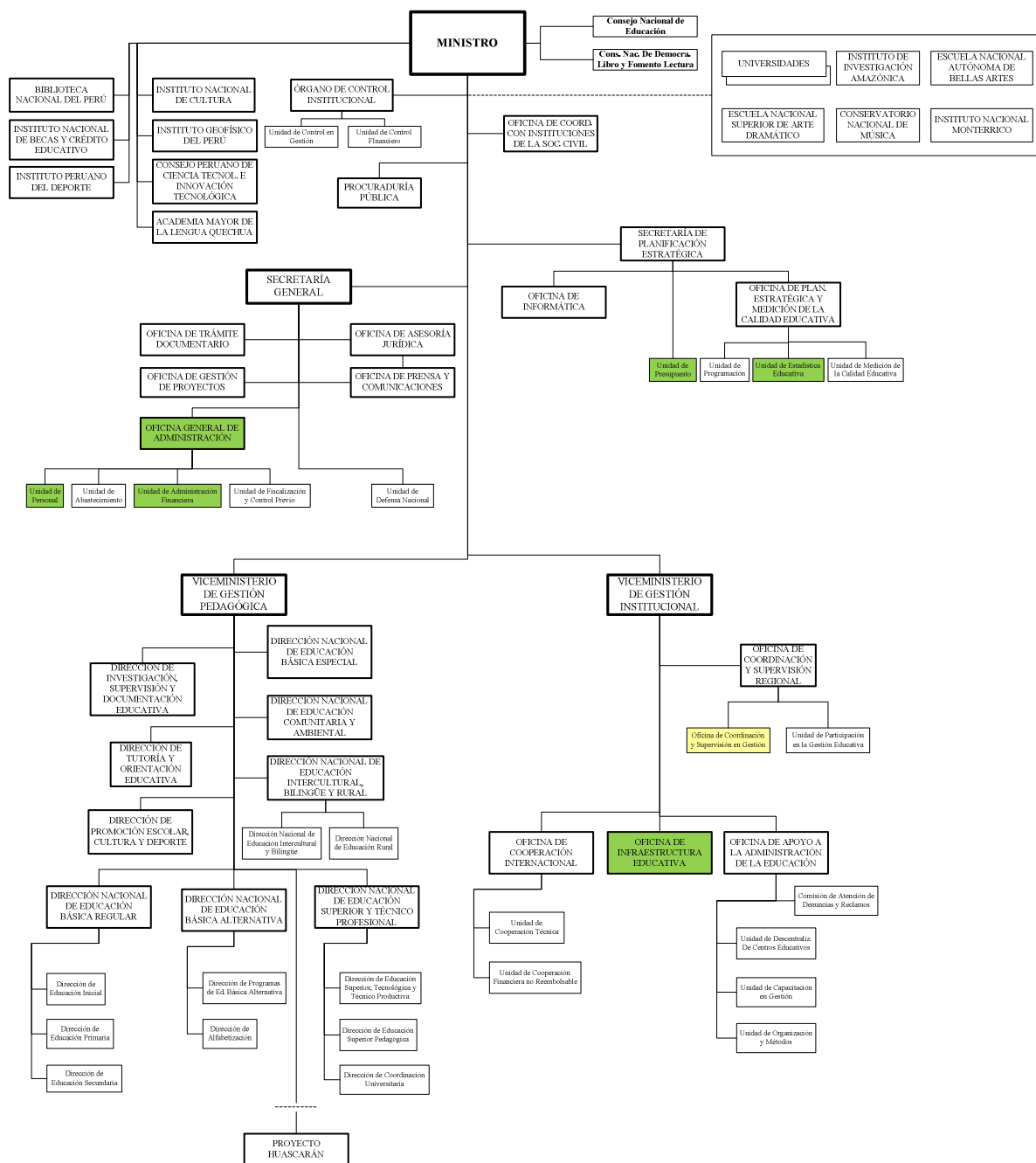
<sup>55</sup> Ver anexo 6.4.7.

locales con la información brindada por las DRE y UGEL respecto a los nombres, apellidos, DNI del Director de la institución educativa. Además, debe remitir dicha información a la Dirección Nacional del Tesoro Público, para que ésta autorice al Banco de la Nación la apertura de cuentas de cada institución educativa pública en el ámbito nacional. En la práctica, sin embargo, la Unidad de Estadística es la que viene asumiendo la actualización de los datos de los directores.

Por otra parte, la Unidad de Administración Financiera debe atender el requerimiento de OINFE para la ejecución de los montos autorizados en el Calendario de Compromisos y registrar en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público el compromiso, devengado y girado. A su vez, la Unidad de Administración Financiera es responsable de visitar, cuando considere pertinente, a las instituciones educativas públicas que no hubieran remitido dentro de las fechas establecidas las Declaraciones de Gastos. Finalmente, el Área de Tesorería tiene la función de coordinar con la Dirección Nacional del Tesoro Público y el Banco de la Nación el depósito de los recursos en las cuentas abiertas.



GRÁFICO 3. ESTRUCTURA ORGÁNICA MINEDU



Legenda

Unidades que participan del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares

Fuente: [www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe)

- Ministerio de Educación - Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE):** Tiene la función de coordinar con las DRE, UGEL y el Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto, para realizar el seguimiento y monitoreo de las acciones de mantenimiento preventivo. Además, debe llevar el registro de las “Fichas Técnicas de Mantenimiento” y de los Informes de los Comités Veedores.

Asimismo, es el área encargada de entregar cartillas de información a cada UGEL. Por otra parte, debe solicitar a la Oficina General de Administración, que se ejecute los montos autorizados en el Calendario de Compromisos para el mantenimiento preventivo básico de los locales.

Por último, debe supervisar y monitorear la ejecución de las obras de mantenimiento preventivo básico, y elaborar un Informe Final de la ejecución de las acciones. No obstante, cabe señalar que no cuenta con recursos ad-hoc para el monitoreo de los gastos en mantenimiento preventivo que realizan las IE.

- **Direcciones Regionales de Educación:** Deben entregar copias de las Resoluciones Directorales de designación o encargatura, brindar apoyo administrativo e información a las instituciones educativas públicas el ámbito de su competencia, supervisar y fiscalizar la ejecución de los recursos asignados, y finalmente recibir copias de los Informes del Comité Veedor y de las Declaraciones de Gastos para la elaboración de un Informe Final de Ejecución.
  
- **Unidades de Gestión Educativa Local:** Son responsables de brindar apoyo administrativo y orientación a los directores de las instituciones educativas públicas, asegurar la conformación del Comité de Mantenimiento y Comité Veedor, informar al Ministerio de Educación la relación de directores con el número del documento nacional de identidad y Resolución de designación y/o encargatura, y recibir los informes que elabore el Comité Veedor, la “Ficha Técnica de Mantenimiento” y de las “Declaraciones de Gastos”.

Como el PEV es una línea de gasto, no cuenta con un área administrativa propia sino que se basa en la estructura orgánica del MINEDU. Esta característica hace que no haya gastos administrativos pues la asignación fluye directamente del Banco de la Nación hacia los directores. Si bien esta es una ventaja que debe ser destacada, se requiere mejorar los niveles de coordinación entre las áreas del MINEDU involucradas puesto que la falta de información actualizada con respecto a nombramientos y encargaturas, afecta el oportuno desembolso de los recursos de cada IE.

## **1.9 FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE**

El PEV no ha previsto en su diseño un componente específico destinado al monitoreo del programa, en tanto las normas señalan que éstas tareas se harían como parte de las actividades regulares del sector. En tal sentido, no existe un plan de monitoreo que permita registrar información sistemática al respecto, ni presupuesto para visitas de monitoreo. La restricción presupuestal afecta también a los Gobiernos Locales cuyos representantes deben participar en decenas de comités de mantenimiento.

Cabe resaltar, sin embargo, que quienes participaron en la implementación han realizado esfuerzos por aprovechar los viajes de supervisión a las UGEL y cualquier otra actividad que se presentara, para acercarse a las escuelas y conversar con los directores, tanto para identificar avances como problemas. Una recomendación del panel de evaluación es considerar un presupuesto ad-hoc para el monitoreo de una muestra de IE, a cargo de las UGEL, seleccionando cada año algunos conglomerados urbanos y rurales, que permita examinar *in situ* aspectos como la pertinencia de los gastos efectuados en relación al volumen de recursos recibidos y las necesidades de mantenimiento (o por el contrario, de construcción) que se pueden proyectar para los siguientes años. Este monitoreo brindaría una información que complementaría el Censo de Infraestructura Escolar que se propone como uno de los resultados de la evaluación.

De otro lado, si bien las declaraciones de gasto del año 2008 están en versión impresa, lo que dificulta su sistematización, la OGA ha realizado un importante esfuerzo al construir un software para el ingreso de la información proveniente de los formatos de declaración de gastos del 2009. Para un mayor uso de la tecnología de comunicaciones, y en la perspectiva de no incrementar sustantivamente el gasto en esta labor, se recomienda añadir al software un aplicativo para el monitoreo que pueden realizar las UGEL y las APAFA, previa capacitación.

## 2 TEMAS DE LA EVALUACIÓN

### 2.1 DISEÑO DEL PEV

Dado que el PEV no cuenta con documentos oficiales que describan sus alcances ni con un marco lógico que presente los resultados esperados y productos, en la esta sección se recoge la propuesta desarrollada con los especialistas del MINEDU y ajustada por el equipo de evaluadores<sup>56</sup>. Para facilitar la lectura se ha seguido con el orden del índice propuesto en los términos de referencia.

#### 2.1.1 PROPUESTA DE OBJETIVOS DEL PEV A NIVEL DE FIN Y PROPÓSITO

De acuerdo al enfoque del programa de mantenimiento de locales escolares, a partir de su implementación el MINEDU propuso la siguiente formulación del Fin (Impacto) y del Propósito (Resultado) del PEV:

**Fin:** La comunidad educativa cuenta con espacios educativos en buen estado<sup>57</sup>.

**Propósito:** Se realiza el mantenimiento preventivo pertinente, oportuno y suficiente de los locales escolares, optimizando la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

#### 2.1.2 PROPUESTA DE DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES (BIENES Y/O SERVICIOS) QUE ENTREGA EL PEV

Asimismo, conforme a la propuesta de los especialistas del MINEDU, el PEV tiene tres componentes (Productos):

**Componente 1:** Programa de Mantenimiento Preventivo de IE a nivel Nacional.

La entrega de los recursos se realiza a los directores de las instituciones educativas, los cuales priorizan al interior del Comité de Mantenimiento las obras a realizarse y ejecutan dicha asignación en el mantenimiento de la infraestructura y mobiliario de sus respectivas instituciones educativas. Ello implica el financiamiento de acciones

---

<sup>56</sup> En el informe preliminar el equipo de evaluadores desarrolló una propuesta de Marco Lógico que fue revisada por el MINEDU y reformulada. La presente versión recoge lo esencial de la última, pero modifica o retira algunos elementos por considerar que, al no haber sido planteados desde el inicio del programa, desnaturalizarían la evaluación. Sin embargo dado el valor que tienen las acciones adicionales propuestas por el MINEDU y por considerar que ellas van en el camino correcto de corrección de algunas falencias del PEV, se mantienen en el componente 3 del marco lógico, aún cuando se reconoce que la evaluación no los podrá abarcar cabalmente. Asimismo, el marco lógico propuesto por el MINEDU es complementado con una propuesta de actividades para cada componente.

<sup>57</sup> De acuerdo con lo recogido en el MINEDU, por “buen estado” se identifican las condiciones necesarias para asegurar la operación de las actividades educativas en condiciones razonablemente adecuadas; es decir, que la infraestructura es funcional a las actividades que se desarrollan en el plantel. Esta calificación sería el equivalente a, por ejemplo, transitabilidad de las vías en el caso de infraestructura vial.

destinadas a prevenir, evitar o neutralizar daños y/o el deterioro de las condiciones físicas del local escolar, instalaciones, mobiliario y equipos<sup>58</sup>.

**Componente 2:** Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas.

Se evalúan las inversiones en cada institución educativa a partir de la supervisión de un Comité Veedor, así como la presentación de la Declaración de Gastos ante la UGEL.

**Componente 3:** Programa de Capacitación y Educación Comunitaria.

Las instituciones educativas son capacitadas en los procesos relativos al programa de mantenimiento de locales escolares, así como en el uso de sus aplicativos. Se genera una cultura de conservación y cuidado de los locales escolares al interior de la comunidad educativa.

**Nota aclaratoria:** Dado que inicialmente este componente no fue concebido así y, en tanto hasta el momento únicamente se han realizado acciones de difusión y no un programa de capacitación estructurado, se considera su inclusión como una propuesta pertinente por parte del MINEDU para una posterior implementación del programa, más no formará parte de los criterios de evaluación del mismo. En su lugar se considerarán únicamente las actividades de difusión.

### **2.1.3 PROPUESTA DE DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PARA ALCANZAR LOS COMPONENTES (BIENES Y/O SERVICIOS) DEL PEV**

Por tratarse de una asignación presupuestal, mediante la cual se entregan los recursos directamente a las instituciones educativas, y no de un programa o proyecto, no existen actividades de intervención en comunidades, sino más bien actividades de gestión, que corresponden a los tres componentes anteriormente presentados.

En ese sentido, el equipo evaluador propone las siguientes actividades, conforme al contenido que corresponde a cada uno de los componentes del programa:

**Actividades del Componente 1:** De tipo organizativo y administrativo que se desarrollan en el Sector Educación, que comprenden: a) el levantamiento y actualización de la base de datos de instituciones educativas y sus directores; b) el proceso administrativo de desembolso y retiro de recursos, c) la priorización de necesidades al interior de los Comités de Mantenimiento y d) la ejecución de las obras priorizadas.

**Actividades del Componente 2:** De tipo organizativo y administrativo que se desarrollan en el Sector Educación, que comprenden: a) la supervisión *in situ* de las

---

<sup>58</sup> Este implica tareas como: arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de cunetas pluviales; resane de pisos; arreglo de puertas; arreglo de ventanas; instalaciones eléctricas; arreglo y pintura de mobiliario escolar; eliminación de fugas de agua; desatoro de desagüe; limpieza y desinfección del ambiente de servicios higiénicos, de cisterna y tanque elevado; reparación de electrobomba; instalación o reposición de cerámicos; cambio o reparación en inodoros, lavatorios y urinarios; cambio o arreglo de caños, uniones, válvulas y llaves; arreglo de cobertura y pintado de muros y techos; arreglo de puertas; cambio de luminarias e interruptores.

obras por parte del Comité Veedor y b) la sistematización y el examen de las rendiciones de gastos.

**Actividades del Componente 3:** De tipo organizativo y administrativo que se desarrollan en el Sector Educación, que comprenden: a) difusión y capacitación sobre el programa de mantenimiento al interior de la comunidad educativa y b) la organización de campañas comunicativas para la conservación y cuidado de los locales escolares.

**2.1.4 PROPUESTA DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO DEL PEV: FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES Y SUS METAS (VALORES ESPERADOS) EN EL HORIZONTE TEMPORAL PARA LOS OBJETIVOS (PROPÓSITO/FIN), COMPONENTES Y ACTIVIDADES**

En tanto el PEV no utiliza indicadores de impacto, resultado o producto, el panel de evaluadores elaboró una propuesta para empezar a medir la ejecución y resultados del programa, que ha sido examinada por los especialistas del MINEDU, quienes presentaron también una propuesta de indicadores en función de la disponibilidad de fuentes de verificación, que fue finalmente ajustada por el panel de evaluación y se presenta a continuación.

**2.1.5 PROPUESTA DE FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES Y SUS METAS (VALORES ESPERADOS) PARA LOS AÑOS 2008, 2009 Y 2010 DE LOS OBJETIVOS (PROPÓSITO/FIN)**

Para el Fin y Propósito de esta asignación presupuestal, durante el proceso de evaluación del PEV, el MINEDU propuso contar con los siguientes indicadores:

**Indicador de Fin:** Grado de satisfacción de la comunidad educativa con respecto a los espacios educativos.

Para ello, se propone realizar una evaluación ex post a modo de encuesta como fuente de verificación del indicador.

**Indicador de Propósito:** Porcentaje de IE que cuentan con espacios educativos en buen estado.

Para ello, se considera necesario levantar un Censo de Infraestructura Escolar que permita definir y calificar el estado de las instituciones educativas.

**Meta de Indicador de Propósito:**

Año 2008: % de IE que cuentan con espacios educativos en buen estado (no aplica).

Año 2009: 50% de IE que cuentan con espacios educativos en buen estado<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> A falta de línea de base, se ha tomado como referencia el dato proporcionado por la Escala del MINEDU de donde se aprecia que sólo el 27,4% de los locales escolares tiene la totalidad de sus aulas en buen estado. En esa línea mejorar este indicador al 50% en un año parece bastante razonable considerando el monto de recursos asignados al PEV.

Año 2010: 75% de IE que cuentan con espacios educativos en buen estado<sup>60</sup>.

### **2.1.6 PROPUESTA DE FORMULACIÓN DE LOS INDICADORES Y SUS METAS (VALORES ESPERADOS) PARA LOS AÑOS 2008, 2009 Y 2010 DE LOS COMPONENTES**

Con el fin de medir la eficiencia en los tres componentes, durante el proceso de evaluación del PEV, el MINEDU propuso contar con un conjunto de indicadores que el panel de evaluadores considera adecuados:

**Indicador del Componente 1:** -Porcentaje de IE con PM implementado.

Para ello, se propone utilizar las siguientes fuentes de verificación: (i) Registros de la unidad de presupuesto y (ii) Registros de la unidad de estadística.

#### Meta de Indicadores del Componente 1:

Año 2008: 100% de IE incluidas en el Programa han implementado las acciones de mantenimiento preventivo de locales.

Año 2009: 100% de IE incluidas en el Programa han implementado las acciones de mantenimiento preventivo de locales.

Año 2010: 100% de IE incluidas en el Programa han implementado las acciones de mantenimiento preventivo de locales y mobiliario<sup>61</sup>.

Un indicador adicional que se propone para el componente 1 es:

- Porcentaje de IE que han realizado gasto en mantenimiento preventivo pertinente.

Para medir este indicador, el panel de evaluadores propone contar como base la sistematización de la información sobre el tipo de expendios consignada en las rendiciones de gasto y de ahí arribar al establecimiento de metas viables para los siguientes años. En teoría, se esperaría que cada año el 100% de IE hayan realizado gastos pertinentes.

**Indicador del Componente 2:** -Porcentaje de IE que efectúan declaración de gastos.

Los especialistas del MINEDU proponen utilizar como fuente de verificación el Registro de la OINFE.

#### Meta de Indicadores del Componente 2:

---

<sup>60</sup> Considerando que el 2010 se incluirá un nuevo rubro de gastos (mobiliario) eso podría ocasionar nuevas complicaciones en la ejecución y por ende es razonable solicitar una meta conservadora.

<sup>61</sup> El MINEDU ha señalado que para el año 2010 se incluirá entre los rubros de gasto el equipamiento con mobiliario escolar (reemplazo o incremento), lo que es coherente con el propósito del programa de asegurar la funcionalidad de las IE.

Año 2008: 100% de IE efectuaron la declaración de gastos dentro de los 6 meses siguientes al cierre del ejercicio presupuestal.

Año 2009: 100% de IE efectuaron la declaración de gastos dentro de los 3 meses siguientes al cierre del ejercicio presupuestal.

Año 2010: 100% de IE efectuaron la declaración de gastos dentro del ejercicio presupuestal.

**Indicador del Componente 3:**

- Porcentaje de IE con programa de capacitación en procesos y aplicativos informáticos.
- Porcentaje de Comités de mantenimiento y de Comités de veedores con orientación respecto del PM.

Para ello, los especialistas del MINEDU proponen utilizar las siguientes fuentes de verificación: (i) Registros de las UGEL y (ii) Memoria Institucional del MINEDU.

**Meta de Indicadores del Componente 3:**

Año 2008: 100% de los Directores de IE incluidas en el Programa han recibido capacitación en procesos y aplicativos.

Año 2008: Comités de Mantenimiento y Comités de Veedores han recibido orientación sobre el PM (no aplica 2008)

Año 2009: 100% de los Directores de IE incluidas en el Programa han recibido capacitación en procesos y aplicativos.

Año 2009: Comités de Mantenimiento y Comités de Veedores han recibido orientación sobre el PM (no aplica 2009)

Año 2010: 100% de los Directores de IE incluidas en el Programa han recibido capacitación en procesos y aplicativos.

Año 2010: 30% de los Comités de Mantenimiento y Comités de Veedores han recibido orientación sobre el PM (aplicable solo en caso que se incluyan recursos ad-hoc).

**2.1.7 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN INICIAL**

Aunque no hay en el país un Censo de Infraestructura Escolar, sí se cuenta con un conjunto de informaciones provenientes de la investigación y de otros registros hechos por el propio Ministerio de Educación (Bello y Villarán, 2004; Soria y Chiroque, 2004; Cuenca, 2005; Estadísticas básicas del Ministerio de Educación; Censo Escolar; entre



otros). Con base en la ESCALE<sup>62</sup> se puede decir que el problema estuvo bien identificado (ver Cuadro 1)<sup>63</sup>. El Ministerio de Educación contó con información gruesa sobre la precariedad de la situación de la infraestructura de las instituciones educativas públicas a nivel nacional, lo que permitió justificar la necesidad de implementar el PM.

En adición, en tanto las entrevistas en el MINEDU y en campo confirman que la hipótesis de trabajo (que el mantenimiento realizado por las UGEL tendía a concentrarse en las IE más cercanas a éstas) fue adecuada, la distribución escalonada de los recursos según el número de aula, resultó del todo conveniente. Ello permitió dotar de mayores recursos a las instituciones educativas que habían padecido una menor asignación presupuestal para el mantenimiento preventivo en los últimos años.

Así, es posible afirmar que el PEV da respuesta a una necesidad importante de para el mejoramiento de la educación. Sin embargo, si el PEV va a continuar siendo ejecutado bajo la misma modalidad, existe el riesgo de que, después de pocos años, las necesidades que se intentó cubrir ya hayan sido superadas en su mayoría y, por ende, los montos asignados sean demasiado altos sólo para actividades de mantenimiento preventivo. De hecho en algunas entrevistas de campo se ha encontrado que los recursos del año 2009 serían excesivos para las necesidades de este tipo de inversión. En este sentido, el propio MINEDU ha pensado en incluir en el 2010 el cambio de mobiliario como uno de los rubros de gasto permitidos.

Dada la realidad de abandono que tenía la infraestructura al iniciarse el PM, las necesidades de mantenimiento preventivo eran urgentes pero, en opinión de los evaluadores, si no se perfeccionan los mecanismos de asignación (para que se basen en información más precisa de las necesidades de cada IE), se presentarán progresivamente distorsiones.

#### **2.1.8 CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS**

La idea inicial del PEV era realizar una focalización según criterios de pobreza y cobertura, para transferir los recursos a las escuelas más pobres de 10 regiones, mediante una cadena de intermediación que se iniciaría en los gobiernos regionales hasta llegar a las escuelas seleccionadas. Durante el proceso de diseño del PEV (segundo trimestre de 2007) se consideró iniciar la intervención priorizando la ejecución de recursos en 5000 instituciones educativas el primer año.

