

# **INFORME FINAL**

## **EVALUACION DE DISEÑO Y EJECUCION DE PRESUPUESTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA (PRONIED)**

**MINISTERIO DE EDUCACION**

**EVALUADOR INDEPENDIENTE: TEODORO SANZ**

## **INDICE.**

### **LISTA DE ABREVIATURAS.**

### **RESUMEN EJECUTIVO.**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>I. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA.</b>	<b>4</b>
I.1. Información sobre la Intervención Pública Evaluada.	4
I.1.1. Justificación de la Intervención Pública Evaluada (Contenido 1)	4
I.1.2. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de objetivos.	7
I.1.2.1. Objetivos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de resultado final/resultado específico. (Contenido 2)	7
I.1.2.2. Descripción de los productos que entrega la Intervención Pública Evaluada así como de sus actividades. (Contenido 3)	9
I.1.3. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de los indicadores y sus metas en el horizonte temporal. (Contenido 4)	13
I.2. Temas de evaluación.	14
I.2.1. Diagnóstico de la situación inicial. (Contenido 16)	14
I.2.2. Lógica vertical del Marco Lógico. (Contenido 17-20)	17
I.2.3. Lógica horizontal del Marco Lógico. (Contenido 21-23)	19
<b>II. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA.</b>	<b>24</b>
II.1. Información sobre la Intervención Pública Evaluada.	24
II.1.1. Focalización/priorización y afiliación.	24
II.1.1.1. Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida. (Contenido 7)	24
II.1.1.2. Criterios de focalización/priorización. (Contenido 8)	26
II.1.2. Productos provistos a la población.	28
II.1.2.1. Caracterización y cuantificación de los productos	

provistos a la población. (Contenido 9)	28
II.1.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación.	39
II.1.3.1. Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación. (Contenido 10)	39
II.1.4 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 6)	40
II.1.5 Relación interinstitucional (Contenido 5)	43
II.2. Temas de evaluación.	44
II.2.1. Focalización/priorización y afiliación.	44
II.2.1.1. Pertinencia de los criterios (Contenidos 26 y 27)	44
II.2.1.2. Afiliación de beneficiarios (Contenido 28)	45
II.2.1.3. Focalización (Contenido 29)	45
II.2.2. Productos provistos a la población (Contenido 30)	47
II.2.2.1. Celeridad del proceso de entrega de productos	47
II.2.2.2. Calidad del proceso de entrega de productos	56
II.2.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación.	62
II.2.3.1. Pertinencia de los indicadores (Contenido 31)	62
II.2.3.2. Disponibilidad y uso de un sistema de información (Contenido 32)	63
II.2.4 Estructura organizacional (Contenido 25)	64
II.2.5 Coordinación interinstitucional (Contenido 24)	68
<b>III. PRESUPUESTO Y RESULTADOS.</b>	<b>72</b>
III.1. Información sobre la Intervención Pública Evaluada.	72
III.1.1. Criterios de asignación, transferencia y pago. (Contenido 11-12)	72
III.1.2. Proceso de asignación, transferencia y pago. (Contenido 13)	73
III.1.3. PIA/PIM vs. Presupuesto ejecutado. (Contenido 14)	77
III.1.4. Costos de los productos y sus metas físicas. (Contenido 15)	80
III.2. Temas de evaluación.	81

III.2.1. Eficacia y calidad	81
III.2.1.1. Desempeño en cuanto a actividades (Contenido 33)	81
III.2.1.2. Desempeño en cuanto a productos (Contenido 34)	82
III.2.1.3. Desempeño en cuanto a resultado específico (Contenido 35)	85
III.2.1.4. Desempeño en cuanto a resultado final (Contenido 36)	86
III.2.2. Análisis presupuestario	87
III.2.2.1. Asignación / distribución de recursos (Contenidos 38 – 40)	87
III.2.2.2. Transferencia de recursos (Contenidos 41 – 42)	88
III.2.2.3. Ejecución presupuestaria (Contenido 37)	89
III.2.3. Eficiencia	92
III.2.3.1. A nivel de actividades y/o productos (Contenido 43)	92
III.2.3.2. Gastos de administración (Contenido 44)	93
III.2.4. Sostenibilidad (Contenido 45)	94
III.2.5. Justificación de la continuidad (Contenido 46)	95
III.2.6. Análisis de género (Contenido 47)	96
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</b>	<b>97</b>
<b>BIGLIOGRAFIA.</b>	<b>114</b>
<b>ANEXOS.</b>	
<b>FORMATOS</b>	
<b>PRESENTACION PPT</b>	
<b>ESTRUCTURA DE DOCUMENTO CORTO PARA LAS EDEP</b>	
<b>PROCEDIMIENTOS Y CRONOGRAMAS DE EDEP.</b>	

## RELACION DE CUADROS

Cuadro 1. Indicadores de infraestructura, servicios y mobiliario en locales educativos públicos en Perú, según zonas urbanas o rurales, 2007 y 2011.	5
Cuadro 2. Marco Lógico de PRONIED.	8
Cuadro 3. Productos del Marco Lógico de PRONIED, acciones que incluyen y mecanismos para llevar a cabo las acciones.	9
Cuadro 4. Estimación del número de locales escolares públicos que requieren intervención, según tipo de intervención, 2011.	15
Cuadro 5. Propuesta de Marco Lógico para PRONIED.	21
Cuadro 6. Población potencial estimada de los proyectos inversión en el 2007 y población atendida por el PRONIED durante el período 2008 – Agosto 2012 (en número de estudiantes).	25
Cuadro 7. Diferencias entre la población potencial estimada de los proyectos de inversión en el 2007 y 2011 (en número de estudiantes).	25
Cuadro 8. Instituciones educativas objetivo y efectivamente atendidas por el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011.	26
Cuadro 9. Funciones de OINFE según el Reglamento Operativo de Funciones del MINEDU.	40
Cuadro 10. Distribución de los estudiantes de instituciones educativas beneficiarias de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según nivel de pobreza del distrito donde se ubican las instituciones y tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.	46
Cuadro 11. Promedio de meses de duración del ciclo de los proyectos ejecutados por PRONIED y de los transferidos a gobiernos sub nacionales, 2008 – Agosto 2012.	55
Cuadro 12. Esquema de funciones de OINFE, aplicación de las mismas a la cartera de inversión del PRONIED, unidad responsable de OINFE, y otras instituciones que deberían tener participación relevante.	71
Cuadro 13. Presupuesto Institucional de Apertura, Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Ejecutado del PRONIED, 2008 – Agosto 2012 (en soles).	77
Cuadro 14. Monto aprobado en viabilidad, tamaño promedio de proyecto y monto ejecutado de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.	78

Cuadro 15. Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Ejecutado del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011 (en soles).	79
Cuadro 16. Monto aprobado en viabilidad, tamaño promedio de proyecto y monto ejecutado de los proyectos transferidos del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.	80
Cuadro 17. Presupuesto Institucional Modificado y monto ejecutado en construcción de instalaciones educativas, según niveles de gobierno, 2008 – Agosto 2012 (en soles).	84
Cuadro 18. Instituciones beneficiadas por el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares y que rindieron la Declaración de Gastos, 2008 – 2011.	85
Cuadro 19. Metas previstas y ejecutadas de los indicadores asociados al resultado específico del PRONIED, 2007 – 2011.	86
Cuadro 20. Distribución del monto ejecutado por los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED según nivel de pobreza del distrito donde se intervino y tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.	87
Cuadro 21. Inversión promedio por proyecto y por estudiante de los proyectos ejecutados por PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012 (en soles).	92
Cuadro 22. Costo promedio por institución educativa del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011 (en soles).	93
Cuadro 23. Gastos administrativos del PRONIED, 2008 – Agosto 2012.	94

## RELACION DE GRAFICOS

Gráfico 1. Monto ejecutado en construcción de instalaciones educativas, según niveles de gobierno, 2008 – Agosto 2012 (en soles).	6
Gráfico 2. Flujograma de ejecución de proyectos de inversión pública.	29
Gráfico 3. Número de proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.	33
Gráfico 4. Monto ejecutado de proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012 (en miles de soles)	33
Gráfico 5. Número de proyectos transferidos por el PRONIED, según tipo de gobierno, 2008 – Agosto 2012.	35
Gráfico 6. Monto aprobado en viabilidad de los proyectos transferidos del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012 (en miles de soles)	35
Gráfico 7. Flujograma de ejecución del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares.	36
Gráfico 8. Número de instituciones educativas beneficiarias del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011.	38
Gráfico 9. Organigrama de OINFE.	42
Gráfico 10. Distribución de locales escolares de gestión pública en el Perú, según si cuentan con código de inmueble y ficha en Registros Públicos, 2012.	48
Gráfico 11. Porcentaje de proyectos viables entre 2008 y 2011 que obtuvieron la viabilidad en un lapso mayor a 6 meses desde que se registraron en el Banco de Proyectos.	50
Gráfico 12. Promedio de meses entre la declaración de viabilidad y el primer devengado de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, 2008 – Agosto 2012.	51
Gráfico 13. Promedio de meses entre la declaración de viabilidad y el primer devengado de los proyectos transferidos por el PRONIED a gobiernos sub nacionales, 2008 – Agosto 2012.	52
Gráfico 14. Promedio de meses entre el primer y último devengado de los proyectos ejecutados por el PRONIED, 2008 – Agosto 2012.	53
Gráfico 15. Resumen de principales procedimientos y dificultades en el ciclo de proyectos ejecutados por PRONIED	54