No obstante, se optó finalmente por atender al universo de escuelas públicas y entregar los recursos directamente a las mismas. Uno de los criterios para la

---

<sup>62</sup> <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do;jsessionid=9A467CF898E7E4DEB90CEE90681F4285>

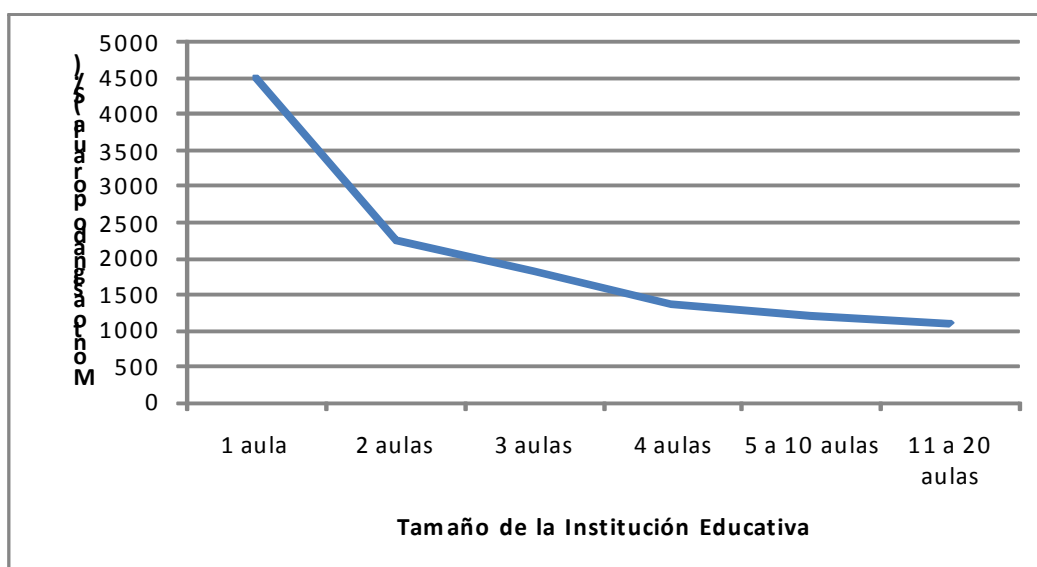
<sup>63</sup> Según dicha fuente, en el año 2007, el 27.4% de instituciones educativas públicas a nivel nacional contaban con todas sus aulas en buen estado, el 26.1% requerían reparaciones menores, el 29% reparaciones mayores en algunas aulas, y el 17.4% reparaciones mayores en la totalidad de sus aulas.

modificación de la estrategia fue la posibilidad de contar con un mayor presupuesto que el inicialmente previsto, toda vez que la gran mayoría de IE no disponía de presupuesto para su mantenimiento y que los niveles de deterioro de la infraestructura escolar son muy elevados. En ese sentido, el PEV fue diseñado finalmente para beneficiar al universo de instituciones educativas públicas de gestión pública<sup>64</sup>, excepto los programas no escolarizados de educación inicial.

Cabe señalar que el PEV mantuvo el sentido compensatorio que se estableció en la primera fase de su diseño (cuando iba a ser focalizado), en tanto se buscó asignar mayores recursos a las zonas con niveles de pobreza más altos. Es por ello que se asigna un monto más alto por aula a las instituciones educativas más pequeñas, de menos aulas, bajo la premisa de que éstas se encontraban ubicadas en las zonas más deprimidas del país.

Tal como se evidencia en el siguiente gráfico, se aprobó que las instituciones educativas con un aula recibieran S/. 4500 por aula, con dos aulas S/. 2250 por aula, con tres aulas S/. 1833 por aula, con cuatro S/. 1375 por aula, con cinco a diez S/. 1200 por aula, con 11 a 20 S/. 1100 por aula, con un máximo de hasta S/. 20,900 en total. Asimismo, a los colegios considerados emblemáticos se les podía asignar hasta S/. 50,000<sup>65</sup>.

GRÁFICO 4. ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR TAMAÑO DE INSTITUCIÓN EDUCATIVA



Fuente: Directiva N° 002-2009-ME/VMGI

<sup>64</sup> A partir del año 2009 se amplió su cobertura a algunas instituciones educativas públicas de gestión privada de zonas de pobreza extrema.

<sup>65</sup> Directiva N° 002-2009-ME/VMGI "Normas para la Ejecución del Mantenimiento Preventivo de los Locales de las Instituciones Educativas Públicas a Nivel Nacional – 2009"

Como se observa en el gráfico 4, al analizar la correspondencia del criterio compensatorio con la realidad, se observa que se cumple con el objetivo inicial.

No obstante, en tanto los recursos se asignan sin considerar las necesidades específicas de mantenimiento de cada institución educativa, el riesgo es que, después de pocos años, los montos asignados sean demasiado altos en algunas instituciones educativas para actividades sólo de mantenimiento preventivo. En ese sentido, se recomienda aplicar un censo que identifique la situación de la infraestructura de las instituciones educativas públicas, tal que esta información permita examinar nuevos criterios de asignación de recursos, más acordes con las necesidades identificadas.

### 2.1.9 LÓGICA VERTICAL DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

Este acápite tiene la limitación de estar basado en un marco lógico construido después de iniciado el PEV, pero con el valor intrínseco de haber sido discutido por el MINEDU, que hizo llegar una propuesta de marco lógico, la misma que sólo ha sido ajustada por el panel de evaluación de acuerdo a lo convenido con los especialistas del MINEDU.

Como se observa en el cuadro siguiente, si bien los componentes y actividades propuestos son los requeridos para desarrollar el PEV, en realidad sólo parte de ellos refleja lo que está sucediendo en la actualidad.

CUADRO.6. COMPONENTES EN EJECUCIÓN, PREVISTOS Y PROPUESTOS

Componente y actividades	Previsto <sup>66</sup>	En ejecución <sup>67</sup>	Programado 2010 <sup>68</sup>
<b>Componente 1:</b> Programa de Mantenimiento Preventivo de IE a nivel Nacional.			
a) el levantamiento y actualización de la base de datos de instituciones educativas y sus directores;	No	Si	
b) el proceso administrativo de desembolso y retiro de recursos,	Si	Si	
c) la priorización de necesidades al interior de los Comités de Mantenimiento	Si	Si	
d) la ejecución de las obras priorizadas.	Si	Si	
Actividades adicionales propuestas: evaluación situacional de la infraestructura			No
<b>Componente 2:</b> Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas.			
a) la supervisión <i>in situ</i> de las obras por parte del Comité Veedor	Si	Si (con limitaciones)	
b) la sistematización y el examen de las rendiciones de gastos.	Si	2008: Muy Parcial 2009: Aplicativo informático	Si

<sup>66</sup> Son los componentes y actividades previstos en el diseño original del PEV.

<sup>67</sup> Son los componentes y actividades que se han realizado como parte de la implementación del PEV.

<sup>68</sup> Son los componentes y actividades que se encuentran programados para la implementación del programa en el año 2010.

Componente y actividades	Previsto <sup>66</sup>	En ejecución <sup>67</sup>	Programado 2010 <sup>68</sup>
Actividades adicionales propuestas: 1. la supervisión <i>in situ</i> por parte del MINEDU/UGEL	Si (normativamente) No (presupuestalmente)	Si (con muchas limitaciones)	Parcial (limitada por falta de recursos)
Actividades adicionales propuestas: 2. Elaboración y actualización de costos unitarios	No	No	No
<b>Componente 3: Programa de Capacitación y Educación Comunitaria.</b>			
a) difusión y capacitación sobre el programa de mantenimiento al interior de la comunidad educativa.	No	Parcial (sólo como difusión y principalmente orientado a directores)	Si
b) la organización de campañas comunicativas para la conservación y cuidado de los locales escolares.	No	No	Si

En opinión de los evaluadores, las actividades que urge enfrentar son las de monitoreo, a las que no se les ha asignado presupuesto pese a estar reflejadas en las normas que regulan el PEV. En la medida en que la implementación de estas actividades tiene una serie de limitaciones, se origina un déficit de información que impide conocer el cumplimiento de los objetivos y el impacto del PEV. Ello ocasiona que en muchos casos no se identifique oportunamente la necesidad de realizar ajustes al resto de componentes.

### 2.1.10 LÓGICA HORIZONTAL DE LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

Pese a la limitación que representa para la evaluación la ausencia de marco lógico y línea de base, en el cuadro siguiente se intenta identificar mediciones posibles para los indicadores propuestos, en base a las fuentes de verificación que se proponen en el punto 2.1.6.

Cabe señalar que la calificación de “previsto” refleja la propuesta de marco lógico. Es decir, refleja una posible evaluación de cumplimiento considerando las fuentes de información existentes y la información secundaria, si éstas hubieran existido.

CUADRO 7. SITUACIÓN DE INDICADORES

Componente y metas	Línea de Base	2008			2009			2010	
		Previsto	Logrado	Factible	Previsto	Logrado	Factible	Propuesto	Factible
<b>Meta de Indicador de Propósito:</b>									
% de IE que cuentan con espacios educativos en buen estado	27.40%	No	?	Si	No	?	Si	75%	Si

Componente y metas	Línea	2008			2009			2010	
<b>Componente 1: Programa de Mantenimiento Preventivo de IE a nivel Nacional.</b>									
% de IE incluidas en el Programa han implementado las acciones de mantenimiento preventivo de locales.	-	100%	97.54% <sup>a</sup>	Si	100%	?	Si	100%	Si
<b>Componente 2: Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas.</b>									
% de IE efectuaron la declaración de gastos dentro del plazo previsto (2008: 1º semestre de 2009; 2009: 1º trimestre 2010; 2010: 4º trimestre 2010)	-	No	97.88% <sup>b</sup>	Si	No	-	Si	100%	Si
% de IE han realizado inversiones pertinentes	-	No	94.24% <sup>c</sup>	Si	No	-	Si	100%	Si
<b>Componente 3: Programa de Capacitación y Educación Comunitaria.</b>									
% de los Directores de IE incluidas en el Programa han recibido capacitación en procesos y aplicativos.		No	?	No	No	?	No	80%	Si
% Comités de Mantenimiento y Comités de Veedores han recibido orientación sobre el PM		No	?	No	No	?	No	80%	Si

<sup>a</sup> / Dicha cifra proviene de la sumatoria de instituciones educativas cuya asignación en el Banco de la Nación culminó el año sin modificaciones, conforme a la Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 22/12/08 entregada por el Ministerio de Educación.

<sup>b</sup> / Datos actualizados del MINEDU al 16 de julio de 2009.

<sup>c</sup> / Dicha cifra resulta un aproximado, en tanto corresponde a la sustentación de rendiciones del 77,27% del total de Instituciones Educativas del programa.

Dado que el indicador de propósito no se encontraba previsto para el 2008 y 2009, para su aplicación resulta necesario definir con precisión su contenido. En ese sentido, se requiere establecer estándares mínimos que permitan definir qué se considera como “espacios educativos en buen estado”. Una vez realizada dicha labor, se precisa realizar el levantamiento de suficiente información para su construcción. Para ello, el equipo de evaluadores sugiere establecer una muestra representativa del universo de instituciones educativas, en las que se mida año a año los avances de la situación de la infraestructura, a partir de una inspección.

Si bien el indicador del componente 1 no ha sido utilizado hasta el momento, puede construirse información que de una aproximación al mismo, a partir de las bases de datos que maneja el MINEDU. Para ello se requiere la observación de la evolución de los movimientos de las cuentas de directores en el banco de la nación hacia el final de cada año. Dado que aún no se alcanza dicho periodo del año, aún no es posible calcular su valor para el 2009.

A pesar de que el primer indicador del componente 2 no ha sido calculado por el MINEDU, a partir de los registros de omisos de presentación de declaración de gastos se puede identificar su valor. Para ello es necesario, una vez culminado el periodo 2009, identificar el número de IE que no han presentado el formato número 2, sobre el total de participantes del programa.

Por su parte, los valores del segundo indicador del componente 2 son posibles de identificar a partir de la sistematización de los formatos de declaración de gastos. Luego de la clasificación de rubros de gasto acordes y no acordes con los lineamientos del programa, se podrá establecer el número de instituciones educativas que realizaron inversiones pertinentes, así como el monto que corresponde a las mismas sobre el total asignado.

Finalmente, en tanto el componente 3 no ha formado parte de la aplicación del PEV en el 2008 y 2009, hasta el momento se carece de herramientas para calcular sus indicadores. Por ello, para que se encuentren operativos se requiere identificar y registrar las acciones de capacitación que se llevan a cabo, para posteriormente centralizar dicha información en el MINEDU.

En adición se considera que se deberían incluir indicadores para las siguientes actividades:

- Evaluación situacional de la infraestructura: % de IE cuya información sobre infraestructura está actualizada.
- Supervisión *in situ* por parte del MINEDU/UGEL: % de IE supervisadas.
- Elaboración y actualización de costos unitarios<sup>69</sup>: (i) Existen costos unitarios a nivel distrital para las principales acciones de mantenimiento y (ii) Los costos unitarios se mantienen vigentes.

## **2.2 EJECUCIÓN DEL PEV**

### **2.2.1 ORGANIZACIÓN DEL PEV**

#### **2.2.1.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

La puesta en práctica del PEV ha implicado la dedicación de diversas áreas y oficinas del MINEDU. Como se ha señalado, el PEV está asignado a la Oficina de Infraestructura Educativa y en su desarrollo intervienen la Secretaría de Planificación Estratégica, a través de la Unidad de Estadística Educativa y la Unidad de Presupuesto del Ministerio.

---

<sup>69</sup> OINFRA mantiene costos unitarios de infraestructura, sin embargo, por un lado, estos se refieren a obras correctivas realizadas por contrata y no ejecución directa. Por otro lado, es sabido que los precios unitarios promedio en un país con tanta diversidad y problemas de conectividad como el Perú esconden muchas distorsiones, por lo que se recomienda llegar a nivel distrital y diferenciar mercados urbanos de rurales.

Una de las limitaciones para la oportuna ejecución de las tareas de mantenimiento en las IE es que la Oficina de Personal no dispone de una base de datos actualizada de los directores y las IE, necesaria para la oportuna asignación de los recursos y, por ende, ha venido participando poco en el PEV. La actualización anual de los datos de los directores la asume la Oficina de Estadística, que ha sido asignada para esta labor. En la práctica, la desarrollan los profesionales con que cuenta esta oficina en cada UGEL mediante el llenado de formatos con los datos que cada escuela reporta.

Por ello, la ejecución del PEV ha ido en desmedro de la oportunidad de la data que esta oficina tiene bajo su responsabilidad, por ejemplo, la presentación de los resultados del Censo Escolar, siendo recomendable que las UGEL registren directamente la información sobre los directores en un aplicativo informático. Cabe señalar que un avance importante es el desarrollo de un aplicativo informático para la rendición de cuentas, realizado por la Oficina de Informática a solicitud de la OGA, el mismo que se podría optimizar en el sentido que posibilite a las UGEL ingresar la data referida a los directores y a las IE.

Por otro lado, las acciones de difusión del PEV, especialmente la orientación a los directores que constituyen el agente central de la ejecución en las IE se ha realizado al margen de la unidad responsable de la relación con éstas: la Oficina de Coordinación y Supervisión en Gestión, dependiente de la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa y de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional del Viceministerio de Gestión Institucional. Estas oficinas están a cargo de impulsar las políticas de autonomía escolar y el fortalecimiento de las IE, en términos de gestión educativa. La incorporación de esta unidad como parte del PEV apoyaría su sostenibilidad por varias consideraciones:

- Permitiría que en el futuro los directores sean capacitados en la ejecución del PEV como parte de las actividades de fortalecimiento regulares del sector.
- Se concentrarían los canales de comunicación con las IE en una instancia que tiene relación permanente con ellos.
- En la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional también se encuentra el programa piloto de municipalización por lo que podrían integrarse esfuerzos y aprendizajes.

#### 2.2.1.2 CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN Y SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE LOS COMPONENTES

El siguiente cuadro reproduce la conexión entre los niveles regionales de pobreza y el monto de financiamiento regional asignado al Programa de Mantenimiento Preventivo de Locales Escolares para el año 2008. Para medir su relación se ha hecho uso de indicadores como los Quintiles de Pobreza de FONCODES, de la base de datos regional

de magnitudes de matrícula del Escale y de los montos de subvención regional del programa.

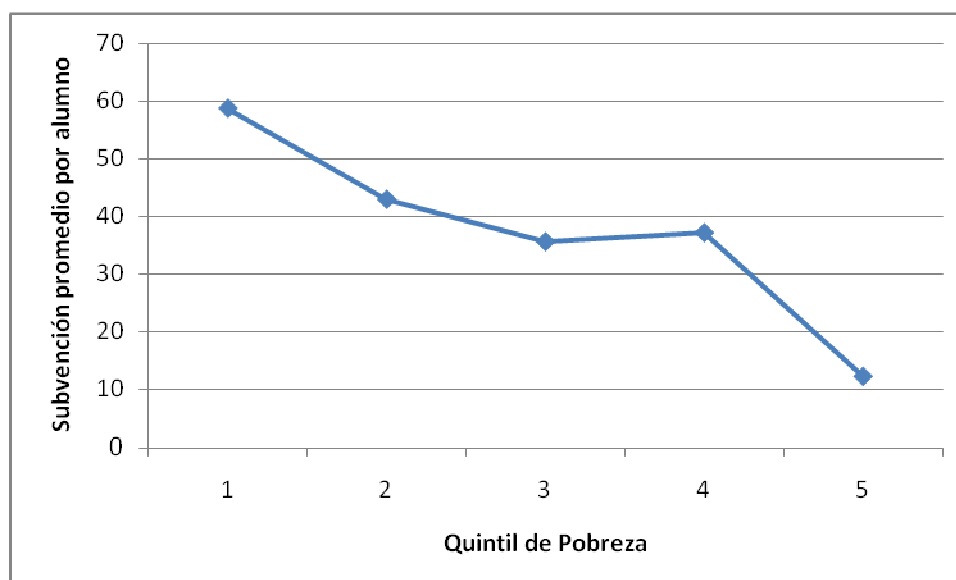
CUADRO 8. RELACIÓN ENTRE EL QUINTIL DE POBREZA, SUBVENCIÓN Y ALUMNOS BENEFICIARIOS

Quintil regional de pobreza	Porcentaje de Alumnos	Porcentaje de subvención	Subvención promedio por alumno (S/.)
1	22,92%	37,74%	58,68
2	20,69%	24,86%	42,92
3	21,82%	21,68%	35,59
4	5,29%	4,69%	37,15
5	29,28%	11,03%	12,27
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	--

Fuente: Elaborado a partir del Mapa de la Pobreza 2006 – FONCODES, y el Listado total de locales escolares beneficiados - Ministerio de Educación.

Al distribuir las regiones según el quintil de pobreza asignado por FONCODES, se observan algunos datos sumamente interesantes. Por un lado, el agregado de los quintiles más pobres (1 y 2) muestra que a pesar de congregarse al 43.6% de los alumnos, reciben el 62.6% de la subvención a nivel nacional. Por el contrario, los quintiles menos pobres (4 y 5) reúnen al 34.6% de los alumnos, más reciben únicamente el 15.7% de los recursos. Así, es posible afirmar que las regiones más pobres reciben una mayor proporción de recursos del PEV, en comparación a las menos pobres.

GRÁFICO 5. ASIGNACIÓN DE RECURSOS RESPECTO DEL QUINTIL DE POBREZA A NIVEL REGIONAL

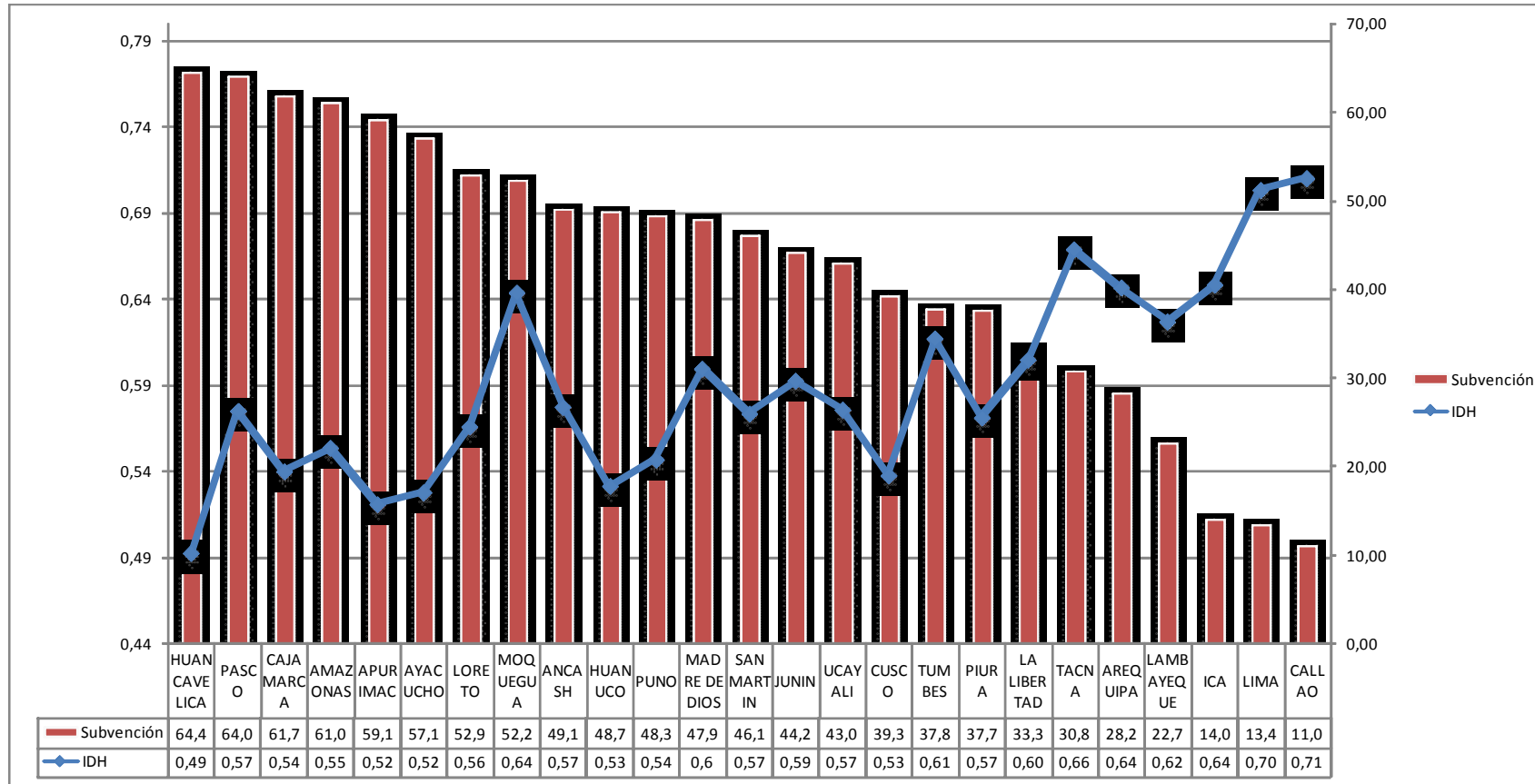


Fuente: Elaborado a partir del Mapa de la Pobreza 2006 – FONCODES, Escale - Ministerio de Educación, y el Listado total de locales escolares beneficiados - Ministerio de Educación.



Asimismo, al analizar la relación entre la subvención por alumno beneficiado y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel regional, es posible corroborar la misma tendencia. En ese sentido, se evidencia que en el plano regional existe una correlación inversa entre los niveles de desarrollo y los montos de subvención del programa. Salta a la vista que en la medida en que aumenta el IDH en las regiones, la asignación de fondos para el mantenimiento de aulas por alumno tiende a disminuir considerablemente. Es así que regiones con altos niveles de desarrollo como Callao o Lima, cuentan con una subvención por alumno mucho menor a la de Huancavelica, Pasco o Cajamarca.

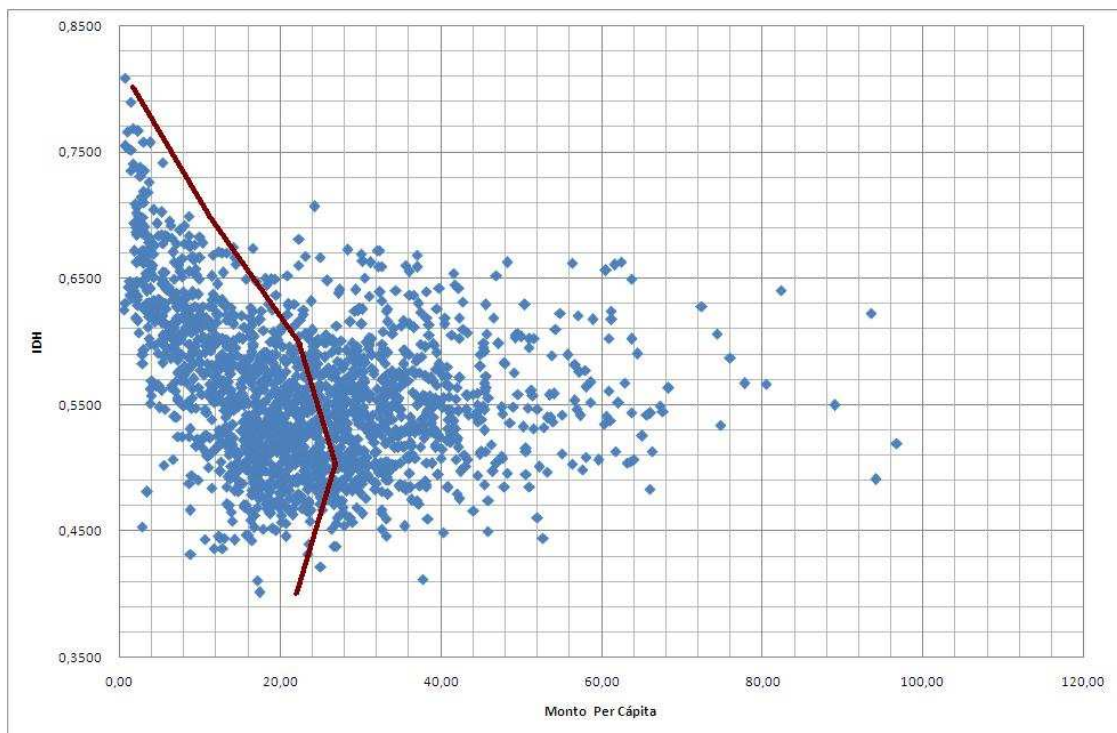
GRÁFICO 6. ASIGNACIÓN DE RECURSOS RESPECTO DEL IDH A NIVEL REGIONAL



Fuente: Elaborado a partir del Mapa de la Pobreza 2006 – FONCODES, Escala - Ministerio de Educación, y el Listado total de locales escolares beneficiados -

Finalmente, al desagregar los datos a nivel distrital, la tendencia se mantiene. En el siguiente gráfico de dispersión se muestran todos los distritos a nivel nacional, ubicados según el nivel de IDH y el monto de subvención per cápita del programa en cada uno de ellos. De una observación simple se deduce que a medida que disminuye el IDH, aumenta el monto per cápita financiado, en tanto la mayor parte de distritos se concentran alrededor de dicha tendencia. En ese sentido, es posible afirmar que el programa tiende a beneficiar con mayores recursos a los distritos más pobres.

GRÁFICO 7. RELACIÓN ENTRE IDH Y MONTO DE SUBVENCIÓN PER CÁPITA POR DISTRITO



Fuente: Elaborado a partir del Mapa de la Pobreza 2006 – FONCODES, el Censo Nacional de Hogares (2007) – INEI y el Listado total de locales escolares beneficiados - Ministerio de Educación.

### 2.2.1.3 CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS, MECANISMOS DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y MODALIDAD DE PAGO

El PEV cuenta con dos rasgos distintivos. En primer lugar, prioriza la asignación de recursos hacia las instituciones educativas localizadas en las zonas más vulnerables del país. En tanto las instituciones educativas con un menor número de aulas se encuentran ubicadas en las zonas con mayores índices de pobreza, la fórmula de

repartición de recursos las favorece con mayores fondos relativos (mayor inversión por aula).

En segundo lugar, la transferencia de fondos para el mantenimiento preventivo se realiza directamente a los directores o representantes de las instituciones educativas, a través de cuentas personales que se abren automáticamente en el Banco de la Nación<sup>70</sup>. De esa manera, los recursos llegan de forma inmediata a las instituciones educativas, acelerándose la ejecución y culminación de las obras de mantenimiento. No obstante, cabe señalar que sólo aproximadamente la mitad de las IE pueden desarrollar el PEV antes del inicio del año escolar, debido a la alta rotación de los directores. Cabe señalar que, de acuerdo a los directores, una vez subsanado el tema de la información (nombre del director, DNI y resolución de nombramiento o de encargatura), el Banco realiza la transferencia de recursos oportunamente.

#### 2.2.1.4 FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO QUE REALIZA LA UNIDAD RESPONSABLE

Como se ha señalado, el programa no previó en su diseño un componente que contenga actividades de monitoreo, en tanto las normas señalan incluso que éstas se harían como parte de las actividades regulares del sector. Debe resaltarse que las UGEL realizan esfuerzos por incluir el PEV en sus visitas regulares a las IE, aunque con un promedio de 200 a 300 escuelas a su cargo es difícil que visiten y registren información acerca de una muestra significativa de IE.

En tal sentido, el panel de evaluadores recomienda realizar un análisis muestral en particular sobre los casos que muestren diferencias entre el formato de priorización y el de declaración de gastos.

De otro lado, se sugiere examinar la posibilidad de incorporar al software una aplicación para el ingreso oportuno de información de aquellas IE que son visitadas, en base a un instrumento tipo *check list* que permita registrar información sistemática al respecto, de manera tal que pueda ser analizada por el MINEDU.

### **2.2.2 EFICACIA DEL PEV**

#### 2.2.2.1 DESEMPEÑO DEL PEV EN CUANTO A LOS COMPONENTES.

---

<sup>70</sup> Inicialmente se observó cierta resistencia del Banco para participar en el programa, en razón del volumen de cuentas que debía abrir y por el problema de la rotación anual de un considerable número de directores (alrededor de 18,000 por año, es decir, más del 40%). Esto último incide en que el Banco, en la práctica, continúe recibiendo información de directores hasta el mes de mayo o junio de cada año.

En el marco del PEV se desarrollan un conjunto de actividades de tipo organizativo y administrativo, cuyo cumplimiento y logros se examinan a continuación:

- Levantamiento y actualización de la base de datos de instituciones educativas y sus directores

Durante el primer año de la puesta en operación del PEV (2008) este proceso enfrentó algunas dificultades debido a la inexistencia en el MINEDU de una base de datos de directores actualizada. De otro lado, si bien se contaba con un padrón de locales escolares, no se contaba con uno de IE<sup>71</sup>. Dicha situación ocasionó una sobrecarga de trabajo, que fue asumida por la Oficina de Estadística y que se logró culminar hacia mediados del año escolar, por las demoras existentes en los nombramientos o encargaturas de los directores.

En el 2009 ya se cuenta con una base de datos de los directores y con una relación de IE debidamente codificadas, lo cual es un logro importante del PEV. Cabe señalar que la base de datos de los directores debe ser actualizada cada año por la rotación que se da en las encargaturas, ocurriendo que muchos directores no tienen contrato entre los meses de enero y marzo y luego pueden cambiar de IE. El proceso de actualización la continúa efectuando la Oficina de Estadística mediante su red de profesionales presentes en las UGEL, lo que podría solucionarse con el mejoramiento del aplicativo informático que se ha creado para la rendición de cuentas de manera tal que las UGEL puedan ingresar dicha información.

- Proceso administrativo de desembolso y retiro de recursos

El proceso administrativo consiste en la apertura de cuentas en el Banco de la Nación a nombre de los directores, en las que se efectúa el desembolso, por lo que enfrenta como dificultad el cambio de directores, lo que genera que se retrasen los desembolsos que corresponden a las IE cuyo director ha cambiado. Algunos docentes entrevistados coinciden en afirmar que el desembolso debería realizarse en los meses de vacaciones antes del inicio del año escolar para no afectar el desarrollo de las actividades educativas, pero ello requeriría de algún tipo de norma o resolución para que los directores continúen cuando menos hasta el mes de marzo.

- Priorización de necesidades al interior de los Comités de Mantenimiento

De acuerdo a las entrevistas realizadas en las UGEL y las municipalidades, la priorización de necesidades de mantenimiento en las IE depende considerablemente de la actitud, proactiva o no, de las APAFA y de la adecuada transmisión de los objetivos y alcances del PEV hacia éstas. En términos generales, la mayoría de padres

---

<sup>71</sup> En un local escolar puede funcionar más de una IE.

de familia y directores entrevistados están satisfechos con el PEV y resaltan el mecanismo de priorización mediante comités de mantenimiento.

*“Una cosa buena es lo de la participación ¿no? Ahora nadie puede decir que el director decide ¿no? Antes hasta me podían decir que el director estaba coludido con los especialistas de la UGEL ¿no? Ahora ya eso se acabó.” (Director).*

No obstante, en algunas IE, se observa cierto descontento de parte de los padres de familia en relación con la naturaleza del PEV, toda vez que consideran que el mantenimiento no es lo más importante y sí algunas obras de construcción menores que permitan, por ejemplo, sustituir aulas precarias, construidas con triplay o muy deterioradas por su antigüedad, y reemplazar techos de calamina, así como edificar baños adicionales o ampliar los existentes. Por ello, en las instituciones educativas más antiguas y que reciben montos mayores por su gran número de aulas, las APAFA no consideran adecuado hacer mantenimiento preventivo cuando se requieren intervenciones correctivas.

*“A veces no nos ponemos de acuerdo con la APAFA. La UGEL debería capacitarnos para saber cómo ponernos de acuerdo más rápido. Ellos [la APAFA] no saben bien que hay tiempos para gastar el dinero. Eso nos dicen en la UGEL. Si no lo perdemos... (Director Comas, Lima)*

En la práctica, algunas IE han priorizado actividades no previstas en el PEV, como la construcción de mobiliario, vaciado de pisos, cambio de materiales de los techos de las aulas o la reconstrucción de cercos perimétricos. Estas IE han logrado en algunos casos la autorización de funcionarios de las UGEL, de manera verbal en los casos que no se requiere de expediente técnico. La siguiente cita muestra que no hay suficiente claridad acerca de los límites de inversión que autoriza el PEV, en algunos directores:

*“Los de la UGEL a veces creen que nosotros somos ingenieros y eso no es así. Quieren a veces expediente técnico. En la directiva dice que mantenimiento preventivo no se necesita expediente. Yo mismo he llamado a Lima para hacer la consulta. He pedido que pasen la información por escrito, pero en Lima en el Ministerio dicen que la UGEL eso ya lo sabe.” (Director Arequipa)*

Cabe señalar que la decisión de desarrollar algunas obras no permitidas en el PEV, coloca a los directores en una situación vulnerable, que se puede evidenciar cuando se examinen las rendiciones de cuentas.

- Ejecución de las obras priorizadas

De acuerdo a los padres de familia entrevistados la ejecución de las actividades no reviste mayores dificultades. En algunos casos, particularmente en las áreas rurales, los padres de familia participan en la realización de algunas tareas, bajo dos modalidades: contratados como mano de obra y como trabajo voluntario con fines de ahorro de los recursos para destinarlos a cubrir alguna necesidad adicional. En las zonas urbanas, generalmente se contrata personal externo pues la mayoría de padres de familia no conocen los oficios requeridos o se dedican a otro tipo de ocupaciones.

No obstante, se han identificado algunos problemas, en opinión de las UGEL y las municipalidades, pero cabe señalar que estos no son frecuentes. En primer lugar, se menciona que dado el escaso conocimiento de los directores en asuntos técnicos vinculados al mantenimiento de infraestructura, en muchos casos se han cometido errores que ocasionan costos elevados o trabajos deficientes en razón de que no saben qué tipo de material debe utilizarse o cuál es la cantidad necesaria para realizar la obra.

En segundo lugar, los directores tienen dificultades para exponer la documentación de ejecución y realizar la rendición de cuentas, en la mayoría de casos porque no se encuentran suficientemente capacitados. Por tal razón, en algunos casos los directores no han remitido el informe de Declaración de Gastos correcta y oportunamente al Comité Veedor.

- Supervisión *in situ* de las obras por parte del Comité Veedor

Este es uno de los aspectos del PEV que se requiere afinar en los siguientes años pues por el volumen de IE, las municipalidades, actores en los comités veedores, no tienen capacidad en materia de recursos humanos para realizar visitas de supervisión en la cantidad y oportunidad necesaria.

En las municipalidades entrevistadas, esta responsabilidad recae en 1 ó 2 personas, por lo que algunos representantes de las municipalidades participan en más de 100 comités, aunque se trata de una participación formal más que real. En la práctica sólo visitan a una reducida cantidad de IE, contrastan lo programado en la ficha de mantenimiento con las obras ejecutadas, así como con los gastos correspondientes a los recibos de pago y a partir de esta información emiten un informe a la UGEL con las observaciones del caso. Los entrevistados mencionaron que no cuentan con recursos para movilizarse a las IE, pues en tanto el programa pertenece al Ministerio de Educación, no existe una partida asignada al interior de la municipalidad para la realización de visitas. En las zonas rurales, un problema adicional son las distancias y altos costos de transporte.

Las UGEL tampoco cuentan con recursos para supervisar las observaciones identificadas por las municipalidades, en tanto tienen insuficiente personal con la

calificación técnica necesaria. Cabe resaltar, sin embargo, que las UGEL realizan esfuerzos por aprovechar los viajes de supervisión regulares, para acercarse a las escuelas y conversar con los directores, tanto para identificar avances como problemas.

Los representantes de los alcaldes ante el Comité Veedor señalan que su acercamiento al programa de mantenimiento de locales escolares se ha dado a partir de la emisión de la Directiva del Ministerio de Educación<sup>72</sup>. Ellos se informaron del objetivo del programa y sus propias responsabilidades mediante la revisión de la página web del Ministerio de Educación, una vez que la alcaldía emitió su resolución de nombramiento. Son pocas las UGEL que han informado y capacitado en criterios de evaluación y no han recibido guías u otros materiales para el desarrollo de sus funciones.

El rol que desempeñan las municipalidades es variable, resaltando algunos esfuerzos relevantes. Por ejemplo, algunas han convocado a los directores de las IE a una asamblea para capacitarlos en el llenado de la ficha técnica o en la correcta ejecución de los trabajos pero si bien la convocatoria se realizó mediante la radio local, asistieron pocos directores debido a la distancia y los altos costos de traslado. Otras han contratado a un especialista para que asuma el rol de la municipalidad con respecto al PEV.

De otro lado, algunas municipalidades se demoran en la designación del responsable. Esto, si bien no parece ser muy frecuente, revela que requiere una mayor difusión del PEV con respecto a este actor.

*“El año pasado hemos tenido retraso porque de la municipalidad no han designado al responsable. Y la norma dice que se necesita el representante de la municipalidad para el Comité Veedor”. (Director Arequipa)*

Cabe señalar también que los representantes de las APAFA en los comités consideran que la normativa del programa no es clara, en el sentido de que no se especifican funciones de cada miembro del comité y algunos señalan que desconocen el tipo de información que se debe remitir al ministerio y los plazos para entregar informes.

Señalan también que no está prevista una asignación para hacer averiguaciones con las empresas proveedoras de materiales, revisar la validez de las boletas, etc., lo que en opinión del panel de evaluación debería ser actividades que las APAFA asuman con los recursos propios que generan. Por el volumen de escuelas, debe tenderse a un rol más activo de las APAFAS en la supervisión, lo que plantea la necesidad de invertir en un producto, tipo manual de funciones y operación, que brinde pautas básicas para la

---

<sup>72</sup> Ver anexo 6.4.7.



veeduría. La participación de los miembros de las APAFA, evita la aparición de casos de corrupción y posteriores conflictos entre éstos y los directores.

- Sistematización y examen de las rendiciones de gastos.

Las rendiciones de cuentas correspondientes al año 2008 aún no han sido sistematizadas por el MINEDU. Esta es una tarea pendiente para avanzar hacia la tipificación de las obras realizadas y el establecimiento de costos unitarios por actividad a nivel distrital y urbano/rural. Este proceso permitiría realizar una programación multianual de las obras de mantenimiento preventivo necesarias, de modo tal que no se repitan las mismas intervenciones año tras año.

#### 2.2.2.2 DESEMPEÑO DEL PEV EN CUANTO A LA PRODUCCIÓN DE COMPONENTES

Cabe señalar que para organizar esta sección se usa, por facilidad para el lector, la referencia a los componentes, actividades, indicadores y metas del marco lógico propuesto (sección 2.1.6).

CUADRO 9. DESEMPEÑO DEL PEV EN CUANTO A LA PRODUCCIÓN DE COMPONENTES

Componentes	Desempeño	
	Positivo	Negativo
<b>Componente 1:</b> Programa de Mantenimiento Preventivo de IE a nivel Nacional.	-Mayor inversión en mantenimiento. -Inversión eficiente en un 80%.	--
<b>Componente 2:</b> Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas.	- El 98% de los directores presentaron rendición de gastos.	- Las rendiciones no han sido sistematizadas. - No existen recursos destinados a la verificación <i>in situ</i> .
<b>Componente 3:</b> Programa de Capacitación y Educación Comunitaria.	--	- El componente aún se encuentra a nivel de propuesta.

**Componente 1:** Programa de Mantenimiento Preventivo de IE a nivel Nacional.

Como resultado del programa, los entrevistados observan que la inversión en mantenimiento de locales escolares ha sido mucho mayor a la realizada en años anteriores y es una necesidad muy sentida para que los alumnos cuenten con ambientes adecuados.

Asimismo, consideran que esta ha sido sumamente eficiente, en tanto existe una priorización por parte de los actores involucrados. Algunos representantes de los alcaldes señalaron que un 80% de los Comités de Mantenimiento prioriza correctamente las obras, mientras que un 20% requiere enfocarse aún más en la población estudiantil.

**Componente 2:** Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas.

Debe resaltarse que únicamente el 2% de los directores no presentó rendición de cuentas el 2008.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, los comités veedores y las UGEL sólo están en capacidad de examinar lo que han ejecutado unas pocas IE y el MINEDU aún no ha evaluado y sistematizado estas rendiciones, principalmente porque no se ha contratado personal para ello o tercerizado esta tarea, pues no se previeron recursos adicionales para este tipo de actividades.

**Componente 3:** Programa de Capacitación y Educación Comunitaria

Este componente constituye una propuesta del MINEDU surgida durante el proceso de evaluación, que se orienta a la reducción de los problemas de desinformación que mencionan algunos directores e integrantes de las APAFA. En la actualidad, algunas UGEL realizan acciones informativas a los directores y algunos de ellos se informan por iniciativa propia mediante la página web del MINEDU, pero no se cuenta con una estrategia de capacitación sobre criterios de priorización y rendición de cuentas uniforme para todas las IE.

Es necesario destacar, en este punto, que la capacitación debe incluir contenidos de educación comunitaria que se oriente a la preservación de las inversiones efectuadas a través del PEV. Por ejemplo, en cuanto al cuidado del pintado, los servicios higiénicos, las ventanas y también del mobiliario que se prevé incorporar desde el 2010, de manera tal que no se requiera hacer gastos reiterados en mantenimiento preventivo que sean ocasionados por mal uso de los alumnos.

2.2.2.3 DESEMPEÑO DEL PEV A NIVEL DE PROPÓSITO Y FIN

CUADRO 10. DESEMPEÑO DEL PEV A NIVEL DE PROPÓSITO Y FIN

Fin y Propósito	Desempeño	
	Positivo	Negativo
<b>Fin:</b> La comunidad educativa cuenta con espacios educativos en “buen estado”.	- No se cuenta con una herramienta que permita explorar el estado de los espacios educativos.	
<b>Propósito:</b> Se realiza el mantenimiento preventivo pertinente, oportuno y suficiente de los locales escolares, optimizando la eficiencia en el uso de los recursos públicos.	--	- El mantenimiento se realiza de forma inoportuna en un 40% de los casos. - Existe poca flexibilidad para el financiamiento de actividades de mantenimiento correctivo. - Algunas IE ejecutan los recursos para seguir formando parte del PM.

**Fin:** La comunidad educativa cuenta con espacios educativos en “buen estado”.

No se cuenta con una herramienta que permita explorar el estado de los espacios educativos.

**Propósito:** Se realiza el mantenimiento preventivo pertinente, oportuno y suficiente de los locales escolares, optimizando la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

El mantenimiento se realiza de manera oportuna desde que se autoriza el desembolso, pero por la elevada rotación de los directores esto tiende a ocurrir sólo en el 60% de las IE.

De otro lado, medir la pertinencia y la suficiencia de la inversión requiere de una línea de base, sea mediante un censo de infraestructura escolar o de un instrumento que permita a los Comités de Mantenimiento identificar el estado de su institución educativa y priorizar sus necesidades, en un marco de programación multianual. En ambas alternativas, se requiere además levantar una encuesta ex post.

Cabe discutir en este punto el tema de la pertinencia de mantenimiento preventivo cuando las IE son antiguas y su infraestructura está deteriorada y/o han levantado aulas de material precario. Este caso se presenta entre las IE más grandes, que reciben un financiamiento de hasta S/. 20,900 y se ven restringidas para sustituir sus aulas precarias por otras de mejor calidad. La tendencia en estos casos es a sustituir cada año triplay y calaminas, por los mismos materiales, y a continuar invirtiendo en pintura cuando hay otras prioridades vinculadas a la seguridad y la salud de los alumnos como la sustitución de ambientes levantados con material precario y no acorde al clima por aulas de material más apropiado.

En este tema, sería conveniente flexibilizar el PEV de manera tal que si otros actores asumen el costo de los expedientes técnicos, por ejemplo, las municipalidades, las UGEL y las propias APAFA, mediante sus actividades de recaudación de fondos, la inversión del PEV se realice en función de las necesidades más importantes de cada IE, incluyendo construcciones menores. En las IE de mayor tamaño, que se ubican en áreas urbanas, la tendencia es que no siempre consigan gastar lo asignado para el año en mantenimiento preventivo, pero algunas señalan que lo hacen para no devolver recursos, con la finalidad de evitar que se las deje de considerar en el programa.

Las entrevistas realizadas permiten afirmar que existe la voluntad de apoyar a las IE con la elaboración de expedientes técnicos, por parte de algunas municipalidades y UGEL. En la tendencia de la autonomía administrativa que se viene desarrollando en diversos países, esta flexibilización contribuiría a generar mayores compromisos entre

las escuelas y otros actores a nivel local (Ver anexo: Evidencia empírica e investigación académica).

### 2.2.3 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Desde su implementación, el PEV, se ha ejecutado con las siguientes cadenas presupuestales:

CUADRO 11. CADENAS FUNCIONALES PROGRAMÁTICAS DEL PEV

2008	2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sector 10: EDUCACION</li> <li>Función 09: EDUCACION Y CULTURA</li> <li>Programa 027: EDUCACION PRIMARIA</li> <li>Sub-Programa 0200: LOGROS DE APRENDIZAJE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sector 10: EDUCACION</li> <li>Función 22: EDUCACION</li> <li>Programa 047: EDUCACION BASICA</li> <li>Sub-Programa 0010: INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO</li> <li>Programa Ppto 0000: SIN PROGRAMA</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividad/Proyecto 1043725: ATENCION INTEGRAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN INICIAL Y PRIMARIA</li> <li>Componente 3120624: PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUTURA EDUCATIVA (NACIONAL, REGIONAL Y MUNICIPAL)</li> <li>Monto Asignado PIA: S/. 270,000,000.00</li> <li>Monto Asignado PIM: S/. 271,402,700.00</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividad/Proyecto 1088136: MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS PUBLICAS A NIVEL NACIONAL</li> <li>Componente 3199345: MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA</li> <li>Monto Asignado PIM: S/. 290,000,000.00</li> </ul>

Fuente: SIAF (Consultado el 15 de setiembre de 2009)

De acuerdo a las cifras oficiales, el programa de mantenimiento básico de locales escolares muestra un alto nivel de ejecución presupuestal.

CUADRO 12. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL PEV POR REGIONES (2008 Y 2009)

Región	2008					2009			
	Nº de Aulas	PIA	PIM	Ejecución	Avance %	Nº de Aulas	PIM	Ejecución	Avance %
AMAZONAS	1440	6,693,000	8,345,000	8,330,900	99.8	1550	9,116,300	9,107,300	99.9
ANCASH	2394	12,918,000	16,016,600	15,995,028	100.0	2514	17,342,600	17,244,000	99.4
APURIMAC	1411	7,300,500	9,148,400	9,139,867	100.0	1503	9,753,500	9,586,800	98.3
AREQUIPA	1088	6,426,000	8,237,600	8,233,100	99.9	1145	9,368,200	9,368,200	100.0
AYACUCHO	1920	9,810,000	12,200,000	12,200,000	100.0	2007	12,918,100	12,892,900	99.8
CAJAMARCA	4515	22,761,000	27,284,500	27,265,644	100.0	4702	28,364,100	28,290,500	99.7
CALLAO	210	4,549,500	2,394,100	2,394,100	100.0	192	2,380,200	2,380,200	100.0
CUSCO	2247	15,858,000	15,282,500	15,278,000	100.0	2357	16,679,900	16,664,800	99.9
HUANCAVELICA	1824	8,370,000	10,766,700	10,766,700	100.0	1890	11,163,700	11,107,200	99.5
HUANUCO	1922	11,875,500	11,804,500	11,800,000	100.0	1951	12,018,500	11,977,300	99.7

ICA	379	5,179,500	2,784,100	2,779,600	99.8	564	4,420,300	4,384,900	99.2
JUNIN	2413	14,356,500	15,428,600	15,427,318	100.0	2495	17,053,000	16,979,600	99.6
LA LIBERTAD	2026	15,040,500	13,917,800	13,913,300	100.0	2118	15,166,100	15,129,100	99.8
LAMBAYEQUE	877	9,931,500	6,783,900	6,779,324	99.9	955	7,689,600	7,689,600	100.0
LIMA PROVINCIAS	1643	37,420,500	19,051,700	19,043,429	100.0	1417	10,088,200	10,038,200	99.5
LIMA METROPOLITANA	1188	8,086,500	8,777,200	8,772,700	99.9	1261	18,187,500	18,177,500	99.9
LORETO	3184	9,931,500	6,783,900	6,779,324	99.9	3280	18,498,200	18,191,700	98.3
MADRE DE DIOS	259	1,063,500	1,608,300	1,608,300	100.0	277	1,844,300	1,844,300	100.0
MOQUEGUA	299	1,150,500	2,159,600	2,155,100	99.8	309	2,378,600	2,368,600	99.6
PASCO	870	3,583,500	5,289,900	5,285,400	99.9	960	6,146,100	6,118,100	99.5
PIURA	2637	18,610,500	17,524,100	17,519,600	100.0	2679	18,446,400	18,386,700	99.7
PUNO	2524	14,389,500	17,872,100	17,867,600	100.0	2536	18,280,300	18,261,300	99.9
SAN MARTIN	1646	10,029,000	10,235,300	10,222,262	99.9	1720	11,036,900	10,995,800	99.6
TACNA	306	1,837,500	2,394,200	2,389,568	99.8	307	2,522,000	2,514,800	99.7
TUMBES	297	1,650,000	2,335,900	2,331,400	99.8	311	2,503,600	2,472,600	98.8
UCAYALI	1066	6,480,000	6,374,100	6,343,629	99.6	1082	6,633,800	6,616,200	99.7
<b>NACIONAL</b>	<b>40585</b>	<b>270,000,000</b>	<b>271,402,700</b>	<b>271,218,558</b>	<b>99,9</b>	<b>42082</b>	<b>290,000,000</b>	<b>288,788,200</b>	<b>99.6</b>

Fuente: SIAF (Consultado el 15 de setiembre de 2009)

Desde su implementación, el PEV ha tenido un nivel de ejecución presupuestaria sumamente alto. En el 2008 alcanzó el 99,9%, mientras que en el 2009 el 99,6%. Si bien algunas regiones han tenido una menor ejecución, todas alcanzan cifras sumamente positivas.

Sin embargo, cabe señalar que la ejecución presupuestaria de los recursos implica únicamente que la transferencia del dinero se ha realizado a las Instituciones Educativas de cada una de las regiones, mas no necesariamente que los montos hayan sido ejecutados en actividades vinculadas exclusivamente al mantenimiento preventivo de locales escolares. Este tema se podrá esclarecer con la sistematización y análisis de las rendiciones de gasto, para conocer en qué se gasta y que porcentaje del presupuesto asignado a las IE se orienta a mantenimiento preventivo.

Durante el 2008 los rubros de gasto del programa fueron “Aplicaciones Directas” y “Transferencias a Gobiernos Regionales”, mientras que en el 2009 fue “Subvenciones a personas naturales”.

CUADRO 13. GENÉRICA DE GASTO DEL PEV 2008

Rubro de gasto	2008			
	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE
Bienes y Servicios (Aplicaciones Directas)	270.000.000	344.000	236.400	68,70%
Otros gastos corrientes (Aplicaciones Directas)	0	270.000.000	269.923.458	99,97%
Otros gastos corrientes (Transferencias a Gobiernos Regionales)	0	1.058.700	1.058.700	100%

<b>Total</b>	<b>270.000.000</b>	<b>271.402.700</b>	<b>271.218.558</b>	<b>99,9%</b>
--------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------

Fuente: SIAF (Consultado el 15 de setiembre de 2009)

**CUADRO 14. GENÉRICA DE GASTO DEL PEV 2009**

Rubro de gasto	2009			
	PIA	PIM	EJECUCIÓN	AVANCE
Bienes y Servicios (Contratación de servicios)	0	503.150 <sup>73</sup>	4.750	0,90%
Otros gastos (Subvenciones a personas naturales)	0	290.000.000	288.788.200	99,60%
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>290.503.150</b>	<b>288.792.950</b>	<b>99,4%</b>

Fuente: SIAF (Consultado el 15 de setiembre de 2009)

De otro lado, la información sobre reversiones de saldos de las cuentas de los directores y encargados de las instituciones educativas beneficiarias del PEV muestra que, durante el 2008, se retiró casi la totalidad de las asignaciones previstas para las instituciones educativas. De los 270 millones asignados a inicios del año, hacia finales del mismo únicamente quedó como saldo el 3.11%<sup>74</sup> del total. Ello quiere decir que para finales del 2008 se había ejecutado el 96.89% de los recursos, aproximadamente.

**CUADRO 15. REVERSIÓN DE SALDOS DEL 2008**

Monto inicial asignado a los beneficiarios	Sumatoria de saldos de las cuentas del BN al 22/12/08	Porcentaje no retirado aproximado
270.000.000,00	8.410.334,78	3,11%

Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 22/12/08 entregada por el Ministerio de Educación

Inclusive, para el año 2009 la situación parece haber sido aún más favorable, en tanto el saldo alcanza únicamente al 0.18% de los 290 millones de soles asignados a principios de año.

**CUADRO 16. REVERSIÓN DE SALDOS DEL 2009**

Monto inicial asignado a los beneficiarios	Sumatoria de saldos de las cuentas del BN al 25/09/09	Porcentaje no retirado aproximado <sup>75</sup>
290.000.000,00	517.327,73	0,18%

Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 25/09/09 entregada por el Ministerio de Educación

<sup>73</sup> De acuerdo al SIAF este monto se financia por recursos directamente recaudados.

<sup>74</sup> El porcentaje real de saldo podría ser incluso menor, en tanto (i) no se están considerando los intereses generados por la estancia de los recursos en las cuentas, y (ii) parte del dinero del saldo corresponde a recursos privados de los directores producto del uso personal de la cuenta.

<sup>75</sup> El porcentaje registrado podría ser ligeramente superior, en tanto solo considera la información de las cuentas de 41064 escuelas, es decir el 97.58% de los beneficiarios del programa para el 2009.

No obstante, la ejecución parece no ser del todo oportuna, en tanto avanzado el año escolar no siempre se ha ejecutado el dinero para las obras de mantenimiento de locales escolares. La información del saldo de las cuentas del Banco de la Nación al 02 de julio de 2009 entregada por el Ministerio de Educación muestra que para esta fecha aún quedaba disponible el 23,16% de los recursos asignados a principios de año.

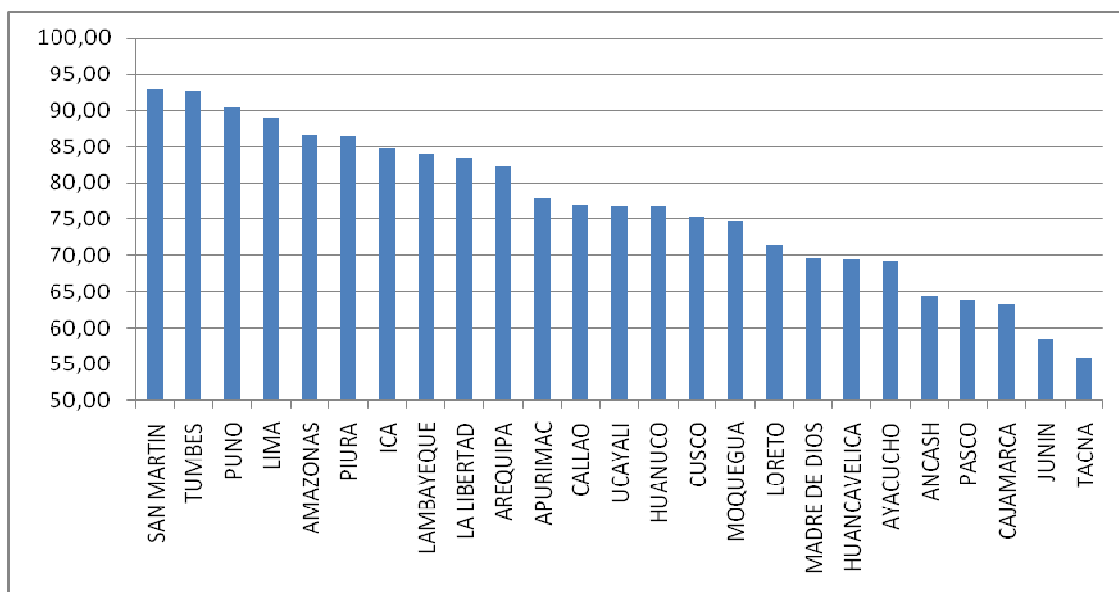
CUADRO 17. MONTO RETIRADO PRIMER SEMESTRE 2009 (76)

Monto Inicial de IE del programa	Monto Inicial de IE con información de saldo	Monto Retirado de IE con información de saldo	Ratio de retiro de dinero
290.000.000	280.432.300	215.482.145	76,84%

Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 02/07/09 entregada por el Ministerio de Educación y base de datos de beneficiarios 2009.

De otro lado, el retiro del dinero no presenta un comportamiento homogéneo a nivel nacional. Regiones como San Martín (92.93%), Tumbes (92.63%), Puno (90.41%) y Lima (89.10%) presentan un mayor avance, a diferencia de otras como Pasco (63.82%), Cajamarca (63.30%), Junín (58.57%) y Tacna (55.94%).

GRÁFICO 18. PORCENTAJE RETIRADO PRIMER SEMESTRE 2009



Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 02/07/09 entregada por el Ministerio de Educación y base de datos de beneficiarios 2009.

<sup>76</sup> La razón por la que la columna de monto inicial no corresponde a lo asignado a principios del 2009, es que no se cuenta con información de saldo de todas las instituciones educativas participantes, tan solo de las correspondientes a 280 millones de asignación. Por tal razón, para realizar el ratio se consideró utilizar las cifras de las instituciones educativas de las que se contaba con información de saldo.



Asimismo, al observar el estado de las cuentas al culminar el primer semestre 2009 por cada institución educativa, se advierte que el 17.43% de estas no había realizado retiro alguno de los fondos asignados.

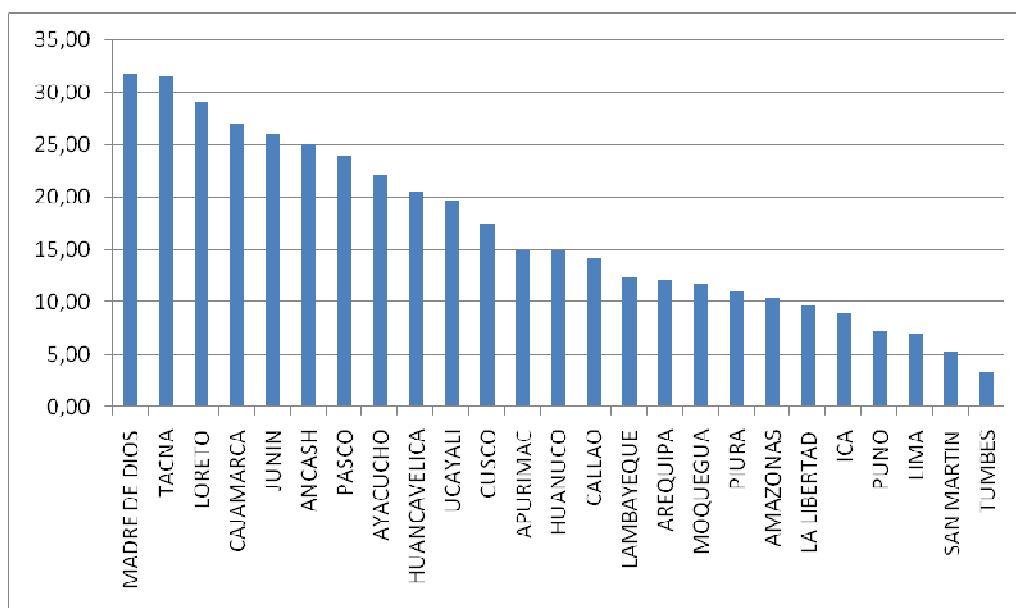
**CUADRO 19. RETIRO DE ASIGNACIÓN (HASTA EL 02/07/09)**

Número de IE que pertenecen al programa	Número de IE con cuenta operativa <sup>77</sup>	Número de IE con información de saldo	Número de IE que no han efectuado retiros	% de IE que no han efectuado retiros sobre el total
42082	40584	40566	7069	17,43%

Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 02/07/09 entregada por el Ministerio de Educación y base de datos de beneficiarios 2009

Tal situación es más grave en las regiones de Madre de Dios (31.72%), Tacna (31.46%) y Loreto (29.11%), a diferencia de Lima (6.88%), San Martín (5.33%) y Tumbes (3.33%).

**GRÁFICO 8. PORCENTAJE POR REGIONES DE IE QUE NO HAN EFECTUADO NINGÚN RETIRO DE SU ASIGNACIÓN (HASTA EL 02/07/09)**



Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 02/07/09 entregada por el Ministerio de Educación y base de datos de beneficiarios 2009

Ello resulta especialmente peligroso si consideramos que para la mitad del año las instituciones educativas debieron haber concluido la ejecución de las obras, en tanto

<sup>77</sup> La diferencia entre la primera y segunda columna radica en que 1266 Instituciones Educativas pertenecen a la quinta lista (publicada el 17 de julio de 2009) y 232 quedan pendientes para una sexta lista que no llegaría a publicarse el presente año.

para fines de agosto tenían la obligación de presentar los formatos de Declaración de Gastos ante sus respectivas UGEL.

Este problema de oportunidad en la ejecución parece responder a dos causas principales. En primer lugar, la aprobación de las bases de datos de los responsables del manejo de las cuentas se da de forma tardía, lo que repercute en la oportuna apertura de las cuentas en el Banco de la Nación.

**CUADRO 20. FECHA DE AUTORIZACIÓN DE APERTURA DE CUENTAS PARA EL AÑO 2008**

Número de Listado	Fecha	% de Asignación	% de Asignación Acumulado
1	15/01/2008	47,62%	47,62%
2	29/01/2008	30,24%	77,86%
3	05/03/2008	11,21%	89,07%
4	07/03/2008	10,93%	100%

Fuente: Elaborado a partir de la Resolución Ministerial Nº 0125-2008-ED, la Resolución Ministerial Nº 0113-2008-ED, la Resolución Ministerial Nº 049-2008-ED y la Resolución Ministerial Nº 0008-2008-ED.

Si bien dicho problema no fue del todo importante durante el 2008, en tanto el 77,86% del dinero había sido autorizado para el 29 de enero y el 22,14% restante para el 07 de marzo, durante el 2009 parece haber tenido significativas consecuencias. El 8,51% del total asignado para el año ha sido entregado entre los meses de mayo y julio, lo que deja a los directores con insuficiente tiempo para ejecutar la totalidad de lo transferido.

**CUADRO 21. FECHA DE AUTORIZACIÓN DE APERTURA DE CUENTAS PARA EL AÑO 2009**

Número de Listado	Fecha	% de Asignación
1	15/01/2009	16.76%
2	03/02/2009	68.95%
3	18/03/2009	5.78%
4	05/05/2009	5.67%
5	17/07/2009	2.84%

Fuente: Elaborado a partir de la Resolución Ministerial Nº 0004-2009-ED, la Resolución Ministerial Nº 0026-2009-ED, la Resolución Ministerial Nº 0052-2009-ED, la Resolución Ministerial Nº 0116-2009-ED y la Resolución Ministerial Nº 0223-2009-ED.

Ello se debe a que existen problemas relacionados al reajuste de los datos de los directores encargados de los centros educativos beneficiarios, en tanto su resolución anual de nombramiento es publicada con fecha posterior a la actualización de las bases del MINEDU.

Por ejemplo, del total de Instituciones educativas que formaron parte del programa durante el 2009, un 15.51% solicitaron la actualización de datos del director o representante acreditado. Por tal razón, estas instituciones educativas han sufrido cierto retraso en la disposición del dinero asignado por el programa.

**CUADRO 22. ACTUALIZACIONES DE DATOS DEL DIRECTOR O REPRESENTANTE ACREDITADO EN EL 2009 (AL 23/06/09)**

Número de IE pertenecientes al programa	Número de IE que solicitaron actualización de datos del director o representante	Porcentaje de IE que solicitaron actualización
42082	6529	15,51%

Fuente: Base de datos de beneficiarios 2009 (actualizada al 23/06/09)

En segundo lugar, parece ser que algunas instituciones educativas no tienen suficientes incentivos para el retiro y ejecución oportuna del dinero. En muchos casos los costos de traslado son tan altos (debido a factores climáticos, ausencia de medios de comunicación, etc.), que los directores no se apersonan al inicio del año a realizar el retiro de los montos. Ello sucede especialmente en los casos en que las instituciones educativas son pequeñas o reciben menor asignación.

Así, al analizar el retiro de la asignación para el 2009, según tipo de Institución Educativa (categorizadas por el número de aulas), es posible corroborar la afirmación anterior.

**CUADRO 2324. RETIRO DE ASIGNACIÓN POR TIPO DE IE (HASTA EL 02/07/09)**

Tipo de IE <sup>78</sup>	Número de IE participantes	Número de IE que no han retirado dinero alguno	Porcentaje de IE que no han retirado dinero alguno
De una a dos aulas	19354	4104	21,20
De tres a cuatro aulas	8466	1315	15,53
De cinco aulas	2865	447	15,60
De seis aulas	2756	381	13,82
De siete aulas	1212	151	12,46
De ocho aulas	1140	134	11,75
De nueve aulas	749	88	11,75
De diez aulas	780	90	11,54
De once aulas	640	62	9,69
De doce aulas	751	68	9,05
De trece aulas	443	37	8,35

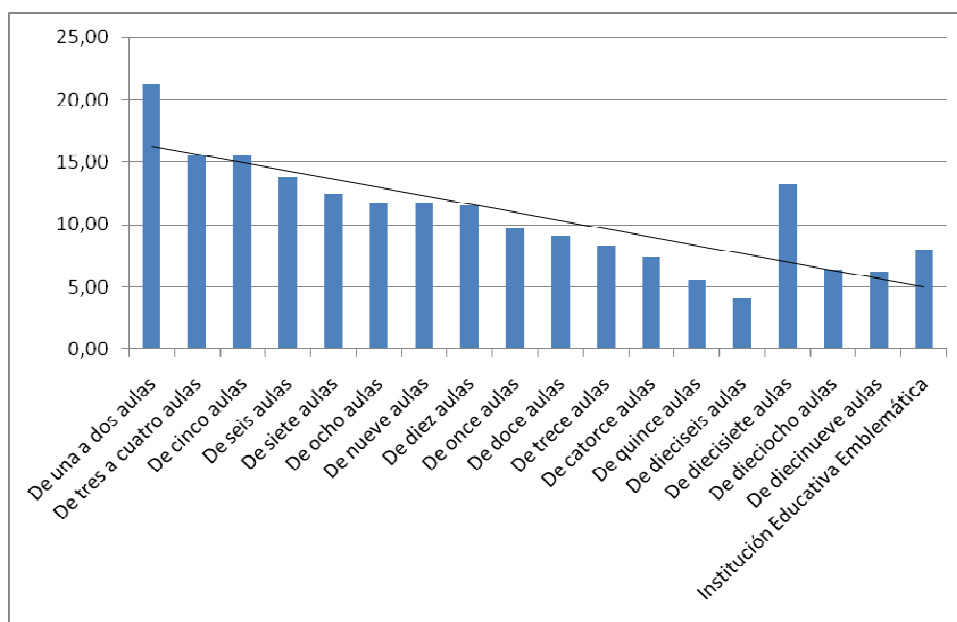
<sup>78</sup> El dato de "número de aulas", es el número de aulas consideradas por el programa, el cual no siempre es exactamente igual al real. Debido a que se financia 19 aulas como máximo, las instituciones educativas cuyo número de aulas excede dicha cifra, figuran con ese tope. Ello sucede en el caso de 1356 Instituciones educativas, las cuales cuentan con más de las 19 aulas consideradas.

Tipo de IE <sup>78</sup>	Número de IE participantes	Número de IE que no han retirado dinero alguno	Porcentaje de IE que no han retirado dinero alguno
De catorce aulas	378	28	7,41
De quince aulas	323	18	5,57
De dieciséis aulas	289	12	4,15
De diecisiete aulas	189	25	13,23
De dieciocho aulas	236	15	6,36
De diecinueve aulas	1486	92	6,19
Institución Educativa Emblemática	25	2	8,00
<b>Total</b>	<b>42082</b>	<b>7069</b>	

Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 02/07/09 entregada por el Ministerio de Educación y base de datos de beneficiarios 2009

Así, la tendencia demuestra que a medida en que aumenta el número de aulas o la asignación en las instituciones educativas, el porcentaje de instituciones educativas que no han efectuado ningún retiro disminuye proporcionalmente.

GRÁFICO 9. PORCENTAJE DE IE QUE NO HAN REALIZADO NUNGUÉN RETIRO HASTA EL 02/07/09 (SEGÚN TIPO)



Fuente: Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 02/07/09 entregada por el Ministerio de Educación y base de datos de beneficiarios 2009.

## 2.2.4 EFICIENCIA DEL PEV

### 2.2.4.1 ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES

En esta sección se deberían presentar los elementos que pudieron haber influido sobre la eficiencia de los componentes y sus actividades, es decir, se necesitaría identificar

los factores que afectaron la oportunidad, concreción o costos de las actividades o productos planeados. Cabe señalar que para organizar esta sección se usa, por facilidad para el lector, la referencia a los componentes, actividades, indicadores y metas del marco lógico propuesto (sección 2.1.6). Por tratarse de una asignación presupuestal y no de un programa, se examina las actividades de tipo organizativo o de gestión del PEV que corresponde realizar al Sector Educación.

**Componente 1:** En cuanto a la oportunidad del desembolso, el momento de la transferencia de recursos a las escuelas estuvo condicionado por la falta de registros actualizados sobre la identidad de los directores, y más aún porque las encargaturas para un alto número de IE se hacen entre los meses de febrero y junio. Para minimizar estos problemas, se realizó la publicación de 4 y 5 listas, en los años 2008 y 2009 respectivamente, según se verificaba o recibía la información sobre la identidad de los directores.

**Componente 2:** La falta de sistematización de la información de gasto de las escuelas no permite contrastar lo planificado por las IE con lo efectivamente ejecutado ni identificar costos unitarios para establecer comparaciones sobre el uso de los recursos. Para el año 2009, si será posible hacer ese análisis, ya que se está registrando en un aplicativo la información de la rendición de cuentas de las IE.

Una actividad que presenta limitaciones que deben subsanarse a futuro es el monitoreo y supervisión *in situ*, siendo recomendable que se efectúe por muestreo cada año para detectar particularidades en la definición de las prioridades de mantenimiento preventivo por tamaño de las IE y área rural y urbana, de manera de examinar posibles ajustes en los presupuestos asignados.

**Componente 3:** Este componente ha sido incorporado al PEV durante el proceso de construcción del marco lógico que se ha realizado en la presente evaluación, por lo que no corresponde que forme parte de la presente evaluación. No obstante, cabe señalar que la difusión del PEV, tal como se viene llevando a cabo, descansa en las posibilidades de las UGEL y en la iniciativa de los directores de acceder a la página web del MINEDU, siendo necesario que se realicen capacitaciones a las APAFA que tienen responsabilidad en la priorización de las acciones y en el monitoreo y la rendición de cuentas.

A pesar de la falta de una asignación presupuestal para el monitoreo y de las limitaciones que presentan las acciones de difusión del PEV, se puede concluir que el PEV viene siendo impulsado con eficiencia por los responsables del mismo en el MINEDU, toda vez que se han tomado medidas para enfrentar aspectos de fondo como la dilación en las encargaturas (con sucesivas listas de directores), modernizar la rendición de cuentas (con un software ad-hoc) y dar respuesta oportuna a las

consultas que telefónicamente o personalmente plantean los directores a la Unidad de Estadística así como a la de Presupuesto.

#### **2.2.4.2 GASTOS DE ADMINISTRACIÓN**

Como se muestra en el Cuadro 13 para el año 2008 y el Cuadro 14 para el año 2009, los recursos destinados al PM fueron transferidos prácticamente en su totalidad. De acuerdo al SIAF, de los S/. 271.402.700 destinados para el 2008, únicamente 344.000 correspondieron al rubro de gasto de bienes y servicios (0,13% del total). En el caso del 2009, el rubro de gasto de bienes y servicios constó de S/. 503.150, sobre los S/. 290.503.150 totales asignados al PEV (0,17% del total).

Una particularidad del PEV es ciertamente que no tiene gastos de administración de la magnitud de los que suelen existir en los programas y proyectos. Sin embargo, existen costos hundidos en los que no es posible identificar con precisión los costos correspondientes a las actividades de organización y administración del PEV que fueron asumidos por las diferentes áreas del MINEDU y las UGELS.

#### **2.2.5 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD**

De acuerdo a las entrevistas realizadas, hay evidencia suficiente de que el PEV ha logrado cumplir con el objetivo para el que fue planteado, que es mejorar los esfuerzos anteriores del Sector Educación para asegurar el mantenimiento de las IE. De hecho, esta inversión mejora el ambiente educativo, pues restituye derechos a la dignidad, la salud y la integridad de los educandos, y genera la satisfacción de los docentes, directores y padres de familia.

Esta valoración del PEV muestra un elevado nivel de consenso entre los distintos actores que participan en él, incluyendo a las municipalidades y las UGEL. Entre las acciones que más se resaltan está la sustitución de vidrios, que en las IE es un asunto cotidiano y, por la falta de recursos, exponía a los alumnos a problemas respiratorios. Asimismo, la reparación de servicios higiénicos y el mejoramiento de las aulas, particularmente de aquellas que han sido construidas con materiales precarios, es decir, que deben ser reemplazados con cierta frecuencia.

De otro lado, las entrevistas muestran que en la mayoría de casos se usan adecuadamente los recursos. En ello ciertamente incide que sea un PEV participativo, que se basa en la intervención de las APAFA y de representantes de los gobiernos locales.

### 3 CONCLUSIONES

#### *En relación al diseño del Programa de Mantenimiento*

- 3.1. El Programa de Mantenimiento de Locales Escolares es una estrategia que se enmarca dentro de los enfoques de descentralización educativa que privilegia la autonomía escolar. En este sentido, el PEV se encuentra alineado con el sentido de la descentralización propuesto en la Ley General de Educación.
- 3.2. Una de las hipótesis más poderosas relacionadas con la descentralización educativa es que son aquellos que se encuentran más cercanos a la escuela quienes conocen mejor sus problemas y sus alternativas de solución. Es por ello que, de manera general, el PEV es apreciado de manera positiva por los actores directamente involucrados; es decir, directores y padres de familia. Ellos perciben como una oportunidad que el Estado les permita decidir sobre las necesidades de mejora de la infraestructura de los locales escolares.
- 3.3. El Programa de Mantenimiento de Locales Escolares es una estrategia que no puede ser entendida como un proyecto. Sin embargo, esta característica ha permitido que no existan gastos administrativos, ni discrecionalidad de un equipo externo.
- 3.4. El PEV es parte de una estrategia de transferencias directas que viene dando buenos resultados en otros sectores. Con esta estrategia, se ha permitido incrementar la asignación vinculada al mantenimiento preventivo de la infraestructura educativa, así como alcanzar zonas geográficas tradicionalmente postergadas.
- 3.5. El Ministerio de Educación no cuenta con información detallada y actualizada sobre el estado de la infraestructura y el mobiliario educativo a nivel nacional. Ello se traduce en la ausencia de una línea de base que permita identificar el progreso obtenido a partir de la implementación del programa de mantenimiento.
- 3.6. La tipología estandarizada diseñada para la distribución de las asignaciones financieras a las escuelas no utiliza ningún tipo de condicionalidad, más allá de la existencia de las instituciones educativas. No obstante, esta tipología no reconoce la diversidad de escuelas. Si bien se trata de una distribución de recursos con una clara orientación de equidad, la realidad del país hace esta tipología “esconda” algunos problemas o situaciones. Por ejemplo, existen escuelas que no ven satisfechas sus demandas, mientras que otras presentan un superávit luego de realizar las acciones de mantenimiento que necesitaban. En ambos casos, la dificultad es avanzar hacia la estandarización de los costos unitarios de las acciones de mantenimiento preventivo.

3.7. El diseño del programa de mantenimiento no previó la implementación de un componente de monitoreo y evaluación del mismo. Por tal razón, la información de priorización de obras y declaración de gastos correspondientes al año 2008 no ha sido sistematizada por el Ministerio de Educación. Ello ha impedido (i) identificar las necesidades específicas de mantenimiento preventivo, (ii) programar las obras multianualmente, (iii) asegurar la ejecución de recursos en los rubros apoyados por el programa, (iv) contrastar lo planificado con lo efectivamente ejecutado, e (v) identificar costos unitarios por actividad a nivel distrital y urbano/rural para establecer comparaciones sobre el uso de los recursos. Sin embargo, en la medida en que el aplicativo informático se encuentra en proceso de implementación, para el año 2009 la información será sistematizada automáticamente, a partir del registro en línea de los formatos realizada por los propios directores de las Instituciones Educativas.

***En relación a la implementación del Programa de Mantenimiento***

3.8. Uno de los logros más importantes del PEV es el cumplimiento en su nivel de ejecución. De los 270 millones asignados a inicios del año 2008, hacia finales del mismo únicamente quedó como saldo el 3.11% del total, lo que implica una ejecución del 96.89% de los recursos.

3.9. En algunos casos se presenta una ejecución poco oportuna de los recursos, en tanto para el mes de julio de 2009 el 17.43% de las instituciones educativas no había realizado retiro alguno de los fondos asignados, lo que implicó que a esa fecha queden disponibles el 23,16% de los recursos asignados a principios de año.

3.10. La aprobación de las bases de datos de los responsables del manejo de las cuentas se da de forma tardía, lo que repercute en la oportuna apertura de las cuentas en el Banco de la Nación y deja a los directores con insuficiente tiempo para ejecutar la totalidad de lo transferido. Ello se debe a que existen problemas relacionados al reajuste de los datos de los directores encargados de los centros educativos beneficiarios, en tanto su resolución anual de nombramiento es publicada con fecha posterior a la actualización de las bases de directores del Ministerio de Educación. Además, parece ser que algunas instituciones educativas no tienen suficientes incentivos para el retiro y ejecución oportuna del dinero. En muchos casos los costos de traslado son tan altos (debido a factores climáticos, ausencia de medios de comunicación, etc.), que los directores no se acercan al inicio del año a realizar el retiro de los montos. Ello sucede especialmente en los casos en que las instituciones educativas son pequeñas o reciben menor asignación.

3.11. Según la información oficial del Ministerio de Educación sólo el 2% de los directores no ha informado sobre las acciones de mantenimiento realizadas ni sobre los gastos incurridos. Este logro tiene un alto valor porque considerando la



escala del PEV (40.000 instituciones educativas) en términos absolutos han sido muy pocos los directores que no han cumplido con la obligación de informar sobre el destino de la transferencia.

- 3.12. Las tareas de mantenimiento preventivo no se encuentran vinculadas al mantenimiento correctivo de las instituciones educativas. A pesar de contar con recursos, dada la naturaleza del programa algunas instituciones educativas con urgencias de mantenimiento correctivo se ven restringidas de utilizar los recursos para tal fin, incluso en los casos en que resulta eficiente redireccionarlos<sup>79</sup>. Tal situación genera cierto descontento de parte de los padres de familia, toda vez que consideran que el mantenimiento preventivo no es tan importante como algunas obras de construcción menores, como el reemplazo de techos de calamina, la edificación de baños adicionales o ampliación de los existentes. Ante dicho escenario, algunos directores, según se ha señalado en las entrevistas, optan por utilizar las transferencias para acciones de mantenimiento correctivo –pero sin registrarlo como tal-, lo que los coloca en una situación vulnerable, en tanto podrían estar sujetos a futuras sanciones administrativas, aún cuando estas actividades tienen un sustento en las necesidades que sus instituciones educativas presentan.
- 3.13. No existe presupuesto asignado a las visitas de campo de supervisión que compete a las UGEL. Esta restricción ocasiona que su participación en acciones de supervisión sea esporádica, cuando visitan algunas IE que presentan situaciones de emergencia o reciben denuncias de insatisfacción de algunos actores que participan en el PEV. Sin embargo, en tanto estas tienen en promedio a 200 a 300 escuelas a su cargo, resulta difícil que visiten y registren información acerca de una muestra significativa de IE.
- 3.14. Los representantes de los alcaldes toleran una situación muy similar, en tanto esta responsabilidad suele recaer en 1 ó 2 personas, lo que implica que participen en más de 100 comités. Asimismo, en tanto el programa pertenece al Ministerio de Educación, no existe una partida asignada al interior de la municipalidad para la realización de visitas. Por tal razón, en la práctica sólo visitan a una reducida cantidad de IE, donde contrastan lo programado en la ficha de mantenimiento con las obras ejecutadas, así como con los gastos correspondientes a los recibos de pago.
- 3.15. El PEV es eficiente en lo que respecta a la dedicación del personal de distintas áreas del MINEDU, en particular para resolver el problema de las demoras en las encargaturas, habiéndose tomado medidas para solucionar un déficit importante

---

<sup>79</sup> Algunas instituciones educativas, en lugar de sustituir sus aulas precarias por otras de mejor calidad, año a año continúan invirtiendo en la reposición de triplay, calaminas y pintura, a pesar de que existen otras prioridades vinculadas a la seguridad y la salud de los alumnos, tales como la sustitución de ambientes levantados con material precario y no acordes a un clima escolar apropiado.

del MINEDU, como es la actualización de los datos de los directores, y el 2009 con la informatización del proceso de rendición de cuentas, lo que permitirá sistematizar los gastos efectuados.

- 3.16. Existe insuficiente coordinación orgánica entre el Ministerio de Educación y los directores de los locales escolares. No hay evidencia de participación de las unidades administrativas del Ministerio que por sus funciones mantienen relación directa con los directores de las instituciones educativas del país. Las acciones de difusión del PEV, especialmente la orientación a los directores que constituyen el agente central de la ejecución en las IE se ha realizado al margen de la unidad responsable de la relación con éstas: la Oficina de Coordinación y Supervisión en Gestión, dependiente de la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa y de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional del Viceministerio de Gestión Institucional.
- 3.17. Algunos miembros de los Comités de Mantenimiento y Comités Veedores desconocen sus responsabilidades como participantes del programa de mantenimiento. Parte importante de los representantes de los alcaldes no ha recibido capacitaciones, guías u otros materiales para el desarrollo de sus funciones, dado que su acercamiento al programa de mantenimiento de locales escolares se ha dado únicamente a partir de la emisión de la Directiva del Ministerio de Educación. Asimismo, para algunos representantes de las APAFA la normativa del programa no resulta del todo clara, en tanto no especifica las funciones de cada miembro del comité. Por otro lado, algunos señalan que desconocen los criterios de priorización, el tipo de información que se debe remitir al ministerio y los plazos para la entrega de informes.

## 4 RECOMENDACIONES

- 4.1. Se requiere aplicar un censo de infraestructura escolar o desarrollar un instrumento que permita conocer la situación real del estado de la infraestructura física y del mobiliario servir. Dicha información podría servir como línea de base del programa<sup>80</sup>. Para ello, se requiere establecer estándares mínimos que permitan definir qué se considera como “espacios educativos en buen estado”, de acuerdo con la naturaleza de cada IE (ej. tipo de escuela, ubicación, alumnos atendidos, etc.).
- 4.2. Además se recomienda recoger información *in situ* de las instituciones educativas a partir de una muestra representativa del universo de instituciones educativas, en las que se mida año a año los avances de la situación de la infraestructura, a partir de una inspección. Además, la información recogida podría servir para detectar particularidades en la definición de las prioridades de mantenimiento preventivo, distorsiones en la comparación de la priorización y rendición de gastos, evaluar la pertinencia de los gastos efectuados en relación al volumen de recursos recibidos y las necesidades de mantenimiento (o por el contrario, de construcción) que se pueden proyectar para los siguientes años, todo con el fin de examinar posibles ajustes en los presupuestos asignados. Este esfuerzo brindaría información que complementaría el Censo de Infraestructura Escolar que se propone como uno de los resultados de la evaluación.
- 4.3. Por otro lado, se recomienda fortalecer el componente de monitoreo y establecer una asignación presupuestal para que el MINEDU pueda organizar el monitoreo de las UGEL y sistematizar los avances y resultados del PEV (diseño de muestras, visitas *in situ* para difundir las características del monitoreo, informes de sistematización del PEV). En ese diseño no se debe olvidar que las UGEL, mediante los responsables de estadísticas, son el punto de acopio (y de orientación práctica) de las IE para efectos de este programa. Por ende también requerirán ser capacitados y apoyados para cumplir con esas funciones de manera oportuna.
- 4.4. Sobre la sistematización de los formatos cabe señalar que en tanto dicha deficiencia está siendo subsanada, el panel recomienda dirigir los esfuerzos hacia la optimización del software creado por la Oficina General de Administración del Ministerio de Educación para la rendición de cuentas, con el fin de asegurar que ofrezca información oportuna y relevante. Este podría incorporar una aplicación para el ingreso oportuno de información de aquellas IE que son visitadas, en base a

---

<sup>80</sup> No obstante, si el programa se convierte en permanente (de aplicación anual), el instrumento de recojo de información no debería ser un censo, sino que podría desarrollarse un aplicativo informático que facilite el recojo sistemático de la información.

un instrumento tipo *check list* que permita registrar información sistemática al respecto, de manera tal que pueda ser analizada por el MINEDU. Asimismo, podría añadirse un aplicativo para el monitoreo que puedan realizar las APAFA, previa capacitación.

- 4.5. El panel recomienda cuidar que estas medidas no se conviertan en un sistema de control administrativo del tipo que se ejerce desde el sistema nacional de control, en tanto, por un lado, ya existe un sistema de control social basado en una institución de larga experiencia en administración y participación comunitaria como las APAFAS, y por otro, al aplicar normas de control a personal no entrenado para ello (padres de familia, directores, etc.) se podrían perder las ventajas que el actual diseño representa en términos de flexibilidad y eficacia para el objetivo del programa. Ello en tanto a la fecha el PEV no presenta indicios de tener problemas significativos de mal uso de recursos.
- 4.6. Se recomienda, tal como fue propuesto por el Ministerio de Educación, diseñar un componente de Capacitación y Educación Comunitaria, cuyo objetivo sea reducir los problemas de desinformación que mencionan los actores<sup>81</sup>. Como parte de este componente se deberá implementar una estrategia de capacitación que incluya contenidos de educación comunitaria orientados a la preservación de las inversiones efectuadas a través del PEV, de manera tal que no se requiera hacer gastos reiterados en mantenimiento preventivo que sean ocasionados por mal uso de los alumnos.
- 4.7. Asimismo, se recomienda evaluar la posibilidad de incorporar algunas condicionalidades para la transferencia directa a las instituciones educativas. Esta recomendación se basa en que si bien la asignación inicial es un derecho, se podría otorgar incentivos (ej. flexibilidad en el uso para destinarlo a mejoras) a las IE que logren un mejor cuidado de sus ambientes y de las acciones de mantenimiento preventivo que han realizado en los años 2008 y 2009. En particular, el cumplimiento de esta condicionalidad podría servir para otorgar una mayor autonomía a las IE que demuestran que no requieren reiterar todos los gastos de mantenimiento en los años siguientes, de manera tal que puedan ejecutar pequeñas obras de mantenimiento correctivo, especialmente sustituir aulas precarias por otras de materiales apropiados, reconstruir los servicios higiénicos o levantar cercos perimétricos.
- 4.8. Se podría considerar reprogramar el momento en el que se realizan las encargaturas de los cargos de dirección, de forma tal que al iniciarse el año ya se conozca la lista final de los directores. De esa forma el mantenimiento tendría mayores posibilidades de ser hecho antes del inicio de clases. Caso contrario,

---

<sup>81</sup> Esta capacitación debería incluir temas como el conocimiento de la normatividad del PEV, resolución de conflictos y conservación de los locales escolares.

resulta recomendable aprovechar el aplicativo informático que se ha creado para la rendición de cuentas, de manera tal que las UGEL puedan ingresar tan pronto como sea posible la información actualizada de los directores asignados a cada institución educativa.

- 4.9. Sería conveniente flexibilizar el programa de mantenimiento, de manera tal que si otros actores asumen el costo de los expedientes técnicos<sup>82</sup> mediante actividades de recaudación de fondos o recursos propios, la inversión del PEV se realice en función de las necesidades más importantes de cada IE, incluyendo construcciones menores.
- 4.10. Se recomienda la incorporación del PEV en el flujo regular de procedimientos del Ministerio de Educación. En ese sentido, en el diseño futuro del PEV deben intervenir directamente la Unidad de Capacitación en Gestión (UCEGE) y la Unidad de Descentralización de Centros Educativos (UDECE). Estas dos unidades pertenecientes a la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE) tienen un acumulado de experiencias y de relaciones con los directores de las escuelas. La incorporación de esta unidad como parte del PEV apoyaría su sostenibilidad por varias consideraciones: (i) Permitiría que en el futuro los directores sean capacitados en la ejecución del PEV como parte de las actividades de fortalecimiento regulares del sector; (ii) Se concentrarían los canales de comunicación con las IE en una instancia que tiene relación permanente con ellos; y (iii) dado que en la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional también se encuentra el programa piloto de municipalización, se podrían integrar esfuerzos y aprendizajes.

---

<sup>82</sup> Algunos actores que podrían estar dispuestos a asumir dichos costos podrían ser las municipalidades, las UGEL y las propias APAFA.

## 5 REFERENCIAS

### *Normativa*

- Ley N° 29289, “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009”. Publicada el 11 de diciembre de 2008.
- Ley N° 29142, “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008”. Publicada el 10 de diciembre de 2007.
- Decreto de Urgencia N° 011-2009, “Autoriza al Ministerio de Educación a utilizar los recursos para la mejora en la calidad de la inversión en educación”. Publicado el 30 de enero de 2009.
- Decreto de Urgencia N° 003-2009, “Establece disposiciones para la aplicación de la Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009”. Publicado el 09 de enero de 2009.
- Decreto de Urgencia N° 011-2008, “Dictan medidas para la entrega de los recursos destinados al mantenimiento de los centros educativos en los casos que aun no hayan sido designados sus respectivos directores”. Publicado el 02 de marzo de 2008.
- Decreto de Urgencia N° 004-2008, “Disposiciones excepcionales y complementarias para la aplicación del numeral 10.1 del artículo 10 de la Ley N° 29142, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2008”. Publicado el 10 de enero de 2008.
- Decreto Supremo N° 01-2009-ED, “Aprueban Relación de Instituciones Educativas Públicas que requieren mantenimiento preventivo”. Publicado el 10 de enero de 2009.
- Resolución Ministerial N° 0223-2009-ED, “Quinta Base de Datos de los Responsables del Manejo de las Cuentas Destinadas a Pagar los Gastos que Origine el Mantenimiento Preventivo de las Instituciones Educativas Públicas – 2009”. Publicada el 17 de julio de 2009.
- Resolución Ministerial N° 0116-2009-ED, “Cuarta Base de Datos de los Responsables del Manejo de las Cuentas Destinadas a Pagar los Gastos que Origine el Mantenimiento Preventivo de las Instituciones Educativas Públicas – 2009”. Publicada el 05 de mayo de 2009.
- Resolución Ministerial N° 0052-2009-ED, “Tercera base de datos de los responsables del manejo de las cuentas destinadas a pagar los gastos que origine el mantenimiento preventivo de las instituciones educativas públicas – 2009”. Publicada el 18 de marzo de 2009.
- Resolución Ministerial N° 0026-2009-ED, “Segunda Base de Datos de los Responsables del Manejo de las Cuentas Destinadas a Pagar los Gastos que

Origine el Mantenimiento Preventivo de las Instituciones Educativas Públicas – 2009”. Publicada el 03 de febrero de 2009.

- Resolución Ministerial N° 0004-2009-ED, “Primera Base de Datos de los Responsables del Manejo de las Cuentas Destinadas a Pagar los Gastos que Origine el Mantenimiento Preventivo de las Instituciones Educativas Públicas – 2009”. Publicada el 15 de enero de 2009.
- Resolución Ministerial N° 0293-2008-ED, “Autorizan transferencias financieras del Ministerio a favor de diversas Direcciones Regionales de Educación, destinadas al mantenimiento preventivo básico de instituciones educativas públicas”. Publicada el 28 de junio de 2008.
- Resolución Ministerial N° 0287-2008-ED, “Aprueban base de datos a que se refiere el numeral 2.2 del artículo 2 del D.U. N° 011-2008”. Publicada el 24 de junio de 2008.
- Resolución Ministerial N° 0125-2008-ED, “Mantenimiento Preventivo Básico de Locales de Instituciones Educativas Públicas (Cuarto Listado)”. Publicada el 07 de marzo de 2008.
- Resolución Ministerial N° 0113-2008-ED, “Mantenimiento Preventivo Básico de Locales de Instituciones Educativas Públicas (Tercer Listado)”. Publicada el 05 de marzo de 2008.
- Resolución Ministerial N° 049-2008-ED, “Mantenimiento Preventivo Básico de Locales de Instituciones Educativas Públicas (Segundo Listado)”. Publicada el 29 de enero de 2008.
- Resolución Ministerial N° 0008-2008-ED, “Norma para la Ejecución del Mantenimiento Preventivo Básico de los Locales donde funcionan las Instituciones Educativas Públicas”. Publicada el 21 de enero de 2008.

### ***Bases de Datos, Registros e Informes***

#### **Programa 2008**

- Base de datos de beneficiarios 2008.
- Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 22/12/08 entregada por el Ministerio de Educación
- Relación de Omisos de Declaración de Gastos al 16/07/09.
- Informe del PEV presentado a la Oficina de Control Interno

## **Programa 2009**

- Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 02/07/09 entregada por el Ministerio de Educación.
- Base de datos de información de las cuentas del Banco de la Nación al 25/09/09 entregada por el Ministerio de Educación.
- Base de datos de beneficiarios 2009.

## **Bibliografía**

- American Federation of Teachers. Building Minds, Minding Buildings. Turning Crumbling schools into environments for learning. 2006.
- Bello, Manuel y Villarán, Verónica. "Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y cono sur: dos escenarios en el Perú". Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, 2004.
- Cuenca, Ricardo. "Condiciones de trabajo y salud docente. Estudio de caso, Perú". En: M. Robalino y A. Körner (Corrds.). Condiciones de trabajo y salud docente. Estudios de caso de Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Santiago de Chile; Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe – UNESCO, 2005.
- Di Gropello, Emanuela. "Análisis comparativo de la gestión centrada en la escuela en América central. En: en breve. N. 72. Junio 2005: Banco Mundial.
- Espínola, Viola. Autonomía Escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva. Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Heath G.A y M.J. Mendell. *Do indoor environments in schools influence student performance? A review of the literature*. Berkeley.
- Moore, Mark (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. (Cambridge, Massachuset)
- PREAL. "Iniciativas de apoyo a la autonomía escolar". En. Formas & reformas de la educación. Serie Mejores Prácticas. Año 3, N.8 Julio 2001: Santiago de Chile.
- Schneider, Mark. *Linking School Facility Conditions to Teacher Satisfaction and Success. National Clearinghouse for Educational Facilities*. Washington D.C. 2003
- Soria, Jaime y Chiroque, Judith. "Salud de los educandos y maestros". Lima: Instituto de Pedagogía Popular, 2004



- Vélez, Eduardo; Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela. *Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria (Revisión de la Literatura de América Latina y el Caribe)*.
- Vexler, I. Informe sobre la educación peruana. Situación y perspectivas. Revisado en <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/reports/pe ru.pdf>, el 3 de julio de 2009.
- Sanz Gutiérrez, Teodoro. “Sistematización del proceso de diseño, implementación y evaluación del Programa de mantenimiento preventivo básico de locales escolares a nivel nacional” GTZ, versión preliminar. 2008.

### ***Bibliografía complementaria***

- ÁLVAREZ, Benjamin et al. 2002. Creando autonomía en las escuelas. Chile: Lom Ediciones.
- BOLIVAR, Antonio. 2004. La autonomía de centros escolares en España: Entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. En: Revista de educación, N°333, Págs. 96-116
- DARLYN, José y DE VARELA, Lorena. 2004. Educo: un programa de educación administrado por la comunidad en las zonas rurales de El Salvador (1991-2003). En: En Breve, Banco Mundial, N° 51
- EGIDO GÁLVEZ, I. 2000. Política educativa y autonomía escolar. Una investigación sobre modelos europeos. En: Política educativa y autonomía escolar. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid
- ESTRUCH, Joan. 2006. Autonomía escolar, ¿para qué? En: Cuadernos de pedagogía, N°362, Págs. 104-109
- La autonomía escolar en el contexto de las recientes reformas educativas en Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004
- MACRI, Mariela. 2002. Descentralización educativa y autonomía escolar. ¿Para qué? En: Revista de ciencias de la educación, Órgano del Instituto Calasanz de Ciencias de la Educación, N° 192, Págs. 487-504
- MARTINI, Ángela. 2004. Autonomía escolar: un análisis del caso italiano. En: Revista de educación, N°333, Págs. 141-160
- MEURET, Denis. 2004. La autonomía de los centros escolares y su regulación. En: de educación, N°333, Págs. 11-39

- RÁPALO, Renán. 2003. Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos y propuestas para la descentralización educativa en Honduras.
- ROJAS, Alexandria y DEMAS, Ángela. 2006. Descentralización de la educación en Guatemala: gestión escolar comunitaria. En: En Breve, Banco Mundial, N°85
- SAFORCADA, María Fernanda. 2006. Los docentes en las propuestas de autonomía escolar de los 90's: Los organismos internacionales y el Estado Argentino. V I Seminário da rede s trado - Regulaç ão Educacionale Trabalho Docente
- SCHUH, Audrey-Marie. 2006. Meeting EFA: Guatemala PRONADE. USAID: Educational quality improvement program. PNUD, Colección de Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible, N° 13

## 6 ANEXOS

### 6.1 EVIDENCIA EMPÍRICA E INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

En el marco de la descentralización educativa, desde hace ya algunos años, muchos países de América Latina, entre ellos, Brasil, Chile, Argentina, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador han apostado, bajo diversas modalidades, por la autonomía escolar, por lo general, sobre la base de la gestión centrada en la escuela. Se trata, a grandes rasgos, de un mecanismo que otorga a las escuelas mayores facultades de decisión que los esquemas tradicionales haciendo énfasis en los roles que juegan la comunidad y los padres de familia con relación a la escuela. Permite a las escuelas tomar decisiones de carácter administrativo, pedagógico y financiero. El objetivo último de estos programas es por un lado, incrementar los niveles de asistencia a la escuela; y, por el otro, mejorar los resultados de rendimiento escolar.

El BID en un esfuerzo por analizar los efectos de la autonomía escolar sobre los resultados educativos, ha tipificado las estrategias empleadas por los diferentes países en dos grandes tipos: la Autonomía Administrativa y la Autonomía Pedagógica. La Autonomía Administrativa, por un lado, consiste a grandes rasgos que el Estado delega a las escuelas la facultad de contratar a los maestros y a controlar el uso de los recursos. La pedagógica, por su lado, otorga un margen más limitado de libertad, en tanto, exige la rendición de cuentas sobre los recursos asignados en función a proyectos pedagógicos que cada establecimiento elabore y someta a un concurso.

Una de las iniciativas de apoyo a la autonomía escolar es el Programa Dinero Directo a la Escuela en Brasil. A través de este programa, el Estado transfiere recursos a todas las escuelas públicas del país. La manera en cómo serán usados esos fondos, es determinada por unas entidades de derecho privado y sin fines de lucro llamadas Unidades Ejecutoras, conformadas por diversos actores de la comunidad escolar. Estas unidades participan activamente, no solo de los temas financieros; sino, también, de asuntos administrativos y pedagógicos. Los fondos adjudicados se utilizan, por lo general, para el mantenimiento, conservación y pequeñas reparaciones necesarias en la infraestructura del establecimiento, así como la adquisición de otros insumos; capacitación y perfeccionamiento de los profesionales; y para la compra de materiales didácticos. Estos recursos, es importante señalar, no pueden ser destinados para pagar los salarios del personal y una parte debe ser utilizada en proyectos o iniciativas planteadas por cada escuela. (PREAL 2001)

Otra iniciativa es el Programa de Nacional de Gestión Institucional (PNGI) de Argentina, que busca mejorar la gestión de los directivos, la administración y los supervisores de las escuelas. El programa se articula alrededor de seis ejes: (i) nuevos desafíos educativos; (ii) gestión institucional estratégica; (iii) construcción y uso de información para la toma de decisiones; (iv) buenas prácticas de gestión y aprendizaje institucional;

(v) desafíos específicos en la gestión escolar y educativa; y (iv) formación continua para los directivos. Ello, a fin de obtener mejores logros educativos y pedagógicos en y con la comunidad educativa; reorientar y revalorizar la vida institucional; conformar escuelas que no vayan desfasadas del mundo actual. Para ello se hace énfasis en mejorar la capacidad de toma de decisiones y el ejercicio de la autonomía; mejorar la calidad de la formación e innovar en los modos organización. (PREAL 2001)

Un ejemplo de programa de Autonomía Administrativa, una de las categorías establecidas por el BID, es el programa EDUCO de El Salvador. En este caso, Algunas funciones del Ministerio de Educación han sido delegadas a diferentes niveles, desde el regional hasta el escolar mismo, en donde participa tanto la dirección de las escuelas como la comunidad. Este programa, a diferencia del caso brasilero, sólo abarca a las escuelas rurales y de educación preescolar y básica. (Di Gropello 2005)

En Guatemala funciona el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo de Guatemala (PRONADE), que busca aumentar el acceso a la educación en zonas pobres, rurales y aisladas; y, al mismo tiempo, generar una mayor participación de la comunidad en la administración de las escuelas. (Di Gropello 2005)

También en América Central, tenemos el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), cuyo objetivo es mejorar el acceso a la educación tanto en zonas urbanas como rurales, y fomentar la participación de la comunidad en las decisiones relacionadas con la escuela. En este caso, el Ministerio de Educación fija cómo deben operar las escuelas, los contenidos curriculares, los estándares para los materiales didácticos, la preparación de los profesores, los requisitos de la infraestructura y asigna el presupuesto. Designa, también, un delegado municipal para que informe, guíe y capacite a las escuelas a lo largo del proyecto. Los consejos consultivos se ocupan de la contratación de maestros y funcionarios; establecen en qué se va a gastar el presupuesto y supervisa la ejecución; genera recursos financieros adicionales y hace un seguimiento al desempeño docente. (Di Gropello 2005)

El esfuerzo por la descentralización busca en Nicaragua mejorar la eficacia y eficiencia de las escuelas, es decir, elevar los resultados educativos y disminuir las tasas de repitencia y deserción escolar. Para ello todas las escuelas públicas cuentan con un consejo consultivo, a fin de incrementar la participación y poder de decisión de los padres, profesores y directores en el quehacer de las escuelas. (Di Gropello 2005)

En Chile se han implementado dos programas. Uno, que consiste en el financiamiento a la demanda para mejorar la calidad de la educación. En este caso los padres pueden elegir a qué escuela enviar a sus hijos según la calidad de la enseñanza de cada una. Para ello, el Estado transfiere a la escuela “recursos no atados”, es decir, que luego de haber pagado los salarios correspondientes, pueden ser utilizados cómo la escuela mejor considere. Y, segundo, una estrategia llamada Proyectos de Mejoramiento

Escolar, un fondo concursable para financiar pequeños proyectos pedagógicos propuestos por las escuelas. (BID)

Estas experiencias son relativamente nuevas en la región y sus impactos no son fáciles de medir. Sin embargo, y aunque difieren en menor o mayor grado entre sí, las diversas evaluaciones han logrado establecer algunas conclusiones valiosas. De modo general los estudios coinciden en que los cambios que se implementan en el ámbito de gestión de las escuelas sí producen, de manera indirecta, un impacto positivo sobre los resultados de los alumnos.

Entre las medidas que más afectan positivamente los resultados educativos, los estudios coinciden en que es la facultad de despedir y contratar a los profesores, y con ello, la evaluación constante de su desempeño. En la mayoría, sino en todos los casos, son los padres de familias quiénes se ocupan de efectuar el seguimiento de la labor docente. Se hace más evidente en relación con la disminución del ausentismo y el consiguiente aumento del tiempo de aprendizaje de los niños. Este es además el ámbito en el que el rol de la comunidad, y sobre todo, de los padres de familia se fortalece

Además, es importante notar que cuando los padres perciben que su participación se cristaliza en logros positivos sobre el rendimiento escolar de sus hijos, son más proclives a involucrarse en quehacer diario, en las tareas del día a día, de los alumnos. Es decir, por un lado encontramos que efectúan un seguimiento más riguroso del trabajo y los apoyan en las tareas; y, por el otro, colaboran más con los maestros y se ven menos proclives a dejar que falten a la escuela.

Es interesante observar que en muchas experiencias el seguimiento al trabajo de los alumnos fuera de la escuela es monitoreado también y de manera directa por los profesores, a quienes los programas de autonomía escolar los plantea como actores más responsables por los resultados académicos de los alumnos; como es el caso nicaragüense. Los maestros de las escuelas parte del programa EDUCO en El Salvador, realizan, incluso, visitas a los hogares respectivos; lo que también incide positivamente sobre el rendimiento escolar. Establecen, además, mayor contacto y más directo con los padres de familiar.

Igualmente, estos programas deber ser evaluados por entidades externas, a la vez que las instituciones educativas efectuar rendición de cuentas periódicas. En muchos casos, se trata de una experiencia nueva y trae consecuencias en diferentes ámbitos que, según cómo se opte por manejar las situaciones, pueden, sea de manera directa o indirecta, incidir de forma positiva sobre el rendimiento educativo. Una de ellas son las nuevas capacidades en gestión que deben adquirir y desarrollar las administraciones de las escuelas para llevar adelante los respectivos programas. Muchos reciben, así, capacitaciones continuas en temas afines que les permiten

efectuar una mejor gestión educativa. Por ejemplo, uno de los aprendizajes, al parecer más valiosos es el mejor uso de los recursos. Se usan de forma más creativa, incluso, consiguiendo ahorros y minimizando el desperdicio. Este es el caso, por ejemplo, del programa de Proyectos Innovadores en Argentina, que ha permitido observar nuevas dinámicas organizacionales muy eficientes, que articulan a actores internos como externos en los diferentes niveles; y permite establecer prioridades y necesidades pedagógicas. En el mismo sentido, en programas como el caso de Autonomía Pedagógica en Uruguay en donde tradicionalmente los directores no permanecían en el cargo por mucho tiempo se logró también que los directores se quedaran en la misma escuela por periodos más largos, lo que contribuyó a una línea de trabajo sostenida y, por lo tanto, trajo mayores beneficios para la comunidad escolar.

Otro efecto importante con relación a los controles externos, es que cuando las administraciones comparten con los docentes los resultados de las evaluaciones académicas, se genera un efecto significativo en los resultados educativos. Por un lado, conocer los resultados puede ser un elemento motivador; y, por el otro, permite que se puedan tomar acciones para mejorar los resultados. Por ejemplo, en el caso del programa de Brasil, se tomaron acciones como la contratación auxiliares calificados para actividades de recuperación, cursos de evaluación para los profesores, cursos de formación para padres y clases en gestión para los directivos y el personal administrativo de la escuela.

Según la evaluación del BID, sobre todo en los casos de los programas de Autonomía Pedagógica en los que las escuelas deben formular proyectos, se ha encontrado que los profesores y demás actores están más motivados en la medida en que muchos coinciden en que el ambiente y las dinámicas que se generan son más agradables, obtienen mayor satisfacción de su trabajo, lo que al mismo tiempo eleva su autoestima. Incluso los docentes han mostrado bastante interés en proponer e implementar innovaciones. Sin embargo, es importante mencionar que se trata de percepciones de los actores que parecen estar a un nivel más bien discursivo; pues al contrarrestar las experiencias en la realidad no son tan positivas.

A ello, debemos agregar, que los efectos de este nuevo entusiasmo son relevantes, pero no determinantes sobre los resultados educativos. Muchas veces se ha encontrado que los proyectos propuestos no logran transmitir claramente que su objetivo máximo es mejorar el rendimiento escolar. Hay una confusión, dice el BID, entre medios y fines. De ahí la importancia de realizar capacitaciones, incluso quizá como componente obligatorio de los programas, con relación al diseño, evaluación y seguimiento de proyectos.

Cuando los programas permiten a las escuelas ejecutar la totalidad o parte del presupuesto asignado, más allá de pagar los sueldos correspondientes de ser el caso,

uno de los gastos más frecuentes es en materiales didácticos y/o pedagógicos, equipos e infraestructura. Si bien las evaluaciones difieren en su grado de incidencia, de ninguna manera los descartan. Por ejemplo, en Chile, a través de los Proyectos de Mejoramiento Escolar, las escuelas recibieron una serie de materiales parte de un llamado Paquete de Apoyo Didáctico que han introducido prácticas innovadoras, más dinámicas y motivadoras, acordes con las características de los alumnos. En otros casos como sucede con el programa EDUCO en El Salvador se ha encontrado que la adquisición de materiales didácticos ha contribuido, al menos, a reducir las distancias entre los alumnos más pobres con el resto. (BID).

No obstante su escepticismo con relación a los materiales pedagógicos, el BID retoma investigaciones previas que sostienen que el impacto sobre el rendimiento académico de una escuela debidamente equipada frente a una con escasos insumos, puede llegar a equivaler a la mitad de un año adicional de escolaridad. (Rodríguez y Herrán 1999 citados en BID). Incluso, mejores condiciones en cuanto a infraestructura y equipamiento y mayor –y mejor- dotación de materiales didácticos pueden paliar las diferencias entre alumnos en cuanto a sus características familiares, que en el caso de los más desfavorecidos suelen tener un efecto negativo sobre el rendimiento. (Vélez, Schiefelbein y Valenzuela).

Se trata, entonces, de un tema que no ha sido explorado a profundidad en América Latina; sin embargo encontramos estudios realizados, sobre todo, en Estados Unidos que hacen énfasis sobre la importancia de la relación entre la infraestructura (material) escolar y el rendimiento académico. *Grosso modo*, la literatura indica que la infraestructura y la dotación de equipos y otros materiales pedagógicos, efectivamente ejercen un efecto, sea directa o indirectamente, sobre los resultados de los alumnos.

Como dan cuenta los diversos estudios, la infraestructura causa efectos desde diferentes ámbitos. Encontramos así, algunos que hacen énfasis sobre la importancia de la ventilación y con ello la calidad del aire que se respira en las escuelas en la medida en que puede afectar la salud no solo de los estudiantes sino también de los maestros y el personal administrativo; incluso de manera permanente. A ello debemos, agregar además, la importancia de las condiciones de salubridad de las instalaciones. Todo ello puede afectar, de forma directa, el rendimiento o de forma indirecta, a través por ejemplo, del aumento del ausentismo por problemas respiratorios, estomacales, entre otros.

En párrafos anteriores hemos visto la importancia de la labor de los profesores con la relación a la mejora tanto de la calidad de la educación. Sin embargo, no solo se trata de un tema de supervisión de su trabajo, las condiciones de trabajo son, también, relevantes. Schneider (2003), sostiene que la bulla, el tamaño de las aulas, salas no apropiadas para las diferentes materias (p.e. arte, música, educación física), mala

ventilación, sala de profesores poco adecuada, mala temperatura ambiental, iluminación pobre, entre otros factores, tienen un efecto negativo en su desempeño. Además, según el autor estas condiciones de trabajo poco favorables influyen en las elecciones profesionales de los docentes. Es decir, son unos de los factores que motiva a los profesores, al poco tiempo de haber obtenido el puesto, a buscar ser asignados a otros centros educativos. En consecuencia, las escuelas afirman que ahora uno de sus problemas más importantes es cómo retener a los mejores profesores.

En conclusión, encontramos que, efectivamente, de un modo u otro y a diferentes grados la autonomía escolar, y con ello, la adjudicación directa de fondos a las escuelas es un proceso a considerar en el esfuerzo por mejorar la calidad de la educación. Ahora, ello no quiere decir que los efectos serán inmediatos y automáticos, por decirlo de alguna forma. Hay factores que, aunque pueden ser fácilmente superables, se deben tomar en cuenta, como la naturaleza de los trámites burocráticos y la (in)experiencia -o prácticas poco apropiadas- en gestión por parte de las escuelas. Por ello, son importantes las capacitaciones en gestión, las condiciones con relación a la rendición de cuentas, etc. Además se debe tener en mente que todos estos son programas especialmente diseñados acorde a las realidades particulares en donde son implementados; por lo tanto, si bien pueden servir de inspiración y aprendizaje para el diseño de estrategias; no son, necesariamente “universalmente” viables.



## 6.2 RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

### ▪ Representantes de los alcaldes ante el Comité Veedor

Los representantes de los alcaldes ante el Comité Veedor señalan que su acercamiento al programa de mantenimiento de locales escolares se ha dado a partir de la emisión de la Directiva del Ministerio de Educación. Ellos se informaron del objetivo del programa y sus propias responsabilidades mediante la revisión de la página web del Ministerio de Educación, una vez que la alcaldía emitió su resolución de nombramiento. En ningún momento la UGEL se ha acercado a capacitarlos en criterios de evaluación u ha otorgado material alguno.

Asimismo, mencionan que no sólo han cumplido las tareas de verificación de la ejecución de obras y revisión de la ejecución de los recursos que les corresponde de acuerdo a la Directiva<sup>83</sup>, sino que en algunos casos han convocado<sup>84</sup> a los directores de las Instituciones Educativas a una asamblea para capacitarlos en el llenado de la ficha técnica o en la correcta ejecución de los trabajos.

Como resultado del programa observan que la inversión en mantenimiento de locales escolares ha sido mucho mayor a la realizada en años anteriores. Asimismo, consideran que esta ha sido sumamente eficiente<sup>85</sup>, en tanto ha existido un mayor control por parte de los actores involucrados.

No obstante, a su vez identifican una serie de problemas vinculados a la ejecución del programa. En primer lugar, mencionan que dado el escaso conocimiento<sup>86</sup> de los directores en asuntos técnicos vinculados al mantenimiento de infraestructura, en muchos casos se han cometido errores que ocasionan costos elevados, trabajos deficientes o una menor duración de las obras. Asimismo, existen algunos casos de corrupción en los que el director ha elegido a familiares para realizar los trabajos o ha entregado los recursos a los contratistas y estos no han ejecutado las obras. Además, los directores tienen dificultades para exponer la documentación de ejecución y realizar la rendición de cuentas (no se encuentran suficientemente capacitados). Por

---

<sup>83</sup> Como parte de sus labores, realizan visitas a las Instituciones Educativas más cercanas (una o dos). En estas contrastan lo programado en la ficha de mantenimiento con las obras ejecutadas, así como con los gastos correspondientes a los recibos de pago. A partir de tal información, crean un acta de visita y emiten un informe a la UGEL con las observaciones del caso.

<sup>84</sup> Si bien la convocatoria se realizó mediante la radio local, asistieron pocos directores debido a la distancia y los altos costos de traslado.

<sup>85</sup> Algunos representantes de los alcaldes señalaron que un 80% de los Comités de Mantenimiento prioriza correctamente las obras, mientras que un 20% requiere enfocarse aún más en la población estudiantil.

<sup>86</sup> En algunos casos no saben qué tipo de material debe utilizarse o cuál es la cantidad necesaria para realizar la obra.

tal razón, en muchos casos los directores no han remitido el informe de Declaración de Gastos correcta y oportunamente al Comité Veedor. Sin embargo, dado que los representantes de los alcaldes tienen numerosas responsabilidades a su cargo<sup>87</sup> y cuentan con escasos recursos<sup>88</sup>, no han podido realizar el seguimiento correspondiente a los mismos. Finalmente, señalaron que la UGEL tampoco cuenta con recursos para supervisar las observaciones identificadas, en tanto tienen insuficiente personal con la calificación técnica necesaria.

Entre las principales recomendaciones realizadas destacan las siguientes: (i) Realizar un diagnóstico técnico<sup>89</sup> antes de iniciar los trabajos, tal que se identifiquen las necesidades de mantenimiento de la Institución Educativa y el director únicamente se dedique a la ejecución de las obras; (ii) Realizar la programación multianual de las obras necesarias, tal que no se repitan las mismas intervenciones año tras año; (iii) Enfatizar la capacitación y participación de los miembros de la APAFA, en tanto su fiscalización evita la aparición de casos de corrupción y posteriores conflictos entre estos y los directores; (iv) Promover la participación de los padres de familia en la ejecución de las obras, pues tienen interés en que las obras sean ejecutadas correctamente y muchos de estos tienen conocimientos de oficios (carpintería / albañilería); (v) Priorizar en la Directiva y la capacitación que el gasto se realice en las áreas de uso del alumnado, antes de la zona administrativa de las Instituciones Educativas; (vi) Promover que el Comité Veedor no se encuentre integrado por el Representante del Alcalde sino por el Teniente Gobernador, en los casos en que exista mucha lejanía entre los primeros y la Institución Educativa.

#### ▪ Representantes de la APAFA ante el Comité Veedor

Los Representantes de la APAFA ante el Comité Veedor mantienen percepciones distintas del éxito y los alcances del programa de mantenimiento<sup>90</sup>. Por un lado,

---

<sup>87</sup> Fuera de que los representantes de los alcaldes tienen asignadas otras labores dentro de la municipalidad adicionales a la supervisión del programa de mantenimiento de locales escolares, en muchos casos estos forman parte de más de un Comité Veedor, hecho que ocupa parte importante de su tiempo. Incluso, un entrevistado mencionó que participaba en 140 Comités Veedores.

<sup>88</sup> Los entrevistados mencionaron que no cuentan con recursos para movilizarse a las Instituciones Educativas, pues en tanto el programa pertenece al ministerio de educación, no existe una partida asignada al interior de la municipalidad para la realización de visitas.

<sup>89</sup> Dicho diagnóstico debería incluir el tipo de materiales necesario, su cantidad y costo aproximado.

<sup>90</sup> De acuerdo a la visita en campo es posible intuir que la percepción de los Representantes de la APAFA ante el Comité Veedor sobre el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares se encuentra sumamente influenciada por la calidad de la relación que llevan con los directores de las Instituciones Educativas. En los casos en que esta es positiva, las objeciones al programa son menores, mientras que en los otros son estructurales. Asimismo, la calidad de la relación parece tener un vínculo importante con la cantidad y calidad de la información recibida, pues en muchos casos parece obedecer a malinterpretaciones y confusiones sobre las responsabilidades de los Comités y el destino permitido del dinero asignado.

algunos señalaron que el director informó a tiempo sobre el contenido del programa y los roles de los comités, mientras que otros manifestaron la ausencia de comunicación entre ambos. Asimismo, la percepción de unos es que la declaración de gastos se realizó sin mayores inconvenientes, mientras que otros consideran que fue insuficiente la entrega de los recibos o la presentación de obras. En este último caso, la situación se encuentra agravada por una desconfianza en el director y la UGEL, debido al conocimiento de casos de corrupción al interior de la misma<sup>91</sup>.

En uno de los casos se señaló que el Comité de Mantenimiento y Veedor se reúne constantemente, mientras que en el otro sus integrantes se han reunido muy pocas veces dadas sus ocupaciones laborales, en cuyo caso ha sido el director quien ha priorizado las obras a ejecutarse (los convocan solo para la firma de actas). No obstante, ambos concuerdan en que el representante del alcalde se ha acercado a la Institución Educativa al menos una vez, a realizar la supervisión en campo.

Como consecuencia del programa, manifiestan que se han presentado los siguientes problemas. En primer lugar, la transferencia ha estado retrasada, pues se ha entregado el dinero casi a inicios del año escolar, y no en la temporada de vacaciones. Además, no existen recursos para que el Comité Veedor realice la fiscalización correspondiente, en tanto no está prevista una asignación para que haga averiguaciones con las empresas proveedoras de materiales, revise la validez de las boletas, etc. Por otra parte, el personal de la UGEL no tiene tiempo de supervisar todas las obras de las Instituciones Educativas. Por último, los padres de familia ya no contribuyen con las Instituciones Educativas, debido a que consideran que estas ya cuentan con recursos otorgados por el Gobierno (a pesar de que sus destinos son distintos).

#### ▪ Responsables de la UGEL

De acuerdo a los encargados, la UGEL cumple una multiplicidad de funciones relacionadas al Programa de Mantenimiento de Locales Escolares:

- a. Actualización de datos: Entre los meses de febrero y junio la oficina de la UGEL responsable del programa de mantenimiento recibe a los directores encargados para incluirlos en las listas de beneficiarios del programa de mantenimiento. Para ello, remite dicha información al Ministerio de Educación, quien autoriza la apertura de sus cuentas luego de coordinar con el Banco de la Nación<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> En tanto el director ha trabajado en la UGEL durante muchos años, creen que pueden cometer delitos y cubrirse mutuamente.

<sup>92</sup> Ello se da posterior a la publicación de los listados de beneficiarios (enero de cada año), en tanto la unidad de personal, encargada de realizar las contrataciones anuales de los directores encargados, realiza dicha labor en el mes de febrero.

- b. Capacitación: La UGEL capacita a los directores sobre el contenido del programa<sup>93</sup>. Para ello convocan<sup>94</sup> a todos los directores de la zona al inicio del proceso, les entregan la documentación, explican las responsabilidades de todos los actores, el objetivo del programa y el correcto llenado de los formatos requeridos. En algunos casos también se les ha convocado a mitad del proceso para (i) aclarar nociones técnicas sobre el mantenimiento (cómo realizar el pintado, qué materiales deben utilizar, etc.) y para (ii) solucionar asuntos que no estaban funcionando correctamente (correcto llenado de formatos, énfasis en las fechas de entrega, etc.).
- c. Fiscalización: La UGEL se acerca a las instituciones educativas, observa lo que se ha avanzado (la calidad del trabajo, el material empleado y si se justifica el gasto) y completa una ficha de monitoreo de mantenimiento (aplicada de acuerdo a muestras).
- d. Recepción y remisión de documentación: La UGEL recibe la declaración de gastos y arma un expediente por institución educativa. En caso de que este se encuentre conforme, se remite al Ministerio de Educación; caso contrario, se emite un informe dirigido a la Comisión de procesos disciplinarios.

Sobre los Comités de Mantenimiento, las UGEL mencionaron que por lo general se reúnen constantemente y priorizan las obras más importantes en la institución educativa. En el caso de los Comités Veedores sostienen que en algunos casos se forman por compromiso y los directores manipulan su composición. Por su parte, los representantes del alcalde ante el Comité Veedor no siempre realizan visitas a las Instituciones Educativas, sino cobran interés únicamente para la firma de actas.

La principal ventaja del programa radica en que permite contar con recursos para el mantenimiento de los locales escolares. Ello ha conseguido mejorar la relación entre la dirección y la APAFA, en tanto se evitan conflictos por la recepción de dinero suficiente de los padres para las labores de mantenimiento. Asimismo, la entrega directa a los directores ha fortalecido la autonomía de las Instituciones Educativas, evitado burocracia innecesaria y facilitado la recepción oportuna de las asignaciones (anteriormente se recibía a fin de año).

No obstante, a pesar de que se ha aliviado a los padres en la asunción de los gastos, la existencia de recursos ha generado nuevos conflictos entre los mismos. En primer

---

<sup>93</sup> Se conoció el caso de una UGEL que emitió una guía para directores. Esta retrata paso a paso cómo funciona el programa, en qué se pueden gastar los recursos y de qué forma llenar los formatos. Además establece criterios de priorización de obras (salud, seguridad y confort) y requisitos adicionales que faciliten la fiscalización (presentación de actas de instalación de los comités o recepción de recursos, plan de trabajo del comité de mantenimiento, presentación de cotizaciones, evidencias fotográficas, etc.).

<sup>94</sup> La convocatoria se realiza a través de las radios locales.

lugar, hoy en día muchos de ellos se niegan a pagar su cuota de APAFA, lo que genera ausencia de recursos para el pago de los servicios básicos de la escuela, así como materiales de enseñanza y limpieza. En segundo lugar, algunos padres de familia solicitan que se les contrate a ellos mismos para la ejecución de obras, a pesar de no contar con la calificación idónea. En tercer lugar, existen acusaciones de corrupción dirigidas a los directores, lo cual ha generado que algunos de ellos prefieran renunciar al programa de mantenimiento.

Por otra parte, en tanto el dinero se podía ejecutar únicamente para el mantenimiento, algunas Instituciones Educativas culminaron dicha labor con los recursos asignado el 2008, por lo que durante el 2009 no tenían mayores urgencias<sup>95</sup> y el dinero no ha sido utilizado o ha sido ejecutado en labores poco relevantes (nuevo pintado de la escuela, etc.). Asimismo, los rubros de gastos no incluyen las movilidades de los directores y demás miembros del Comité de Mantenimiento para solicitar cotizaciones, por lo que estos agentes deben financiar dicha labor a partir de sus propios recursos.

Además, las resoluciones de encargaturas se emiten tardíamente (una vez ya aprobadas las listas de beneficiarios del programa), razón por la que los directores de esos colegios no cuentan con recursos hasta que se regularice su situación. Así, en algunos casos y justificadamente<sup>96</sup> no se realiza el mantenimiento durante el periodo previsto y el Ministerio de Educación revierte los recursos asignados, dejando a dichas instituciones educativas sin asignación para el año en curso.

En otros casos, los Comités Veedores se forman tardíamente, debido a que el alcalde no elige un representante ante el mismo. Por dicho motivo todo el proceso se retrasa.

Asimismo, la UGEL también tiene serios problemas para cumplir con sus labores. Por un lado, no cuentan con un presupuesto asignado para implementar el monitoreo de instituciones educativas. Carecen de recursos económicos y logísticos, tales como una asignación para movilidad o equipos de cómputo para el procesamiento de la información. Además, la carga laboral del personal es sumamente alta, considerando que pueden tener a más de 200 instituciones educativas a su cargo, y fueron contratados para realizar otro tipo de labores al interior de la UGEL.

Las principales recomendaciones de los miembros de la UGEL son: (i) ampliar los rubros de gasto de los recursos del programa de mantenimiento (construcciones menores); (ii) realizar un plan de necesidades de mantenimiento de las instituciones educativas que se vaya cubriendo año a año; (iii) capacitar a las UGEL en cómo llevar el

---

<sup>95</sup> En los casos en que las Instituciones Educativas tuvieron urgencias que escapaban los rubros de gasto permitidos por el programa, algunas UGEL han autorizado la ejecución de los recursos para la compra de materiales, siempre que hubiese un sustento técnico que permita su justificación (informes de defensa civil, etc.)

<sup>96</sup> En otros casos, las dificultades de acceso por condiciones geográficas o climatológicas adversas impiden el traslado de materiales o la ejecución de las obras.

programa en sus circunscripciones y en qué enfocarse; y (iv) realizar una campaña para promover el cuidado del mobiliario y la infraestructura en la población.

## ▪ Directores de Instituciones Educativas

De acuerdo a los directores de las Instituciones Educativas beneficiarias del programa, los principales problemas que afrontan sus escuelas vinculados al mantenimiento son: pabellones antiguos, techos deteriorados, muros rajados, pisos en mal estado, cerco perimétrico a punto de desplomarse, servicios higiénicos colapsados, sistema eléctrico no operativo, vidrios rotos, pintura deteriorada y mobiliario antiguo. Si bien muchos de estos problemas han sido solucionados con la asignación del programa, algunos requieren una atención anual para mantener su buen estado<sup>97</sup>. Por tal razón, algunos directores señalan que una vez alcanzados niveles básicos de mantenimiento<sup>98</sup>, se requeriría una asignación inferior para realizar el mantenimiento de los locales.

Para realizar el mantenimiento conforme al programa, los directores de las instituciones educativas realizan una convocatoria masiva de profesionales<sup>99</sup>, con el fin de que estos presenten cotizaciones en sobre cerrado, otorgándose la buena pro luego de evaluar las propuestas en función a la calidad, costo y garantía del servicio a ser brindado.

La relación con la UGEL parece ser bastante cercana. Esta empadrona a los directores encargados para la apertura de cuentas, los convoca a asambleas<sup>100</sup>, les brinda orientación y capacitación sobre el funcionamiento del programa y su normatividad, reparten folletos y directivas y en algunos casos supervisan las obras ejecutadas en campo<sup>101</sup>.

Por su parte, si bien señalan que en general la APAFA tiene una baja participación en los quehaceres de la escuela y no colabora económicamente tanto como antes, los miembros ante el Comité de Mantenimiento brindan parte importante de su tiempo<sup>102</sup> para identificar las necesidades<sup>103</sup> de la Institución Educativa y priorizarlas.

Asimismo, mencionan que el Comité Veedor se apersona de forma quincenal o mensual, con el fin de verificar el avance de las obras y otorgar su conformidad una vez culminadas las mismas. En se sentido, señalan que el representante del alcalde

---

<sup>97</sup> Los problemas que requieren atención anual son: mantenimiento del mobiliario y puertas, servicios higiénicos, instalaciones eléctricas y pintado de aulas.

<sup>98</sup> Algunos directores señalan que las Instituciones Educativas con un gran número de aulas requieren de al menos dos años más de asignación para que su infraestructura alcance un estándar mínimo, mientras que las de un reducido número de aulas ya habrían alcanzado dicho nivel.

<sup>99</sup> La convocatoria se realiza a través de avisos en la institución educativa, así como de notificaciones radiales.

<sup>100</sup> Los directores afirman que la UGEL los ha convocado entre 1 y 4 veces.

<sup>101</sup> En dicha supervisión, se verifica el avance de la inversión en mantenimiento.

<sup>102</sup> Así, afirman que el Comité de Mantenimiento se ha reunido semanal o quincenalmente durante la ejecución de las obras de mantenimiento de aulas.

<sup>103</sup> En una de las Instituciones Educativas se contaba a su vez con un Comité de Infraestructura, compuesto por el director y dos profesores, encargado de identificar las necesidades del local en el mes de febrero.

participa constantemente, inspeccionando la calidad del trabajo y sus costos, ya sea en el proceso de avance, o llegado su fin.

En general, los directores se encuentran sumamente satisfechos con la aplicación del programa de mantenimiento de locales escolares. Sostienen que la infraestructura y mobiliario de las Instituciones Educativas se encuentra en un mejor estado y por tal razón la experiencia debería mantenerse. La repartición directa a los directores de las escuelas permite (i) evitar una serie de trámites para gestionar recursos destinados al mantenimiento; (ii) obtener el dinero de forma oportuna; (iii) ampliar la cobertura del dinero (existen recursos para todas las escuelas, sin importar su ubicación); (iv) evitar la corrupción mediante el involucramiento de mayores controles; (v) aliviar a los padres de familia de familia de un gasto adicional; así como (vi) priorizar las obras de acuerdo a la percepción de los actores más allegados a la Institución Educativa.

No obstante, los siguientes son algunos de los problemas presentados producto de la ejecución del programa. En primer lugar, la transferencia se ha dado ya iniciado el año escolar, lo que impide el normal desarrollo de las clases. Asimismo, la asignación no se ha realizado en todas las Instituciones Educativas, en tanto algunas, por demoras en la presentación de la Declaración de Gastos durante el 2008<sup>104</sup>, no se les ha incluido en las listas de beneficiarios hasta que regularicen su situación. Además, la asignación no siempre sigue el tamaño de las Instituciones Educativas, pues escuelas con 19 aulas reciben los mismos recursos que las que cuentan con más de 30.

Por otra parte, dado que no tienen conocimiento técnico sobre mantenimiento, en muchos casos las obras están mal hechas, se adquiere material en demasía, o este es de baja calidad, lo que genera que lo realizado no cumpla su objetivo, no se mantenga en el tiempo o resulte demasiado costoso.

A su vez, la infraestructura de algunas escuelas de menor tamaño (de una a cuatro aulas) alcanzó estándares mínimos con la primera asignación, por lo que con la del 2009 no se sabe qué obras de mantenimiento realizar. Sin embargo, al mismo tiempo, estas instituciones educativas cuentan con otras necesidades urgentes (realización de construcciones menores), las cuales no se pueden ejecutar por no ser parte de los rubros de financiamiento del programa.

Por otro lado, la emisión de una nueva directiva por parte de la UGEL ha generado algunos problemas, en tanto se ampliaron los documentos requeridos (proformas, actas, fotografías del antes, durante y después) y el proceso de rendición de cuentas se volvió más complejo.

---

<sup>104</sup> En muchos casos este problema obedece a una lucha entre la dirección y la APAFA, en tanto la segunda se negó a firmar la Declaración de Gastos de 2008 por no estar conforme con la naturaleza del trabajo (el mantenimiento no era lo más urgente). Ello parecería suceder debido a que el propósito del programa y las responsabilidades de los actores no quedaron suficientemente delimitadas desde un inicio.



Una consecuencia adversa del programa es que hoy en día la APAFA aporta menores recursos, dado que están enterados de que las Instituciones Educativas cuentan con fondos provistos por el Estado<sup>105</sup>. En ese sentido, ahora se tiene dificultades para conseguir asignación suficiente para pagar los servicios básicos de la institución educativa, así como los materiales de limpieza y enseñanza.

Algunas de las recomendaciones de los directores de las instituciones educativas son: (i) Otorgar los recursos en el mes de diciembre, para que las obras no interrumpen el inicio del año escolar; (ii) La asignación debe seguir en todos los casos el tamaño de la institución de acuerdo al número de aulas; (iii) Orientar técnicamente a los responsables del manejo de los fondos en las instituciones educativas, tan que sepan qué tipo de material utilizar, cual es su costo aproximado y qué cantidad es necesaria por m<sup>2</sup>; y (iv) Ampliar los rubros de gasto del programa (al menos un porcentaje) para la realización de construcciones menores.

---

<sup>105</sup> Durante las entrevistas se mencionó un caso en que el menor aporte de los padres de familia se debía a experiencias pasadas de corrupción en la APAFA, antes que a la existencia de fondos para el mantenimiento de locales.

## Relación de Entrevistados

### Ministerio de Educación

- Patricia Valdivia, Jefa de la Unidad de Estadística Educativa.
- Elena Sánchez del Valle, Área de Contabilidad.
- Manuel Rumiche, Jefe de la Unidad de Presupuesto.
- José Cabrera, Jefe de la Unidad de Administración Financiera.
- Cecilia Rodríguez, Asesora de la Secretaría de Planificación Estratégica.
- Ing. María Consuelo Portugal, Jefe de la Unidad de Mantenimiento de Locales Escolares.
- Mabel Martínez.

### Lima

- Madelein Russo, Ex presidente de APAFA del Colegio Francisco Bolognesi de Magdalena del Mar, Lima.
- Silvia Marcela Aré, presidenta de APAFA del Colegio San Martín de Porres de Magdalena del Mar, Lima.
- Angélica Urbina, tesorera de APAFA del Colegio San Martín de Porres de Magdalena del Mar, Lima.
- Dionisia Huanta, del Colegio San Martín de Porres de Magdalena del Mar, Lima.
- Iris Mateo Anaya, tesorera de APAFA del Colegio Señor de los Milagros de Comas, Lima.
- Marco Quipuzcoa, Jefe del Equipo de infraestructura de la UGEL # 4 – Comas.
- Juan Alfonso Gonzáles, Miembro del Equipo de infraestructura de la UGEL # 4 – Comas.
- Gianina Gama Toro, Responsable de la oficina de infraestructura de la UGEL # 3.
- Silvia Cruz Rodríguez, Directora del Colegio Francisco Bolognesi, Magdalena del Mar, Lima.
- Adela Rodríguez Montenegro, Directora del Colegio San Martín de Porres, Magdalena del Mar, Lima.
- Trinidad Galindo Cáceres, del Colegio Emblemático Miguel Grau, Magdalena del Mar, Lima.
- Dalis Huamán Valladares, Directora del Colegio Esther Festine Ramos Ocampo, Comas, Lima.

- Marco Córdova, Subdirector Administrativo del Colegio Esther Festine Ramos Ocampo, Comas, Lima.
- Lady Livia Velazco, Directora del Colegio Señor de los Milagros, Comas, Lima.
- Ronald Franco Guardia, Representante del Alcalde de Comas ante el Comité Veedor.
- Alfredo Chávez, Representante del Alcalde de Comas ante el Comité Veedor.
- Diana Sánchez, Representante del Alcalde de Magdalena del Mar ante el Comité Veedor.
- John Vest, Representante del Alcalde de Magdalena del Mar ante el Comité Veedor.

#### Arequipa

- José Martínez Director Colegio de Arequipa.
- Víctor de la Cruz, Director Colegio de Arequipa.
- Manuel Campos Martínez, Director Colegio de Arequipa.

#### Piura

- Miguel Reyes, Director del Colegio Juan Palacios Pintado de Chulucanas, Piura.
- Santos Anselmo Alama, Director del Colegio José Ignacio Távora de Chulucanas, Piura.
- Leoncio Saucedo, Director del Colegio Santiago Requena Castro de Catacaos, Piura.
- Nora María Velásquez, Directora de la IE 14038 de Catacaos, Piura.
- Leonor Balarezo, Miembro de APAFA del Colegio Juan Palacios Pintado de Chulucanas, Piura.
- Francisco Martín Ávila, Miembro de APAFA del Colegio Juan Palacios Pintado de Chulucanas, Piura.
- Artemio Chero, Representante del Alcalde de Catacaos ante el Comité Veedor.
- Camacho, Representante del Alcalde de Chulucanas ante el Comité Veedor.
- Martín Gerardo Olivares, Director de la UGEL Piura.
- José Francisco Moscol, Responsable de la Oficina de infraestructura de la UGEL Chulucanas.

### **6.3 PROPUESTA DE ORDENAMIENTO PRESUPUESTAL CONGRUENTE CON PPR**

No aplica<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> En tanto se trata de una asignación presupuestal y no un programa o proyecto per sé, la elaboración de la presente sección no resulta del todo conveniente.

## 6.4 OTROS ANEXOS

### 6.4.1 GUÍA DE ENTREVISTA A APAFA

#### Datos generales

*Nombre del Colegio:*  
*Nombre del Entrevistado/a:*

1. ¿Desde cuándo es dirigente de la APAFA?

#### Situación de la gestión de la institución educativa

1. ¿Sabe Ud. Su institución educativa cuenta con instrumentos de gestión como:  
Proyecto Educativo Institucional (PEI) .....  
Proyecto Curricular de Centro (PCC) .....  
Otro instrumento de gestión ¿Cuál? .....
2. ¿En su institución educativa funciona el Consejo Educativo Institucional (CONEI)? (explorar razones si dice que no), ¿quiénes conforman el CONEI?

Razones si no funciona:

3. ¿Cuál es la situación de la Asociación de Padres de Familia (APAFA)?, ¿Funciona?, ¿Cómo participa en la vida de la institución educativa?

#### Situación del local escolar

1. ¿Cuáles son los problemas más severos que tienen la infraestructura y el mobiliario escolar?
2. ¿Cuáles son las razones más frecuentes por la que se deterioran la infraestructura y el mobiliario?
3. ¿Quiénes participan normalmente en el arreglo o mantenimiento de la infraestructura y el mobiliario?
4. Antes del programa, ¿quiénes ayudaban para el mantenimiento de los locales escolares, la UGEL, la Municipalidad, los padres de familia, todos?, ¿qué hacían cada uno?

#### Percepciones sobre la estrategia de transferencia directa

1. ¿Conoce usted el programa de transferencia directa a las instituciones educativas para el mantenimiento de locales escolares?
2. Si conoce, cómo le informaron? ¿Han recibido en la APAFA información suficiente sobre este programa? ¿de dónde provino la información? (identificar si recibió material, consultas a la web, oficinas a las que realizó llamadas telefónicas, relación con la UGEL, etc.)
3. ¿Tiene conocimiento si esta IE ha recibido ya la transferencia (dinero)?, ¿cómo la recibió?, ¿cuándo la recibió?
4. ¿Han realizado ya algunas acciones de mantenimiento de su local escolar?, ¿cuáles?
5. ¿Cómo decidieron en qué utilizar el dinero?, ¿quiénes participaron en la decisión y en la ejecución?
6. ¿El año pasado se beneficiaron con el programa? Si es afirmativo, ¿en qué invirtieron?
7. ¿Cómo se organizaron para conformar los Comités de Mantenimiento y el Comité Veedor?

8. ¿Ha participado el Alcalde en el Comité? ¿Ha delegado a otro funcionario municipal? ¿A cuál?
9. ¿Qué información recibieron del Director sobre los gastos realizados?
10. ¿Qué le parece que le entreguen el dinero directamente a las instituciones educativas para el mejoramiento de los locales escolares?
11. ¿Qué problemas ha tenido el manejo de este programa de transferencia de dinero? (Insistir en varios tipos de problemas)
12. Respecto de la forma como la IE está implementando este programa ¿encuentra diferencias este año (2009) en relación a lo que sucedió el año pasado? ¿cuáles?
13. ¿Qué mejoras debería tener la estrategia? (Insistir para no quedarse en el plano normativo solamente)
14. ¿Si se mantuviera el programa un año más (2010), en qué consideraría gastar los recursos que le asignen?
15. ¿Cree usted que debería seguir esta estrategia?, ¿por qué?

*Muchas gracias.*

#### **6.4.2 GUÍA DE ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE LAS UGEL**

*UGEL #*  
*Nombre del Entrevistado/a:*

#### **Situación de los locales escolares**

1. ¿Cuáles son los problemas más severos que tienen la infraestructura y el mobiliario escolar en este distrito?
2. Antes del programa, ¿quiénes ayudaban para el mantenimiento de los locales escolares, Las Direcciones Regionales de Educación, las UGEL, la Municipalidad, los padres de familia, todos?, ¿qué hacía cada uno?
3. ¿Sabe Ud. Si este año la Municipalidad está invirtiendo en reparación de colegios o en mejoramiento de mobiliario? Desarrollar en qué, para cuantas instituciones educativas, con cuánto presupuesto?

#### **Situación de la gestión educativa**

4. ¿En el ámbito de responsabilidad de esta UGEL, cuál es el número de docentes y cuántos son nombrados y cuántos contratados?

Total:

Número de nombrados:

Número de contratados:

5. ¿Cómo están funcionando los Consejos Educativos Institucionales (CONEI)? (explorar razones)

#### **Percepciones sobre la estrategia de transferencia directa**

6. ¿Cómo le informaron sobre este programa? ¿qué le informaron? ¿de dónde provino la información? (identificar si recibió material, consultas a la web, oficinas a las que realizó llamadas telefónicas, etc.)

7. ¿Qué papel tiene la UGEL en el programa y qué tareas específicas desarrolla?
8. ¿Cómo se relaciona con el Ministerio de Educación para desarrollar estas tareas? ¿Cuáles son las formas de comunicación, quién toma las iniciativas para comunicarse y con qué áreas se relaciona? (Explorar si es con varias: Oficina de Infraestructura Educativa, Oficina de Estadística, Oficina de Personal, Oficina de Presupuesto, otras, todas?)
9. ¿Han habido mejoras en el programa respecto al primer año (2008)? ¿Cuáles?
10. ¿Sabe Ud. cómo funcionan los Comités Veedores? (Insistir en varios tipos de problemas)
11. ¿Qué le parece que le entreguen el dinero directamente a las instituciones educativas para el mantenimiento de los locales escolares?
12. ¿La UGEL ha percibido algunos problemas en el manejo de este programa de transferencia de dinero? ¿Cuáles?
13. ¿Qué mejoras debería tener la estrategia? (Insistir para no quedarse en el plano normativo solamente)
14. Si el tema no ha sido mencionado, ¿Se hace monitoreo del programa?
15. ¿Cree usted que debería seguir esta estrategia?, ¿por qué?

*Muchas gracias.*

### **6.4.3 GUÍA DE ENTREVISTA A DIRECTORES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

#### **Datos generales**

*Nombre del Colegio:*  
*Nombre del Entrevistado/a:*

1. ¿Desde cuándo es el director de la institución educativa?
2. ¿En total, cuántos años de experiencia como director tiene? (En esta y en otras instituciones educativas)

#### **Situación de la gestión de la institución educativa**

3. ¿Cuál es el número de estudiantes que tiene en su institución educativa?
4. ¿Cuántas aulas tiene?
5. ¿Cuál es el número de docentes y cuántos son nombrados y cuántos contratados?  
Total:  
Número de nombrados:  
Número de contratados:
6. ¿Su institución educativa cuenta con instrumentos de gestión como:  
Proyecto Educativo Institucional (PEI) .....  
Proyecto Curricular de Centro (PCC) .....  
Otro instrumento de gestión ¿Cuál? .....
7. ¿En su institución educativa funciona el Consejo Educativo Institucional (CONEI)? ¿Quiénes conforman el CONEI? (explorar razones si dice que no)

Razones si no funciona o si no funciona bien:

8. ¿Cuál es la situación de la Asociación de Padres de Familia (APAFA)?, ¿Funciona?, ¿Cómo participa en la vida de la institución educativa?

#### **Situación del local escolar**

9. ¿Cuáles son los problemas más severos que tienen la infraestructura y el mobiliario escolar?
10. ¿Cuáles son las razones más frecuentes por la que se deterioran la infraestructura y el mobiliario?
11. ¿Quiénes participan normalmente en el arreglo o mantenimiento de la infraestructura y el mobiliario?
12. Antes del programa, ¿quiénes ayudaban para el mantenimiento de los locales escolares, la UGEL, la Municipalidad, los padres de familia, todos?, ¿qué hacían cada uno?

#### **Percepciones sobre la estrategia de transferencia directa**

13. ¿Cómo le informaron sobre este programa? ¿qué le informaron? ¿de dónde provino la información? (identificar si recibió material, consultas a la web, oficinas a las que realizó llamadas telefónicas, etc.)
14. ¿Este año ha recibido ya la transferencia (dinero del programa)?, ¿cómo la recibió?, ¿cuándo la recibió?
15. ¿Cuánto ha recibido la institución?
16. ¿Tramitó Ud. la cuenta en el banco de la Nación para recibir el dinero?, ¿fue sencillo o difícil? ¿por qué? (insistir en razones)
17. ¿Han realizado ya este año algunas acciones de mantenimiento de su local escolar?, ¿cuáles?
18. ¿Cómo decidieron en qué utilizar el dinero?, ¿quiénes participaron en la decisión y en la ejecución?
19. ¿Cómo funciona el Comité de Mantenimiento?
20. ¿El año pasado se beneficiaron con el programa? Si es afirmativo ¿Cuánto recibieron y en qué invirtieron?
21. ¿Cómo han decidido en su Institución Educativa a quién comprarle materiales y a quién contratar para hacer los trabajos de mantenimiento?
22. ¿Ha tenido dificultades para informar sobre los gastos realizados? ¿Cuándo y a quiénes informó? ¿Cómo lo hizo?
23. ¿Cómo funciona el Comité Veedor?
24. ¿Qué papel tiene la UGEL? (orientar si fuera necesario: orientación/información, control de los gastos o los procesos, supervisión de los trabajos, recopilación de la información de las obras realizadas)
25. ¿Qué le parece que le entreguen el dinero directamente a las instituciones educativas para el mantenimiento de los locales escolares?
26. ¿Qué problemas han tenido en el manejo de este programa de transferencia de dinero? (Insistir en varios tipos de problemas)
27. ¿Qué mejoras debería tener la estrategia? (Insistir para no quedarse en el plano normativo solamente)
28. ¿Si se mantuviera el programa un año más (2010), en qué consideraría gastar los recursos que le asignen?



29. ¿Cree usted que debería seguir esta estrategia?, ¿por qué?

*Muchas gracias.*

#### **6.4.4 GUÍA DE ENTREVISTA A AUTORIDADES MUNICIPALES**

Municipalidad de .....  
Nombre del Entrevistado/a: .....

##### **Situación de los locales escolares**

1. ¿Cuáles son los problemas más severos que tienen la infraestructura y el mobiliario escolar en este distrito?
2. Antes del programa, ¿quiénes ayudaban para el mantenimiento de los locales escolares, la Municipalidad, la Dirección Regional de Educación, las UGEL, los padres de familia, todos?, ¿qué hacía cada uno?
3. ¿Este año la Municipalidad está invirtiendo en reparación de colegios o en mejoramiento de mobiliario? Desarrollar en qué, para cuantas instituciones educativas, con cuánto presupuesto?

##### **Percepciones sobre la estrategia de transferencia directa**

4. ¿Cómo le informaron sobre este programa? ¿qué le informaron? ¿de dónde provino la información? (identificar si recibió material, consultas a la web, oficinas a las que realizó llamadas telefónicas, etc.)
5. ¿Cómo deciden las institución educativas a quién comprarle materiales y a quién contratar para hacer los trabajos de mantenimiento? (Explorar sobre funcionamiento de los Comités de Mantenimiento en el distrito?)
6. ¿Cómo funcionan los Comités Veedores? (Insistir en varios tipos de problemas)
7. ¿Cómo hace la municipalidad para participar en todos estos comités (delega en varios funcionarios, a otras organizaciones representativas, etc.)?
8. ¿Los Comités Veedores han tenido dificultades para examinar los gastos realizados en las instituciones educativas? ¿Cuándo se examinan y cómo?
9. ¿Qué papel tiene la UGEL en el programa? (orientar si fuera necesario: orientación/información, control de los gastos o los procesos, supervisión de los trabajos, recopilación de la información de las obras realizadas)
10. ¿Qué le parece que le entreguen el dinero directamente a las instituciones educativas para el mantenimiento de los locales escolares?
11. ¿La municipalidad ha percibido algunos problemas en el manejo de este programa de transferencia de dinero? ¿Cuáles?
12. ¿Qué mejoras debería tener la estrategia? (Insistir para no quedarse en el plano normativo solamente)
13. ¿Cree usted que debería seguir esta estrategia?, ¿por qué?

*Muchas gracias.*

## 6.4.5 FICHA TÉCNICA DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO BÁSICO

FORMATO 1

### FICHA TÉCNICA DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO BÁSICO

Nombre de la Institución Educativa:
-------------------------------------

Código de Local:	Código Modular:
------------------	-----------------

Ubicación: (Av/Calle)	Centro Poblado	Distrito:	Provincia:	Región:
--------------------------	-------------------	-----------	------------	---------

Partidas de Mantenimiento	Unidad de Medida	Cantidad	Costo Estimado S/:
a) Reparación de Ventana			
b) Pintado de paredes			
c)			
d)			
Total			

Número de aulas en el local de la(s) Institución(es) Educativa(s) Pública(s):	
-------------------------------------------------------------------------------	--

Número de Alumnos de la(s) Institución(es) Educativa(s) Pública(s):	
---------------------------------------------------------------------	--

Número de Docentes de la(s) Institución(es) Educativa(s) Pública(s):	
----------------------------------------------------------------------	--

Nombre del Director (nombrado y/o encargado):
-----------------------------------------------

Detalle:
----------

Fecha:

\_\_\_\_\_  
Director de la I.E.E.

\_\_\_\_\_  
Presidente APAFA y/o Padre  
de Familia



## **6.4.7 NORMA PARA LA EJECUCIÓN DEL MANTENIMIENTO PREVENTIVO BÁSICO DE LOS LOCALES DONDE FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS**

### **DIRECTIVA Nº 003-2008-ME/VMGI**

#### **I. OBJETO**

La presente directiva tiene por objeto establecer las normas complementarias y los procedimientos de carácter técnico-operativo, así como la asignación de las responsabilidades de los diferentes Órganos del Ministerio de Educación, involucrados en la entrega, ejecución, seguimiento y declaración de gastos de los recursos asignados en el numeral 10.1, artículo 10 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, Ley Nº 29142 y su modificatoria, el Decreto de Urgencia Nº 004-2008.

#### **II. FINALIDAD**

2.1 Garantizar legalidad, eficiencia, eficacia y transparencia de la ejecución de los recursos asignados en el numeral 10.1, artículo 10 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, para el mantenimiento preventivo básico de los locales de las instituciones educativas públicas, en el ámbito nacional.

2.2 Asegurar que los locales de las instituciones educativas públicas, a nivel nacional, se encuentren en condiciones físicas adecuadas y seguras, para el normal desarrollo de las actividades del año escolar 2008.

#### **III. ALCANCES**

##### 2.1 Ministerio de Educación

- Viceministerio de Gestión Institucional
- Secretaria General
- Secretaria de Planificación Estratégica

##### 2.2 Direcciones Regionales de Educación

##### 2.3 Unidades de Gestión Educativa Local

##### 2.4 Instituciones Educativas Públicas

##### 2.5 Asociaciones de Padres de Familia

##### 2.6 Comités Veedores

#### **IV. BASE LEGAL**

- a) Ley Nº 28044 - Ley General de Educación
- b) Ley Nº 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público
- c) Ley Nº 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

d) Ley Nº 27245 - Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, modificada por la Ley Nº 27958

e) Ley Nº 29142 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008

f) Ley Nº 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y su reglamento

g) Decreto de Urgencia Nº 004-2008 Disposiciones Excepcionales y Complementarias para la aplicación del Numeral 10.1 del Artículo 10 de la Ley 29142, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008.

h) Directiva Nº 003-2007-EF/76.01, Directiva para la Ejecución Presupuestaria

i) Ley Nº 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería

j) Directiva Nº 001-2007-EF/77.15, Directiva de Tesorería.

k) Decreto Supremo Nº 006-2006-ED, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación y sus modificatorias.

l) Resolución Ministerial Nº 530-2007-ED, Disponen que los Directores de la UGEL y de las DRE, a nivel nacional, remitan datos de los directores de las instituciones educativas públicas.

m) Resolución Ministerial Nº 540-2007-ED. que dispone el uso obligatorio del código modular de la institución educativa y el código del local escolar.

## **V. DEFINICIÓN DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO BASICO**

**5.1 Mantenimiento preventivo básico:** Comprende las acciones que se deben realizar, en forma periódica para prevenir, evitar o neutralizar daños y/o el deterioro de las condiciones físicas del local escolar, instalaciones, mobiliario y equipos, el mismo que se entiende como mantenimiento preventivo menor.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto de Urgencia Nº 004-2008, el monto de S/. 270'000,000.00, asignados en el Pliego 010: Ministerio de Educación, Unidad Ejecutoria 108 Programa Nacional de Infraestructura Educativa, serán destinados **exclusivamente al mantenimiento preventivo básico de los locales donde funcionan las instituciones educativas públicas.**

## **VI. PROCEDIMIENTOS Y RESPONSABILIDADES**

### **6.1 DEL MINISTERIO DE EDUCACION**

#### **6.1.1 De la Secretaria de Planificación Estratégica**

a) A través de la Unidad de Estadística revisa y consolida el listado de locales a nivel nacional en los que funcionan las Instituciones Educativas Públicas en base a la información disponible en el padrón de instituciones educativas y el padrón de locales.

b) La Unidad de Presupuesto, autoriza el Calendario de Compromisos de la Unidad Ejecutora 108: Programa Nacional de Infraestructura Educativa, del Pliego 010: Ministerio de Educación, en la Fuente de Financiamiento "Recursos Ordinarios", en el mes de enero y febrero del 2008, para asignar los recursos, bajo la modalidad de "Subvenciones" a las Instituciones Educativas Públicas en el ámbito nacional, emitiendo la certificación del crédito presupuestal, utilizando la siguiente cadena de gastos:

CADENA DE GASTOS

5 : Gastos Corrientes

5.4 : Otros Gastos Corrientes

5.4.11 : Aplicaciones Directas

5.4.11.40 : Subvenciones Sociales

#### 6.1.2 De la Oficina General de Administración

a) A través de la Unidad de Personal, compatibilizar el listado de locales con la información brindada por las DRE y UGEL respecto a los nombres, apellidos, DNI del Director de la institución educativa, para su aprobación mediante Resolución del Titular del Pliego. Dicha información deberá ser suministrada a la Oficina General de Administración para que ésta a su vez la remita a la Dirección Nacional del Tesoro Público para que autorice al Banco de la Nación la apertura de cuentas de cada institución educativa pública en el ámbito nacional.

b) A través de la Unidad de Administración Financiera, atender el requerimiento de OINFE para la ejecución de los montos autorizados en el Calendario de Compromisos, y sobre la base del Anexo de la Resolución Ministerial a que se refiere el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 004-2008; registra en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público el compromiso, devengado y girado, utilizando para sus registros la cadena de gastos indicada en el literal b) del numeral 6.1.1 de la presente Directiva:

La afectación del gasto, será sustentada con la Declaración de Gastos, elaborada y remitida por cada institución educativa pública del ámbito nacional, en su calidad de ejecutora del gasto, debiendo presentarlo en el Formato 2 "Declaración de Gastos" que forma parte de la presente Directiva.

c) A través de la Unidad de Administración Financiera, dentro de sus planes de trabajo, incluirá las visitas que crea necesario a las instituciones educativas públicas que no hubieran remitido dentro de las fechas establecidas las Declaraciones de Gastos.

d) A través del Área de Tesorería, coordinar con la Dirección Nacional del Tesoro Público y el Banco de la Nación de depositar los recursos en las cuentas aperturadas en el Banco de la Nación a nombre de cada institución educativa pública durante los meses de enero y febrero del 2008, quedando el Director o quién haga sus veces facultado para girar y pagar los gastos que origine el mantenimiento preventivo básico de los locales en que funcionan las instituciones educativas públicas.

e) Los montos de los desembolsos de recursos para acciones del mantenimiento preventivo básico de las aulas de las Instituciones Educativas Públicas a nivel nacional, ha sido determinado en el numeral 10.1, artículo 10 de la Ley, de la siguiente forma:

<b>Nº DE AULAS</b>	<b>MONTO DE DESEMBOLSO</b>
- 1 a 2 aulas	S/. 4, 500,00 total
- 3 a 4 aulas	S/. 5, 500.00 total
- 5 a 10 aulas	S/. 1, 200,00 por aula
- más de 10 aulas, hasta tope de 20 aulas	S/. 1, 100,00 por aula

f) Teniendo en cuenta que la ejecución de estos recursos se lleva a cabo a través de instituciones educativas públicas, las cuales no tienen la condición de unidad ejecutora y no están conectadas al Sistema Integrado de Administración Financiera para el Sector Público (SIAF-SP); la utilización de los mismos se hará necesariamente de acuerdo al Formato 1 "Ficha Técnica de Mantenimiento", firmada por el Director de la institución educativa pública y los dos representantes de los padres de familia, debiendo declarar los gastos efectuados de acuerdo al Formato 2 "Declaración de Gastos". El Formato 2

debe estar firmado por el Director de la institución educativa pública, acompañado del Informe del Comité Veedor.

Los documentos sustentatorios como: los comprobantes de pago autorizados por la SUNAT y las Declaraciones Juradas deben quedar en poder de la institución educativa pública, para las posteriores revisiones por parte del Órgano de Control correspondiente.

g) Remitir a la OINFE, copia del Formato 2 Declaración de Gastos, para que emita el informe final a la Alta Dirección del Ministerio de Educación de la utilización de los recursos otorgados a las instituciones educativas públicas del ámbito nacional.

#### 6.1.3 De la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE)

a) Coordinar con las DRE y UGEL para realizar el seguimiento y monitoreo de las acciones de mantenimiento preventivo básico que realizarán los directores de las instituciones educativas públicas conforme a lo dispuesto en la normatividad.

b) Coordinar con el Circulo de Mejora de la Calidad del Gasto, para realizar el seguimiento y monitoreo de las acciones de mantenimiento preventivo básico que realizarán los directores de las Instituciones educativas públicas conforme a lo dispuesto en la normatividad.

c) Llevar el registro de las "Fichas Técnicas de Mantenimiento", suscritas por el Comité de Mantenimiento de cada local escolar, donde conste la situación actual del local y las acciones de mantenimiento que se han programado realizar, entre otros aspectos.

d) Llevar el registro de los Informes del Comité Veedor de las instituciones educativas públicas.

e) Hacer entrega de la Cartilla "Programa de Mantenimiento de Locales Escolares" a cada UGEL, para su distribución a las instituciones educativas públicas de su jurisdicción.

f) Supervisar y monitorear la ejecución de las obras de mantenimiento preventivo básico, en correspondencia con los recursos transferidos a las Instituciones Educativas Públicas, mediante visitas selectivas de inspección.

g) Elaboración y presentación del Informe Final de la ejecución de las acciones destinadas al mantenimiento preventivo básico de los locales donde funcionan las instituciones educativas públicas, a más tardar hasta el 30 de agosto de 2008.

h) Solicitar a la Oficina General de Administración, que se ejecute los montos autorizados en el Calendario de Compromisos para el mantenimiento preventivo básico de los locales a cargo de las instituciones educativas públicas, adjuntando la certificación del crédito presupuestal, Formato 05-A y el Anexo de la Resolución Ministerial que se apruebe al amparo de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 004-2008

## 6.2. DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA

6.2.1 El Director de la institución educativa convoca e instala el Comité de Mantenimiento, presidido por él y conformado al menos, por dos representantes de los padres de familia, a fin de determinar la priorización de las acciones de mantenimiento, en función a los recursos recibidos.

6.2.2 El Comité de Mantenimiento registra las acciones de mantenimiento priorizadas, en la "Ficha Técnica de Mantenimiento", de acuerdo al modelo del Formato 01, siguiendo las orientaciones de la Cartilla "Programa de Mantenimiento de Locales Escolares".

6.2.3 El Director de la institución educativa deberá acercarse a la Oficina correspondiente del Banco de la Nación, para cobrar el monto asignado a su institución educativa, conforme al anexo de la Resolución Ministerial que para tal efecto sea aprobada. Para ello deberá presentar los siguientes documentos:

a) Documento Nacional de Identidad

b) Copia de la Resolución Directoral fedateada, que lo nombra y/o encarga donde conste que dicha resolución tiene vigencia indefinida o se encuentra vigente al año 2008.

6.2.4 Dirigir y ejecutar las acciones de mantenimiento preventivo básico en el local de la institución(es) educativa(s) a su cargo.

6.2.5 Adicionalmente el Director de la Institución Educativa Pública, al amparo del artículo 9 del Decreto de Urgencia N° 004-2008, esta facultado para:

a) Contratar directamente la adquisición de bienes y/o servicios que se requieren para cumplir con las acciones a realizar, definidas en la "Ficha Técnica de Mantenimiento".

b) Exigir a los proveedores la emisión y cancelación de los respectivos comprobantes de pago (Facturas, Boletas de Venta, etc) autorizados por la SUNAT; así como, la firma y/o huella digital, si fuere el caso, en los recibos de pago.

c) Elaborar el Formato 2 "Declaración de Gastos" por la utilización del monto asignado y remitirla conjuntamente con el Informe del Comité Veedor a los Órganos indicados en el siguiente a más tardar el 29 de agosto de 2008, en caso contrario, la Oficina General de Administración, bajo responsabilidad comunicará a la DRE y/o UGEL de la jurisdicción a fin que proceda a efectuar la correspondiente retención de sus haberes.

6.2.6 Remitir a la Oficina General de Administración del Ministerio de Educación el saldo no utilizado de los recursos otorgados a las instituciones educativas públicas, los cuales serán revertidos a la Dirección Nacional de Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Entiéndase por saldo no utilizado de los recursos otorgados, a los fondos sobre los que no exista una obligación de pago por bienes y servicios contratados, entregados o brindados.

6.2.7 Remitir, copia del Formato 2 de Declaración de Gastos, a más tardar hasta el 29 de agosto del 2008, a las entidades que se indican a continuación:

- Una copia, a la Oficina General de Administración del Ministerio de Educación.
- Una copia a la Dirección Regional de Educación.
- Una copia a la Unidad de Gestión Educativa Local.

6.2.8 Los documentos que sustentan la Declaración de Gastos quedarán en custodia de la institución educativa pública para cualquier acción de control posterior.

6.2.9 Remitir al Comité veedor la "Ficha Técnica de Mantenimiento" levantada por el Comité de Mantenimiento antes del inicio de las actividades.

6.2.10 Los directores de las instituciones educativas públicas que no ejecuten los gastos, conforme a los montos transferidos, se les abrirá proceso disciplinario administrativo.

6.2.11 El Comité Veedor, para el caso de las instituciones educativas públicas polidocentes completas y polidocentes multigrados (incompletas), estará conformado, al menos por:



a) El Alcalde de la Municipalidad Distrital o Provincial, según corresponda del distrito o de la provincia a la cual pertenece la institución educativa, quien lo preside.

b) Dos representantes de la Asociación de Padres de Familia. En caso que no se encuentre constituida, serán dos representantes de los padres de familia designados en asamblea.

Para el caso de las instituciones educativas unidocentes, el Comité Veedor estará conformado, al menos por:

- a) Un representante de la organización más representativa de la comunidad, quien lo preside.
- b) Dos representantes de los padres de familia designados en asamblea.

El Comité Veedor tiene, entre otras facultades, las siguientes:

a) Verificar el cumplimiento de las acciones para el mantenimiento básico preventivo de los locales de las instituciones educativas públicas, de acuerdo con la "Ficha Técnica de Mantenimiento" levantada por el Comité de Mantenimiento, antes del inicio de las actividades.

b) Remitir a la UGEL respectiva, los informes que elaboren durante el proceso de ejecución, donde se harán constar todas las incidencias relacionadas con la ejecución de las acciones de mantenimiento preventivo básico de los locales de las instituciones educativas públicas.

### **6.3. DE LA DIRECCION REGIONAL DE EDUCACION**

a) Desarrollar las acciones necesarias que correspondan, a fin de brindar el apoyo administrativo e información para asegurar la ejecución, seguimiento y declaración de gastos de los recursos asignados para el mantenimiento preventivo básico de los locales de las instituciones educativas públicas el ámbito de su competencia.

b) Supervisar y fiscalizar la ejecución de mantenimiento de los recursos asignados para el mantenimiento de los locales de las Instituciones Educativas Públicas del ámbito de su competencia.

c) Recibir copias de los Informes del Comité Veedor y de las Declaraciones de Gastos elaborados y remitidos por los Directores de la instituciones educativas públicas en el plazo establecido en el numeral 6.2.17

d) Elaborar el Informe Final de ejecución en el ámbito de su jurisdicción, hasta el 30 de agosto del año 2008.

e) Entregar copia de la Resolución Directoral, que designa o encarga a cada director de la institución educativa pública dejando constancia de su vigencia durante el año 2008.

### **6.4 DE LA UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL**

Las Unidades de Gestión Educativa Local (UGELs) son responsables de:

a) Brindar el apoyo administrativo y la orientación necesaria a los directores de las instituciones educativas públicas a fin de asegurar la ejecución de los recursos asignados para el mantenimiento preventivo básico de los locales de las instituciones educativas públicas.

b) Asegurar la conformación del Comité de Mantenimiento y Comité Veedor de las instituciones educativas públicas de sus respectivos ámbitos.

c) Informar al Ministerio de Educación la relación de directores con el número del documento nacional de identidad y Resolución de designación y/o encargatura en las instituciones educativas públicas beneficiadas con el mantenimiento preventivo básico de los locales escolares de las instituciones educativas públicas; para su aprobación mediante Resolución Ministerial, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto de Urgencia N° 004-2008.

d) Sustentar los datos de los directores de las instituciones educativas públicas para el mantenimiento preventivo básico de los locales escolares de las instituciones educativas públicas; para su aprobación mediante Resolución Ministerial.

e) Entregar copia de la Resolución Directoral, que designa o encarga a cada director de la institución educativa pública dejando constancia de su vigencia durante el año 2008.

f) Entregar la Cartilla “Programa de Mantenimiento de Locales Escolares” a los directores de las instituciones educativas públicas.

g) Recepcionar los informes que elabore el Comité Veedor, la “Ficha Técnica de Mantenimiento” y de las “Declaraciones de Gastos”, elaborados y remitidos por el Director de la Institución Educativa Pública, hasta el 28 de agosto del 2008.

## **VII. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS**

**PRIMERA:** Los documentos sustentatorios de las “Declaraciones de Gastos” del uso de los recursos asignados para el mantenimiento preventivo básico de los locales de las Instituciones Educativas Públicas, cuyas copias que deberán ser remitidas a las UGEL respectivas, son las siguientes:

- a) Ficha Técnica de Mantenimiento, aprobado por el Comité de Mantenimiento
- b) Voucher de cobro del Banco de la Nación
- c) Comprobantes de Pago de los proveedores de bienes y servicios.
- d) Declaración Jurada de los gastos sin comprobantes de pago; y
- e) Copia del Informe del Comité Veedor.

Las copias de los documentos a remitir al Ministerio de Educación, DRE y UGEL son los siguientes:

- a) El Formato 2 Declaración de Gastos; y
- b) Copia del Informe del Comité Veedor.

### **SEGUNDA:**

Las consultas sobre el proceso de designación y/o encargo de los directores de las instituciones educativas unidocentes y multigrados serán absueltas por la Unidad de Personal del Ministerio de Educación.

### **TERCERA:**

La Cartilla “Programa de Mantenimiento de Locales Escolares” se encuentra disponible en la página WEB del Ministerio de Educación, la misma que contiene las orientaciones principales para la ejecución del mantenimiento preventivo básico de los locales escolares donde funcionan las instituciones educativas públicas.

### **CUARTA:**

El Ministerio de Educación, las DRE y UGEL tienen la obligación de realizar acciones de fiscalización posterior a través de sus órganos competentes.

## **VIII. DISPOSICIÓN FINAL**

Las instancias involucradas quedan facultadas para emitir directivas, en el ámbito de su competencia a fin de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en numeral 10.1, artículo 10 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008, Ley N° 29142 y su modificatoria, el Decreto de Urgencia N° 004-2008.