Gráfico 16. Propuesta de organigrama para OINFE.	66
Gráfico 17. Flujograma de procedimientos para la transferencia de recursos a los locales escolares.	76
Gráfico 18. Distribución porcentual del presupuesto ejecutado por PRONIED según cartera de inversión y Programas, 2008 – Agosto 2012.	79
Gráfico 19. Distribución de los costos asociados a los proyectos de inversión ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, 2008 – Agosto 2012.	81
Gráfico 20. Nivel de ejecución física ponderada del Ministerio de Educación y de PRONIED, 2008 – 2010.	82
Gráfico 21. Distribución de los proyectos con código SIAF del PRONIED, según estado de ejecución, 2008 – Agosto 2012.	83
Gráfico 22. Porcentaje del total de proyectos transferidos por el PRONIED que iniciaron su ejecución antes de Agosto del 2012.	84
Gráfico 23. Tasa de cobertura educativa en el Perú, según grupos de edades, 2007 – 2011.	86
Gráfico 24. Nivel de ejecución financiera de los proyectos de inversión del PRONIED y del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011.	90
Gráfico 25. Nivel de ejecución financiera de los proyectos de inversión del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – 2011.	90
Gráfico 26. Nivel de ejecución financiera del Ministerio de Educación y del PRONIED, 2008 – 2011.	92



## **RELACION DE ANEXOS**

Anexo 1. Fuentes primarias consultadas para la evaluación.

Anexo 2. Resultados principales de la ENEDU en temas de infraestructura educativa, según zonas urbanas o rurales. 2010 – 2011.

Anexo 3. Definiciones de rehabilitación, sustitución y mantenimiento.

Anexo 4. Principales normas pedagógicas y de construcción que rigen los proyectos de inversión en infraestructura educativa.

Anexo 5. Principales Normas Técnicas Peruanas para el mobiliario de instituciones educativas.

Anexo 6. Estimación del número de locales escolares públicos que requieren intervención, según regiones y tipo de intervención, 2011

Anexo 7. Informe de síntesis de la evidencia empírica e investigación académica realizada.

Anexo 8. Inclusión del componente de la infraestructura educativa, mobiliario y equipamiento en proyectos o planes del sector educación.

Anexo 9. Población potencial estimada en el 2007 y población atendida por el PRONIED durante el período 2008 – 2012, según regiones.

Anexo 10. Distribución de los proyectos ejecutados y/o en ejecución PRONIED según niveles de educación, regiones y tipo de obra, 2008 – Agosto 2012.

Anexo 11. Distribución de los proyectos transferidos por PRONIED según ubicación, 2008 – Agosto 2012.

Anexo 12. Funciones de las Unidades de OINFE según el Reglamento Operativo de Funciones del MINEDU.

Anexo 13. Distribución de locales escolares de gestión pública en el Perú, según si cuentan con código de inmueble y ficha en Registros Públicos, 2012.

Anexo 14. Distribución del monto ejecutado de los proyectos de inversión del PRONIED según regiones, 2008 – Agosto 2012

Anexo 15. Distribución del monto aprobado en viabilidad de los proyectos transferidos por PRONIED según regiones, 2008 – Agosto 2012

Anexo 16. Costos asociados a la ejecución de obras de infraestructura de PRONIED, 2008 – Agosto 2012.

## **RELACION DE FORMATOS**

Formato I. Formato de Matriz Lógica.

Formato II. Indicadores de desempeño y sus metas.

Formato III. Población potencial, objetivo y atendida de la intervención pública evaluada.

Formato IV. Programación física de los productos y actividades.

Formato V. Gasto total de la intervención pública evaluada.

Formato VI. Porcentaje del Presupuesto Institucional de Apertura de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Institucional de Apertura de la Institución Responsable (2008-2012).

Formato VII. Proporción del Presupuesto Institucional Modificado de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2008-2011).

Formato VIII. Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada (2008-2012).

Formato X. Gastos de Administración y Gastos de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada.

Formato XI. Costo promedio por unidad de producto y costo promedio por personal atendida.

Formato XII. Cuadro Análisis de Género en la Intervención Pública Evaluada.

## **LISTA DE ABREVIATURAS.**

ADS	Adjudicación Directiva Selectiva
AMC	Adjudicación de Menor Cuantía
APAFA	Asociación de Padres de Familia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CAS	Contratos Administrativos por Servicios
CM	Comité de Mantenimiento
DNTP	Dirección Nacional de Tesoro Público
DRE	Dirección Regional de Educación
DS	Decreto Supremo
EBR	Educación Básica Regular
EDEP	Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto
ENEDU	Encuesta Nacional a Instituciones Educativas de Nivel Inicial y Primaria
FORSUR	Fondo para la Reconstrucción del Sur
GORE	Gobierno Regional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud
LP	Licitación Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MOF	Manual de Organización y Funciones
MINEDU	Ministerio de Educación
OGA	Oficina General de Administración
OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa
OPI	Oficina de Programación de Inversiones
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
PIM	Presupuesto Inicial Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PMIP	Programa Multianual de Inversión Pública
PMLE	Programa de Mantenimiento de Locales Escolares
POI	Plan Operativo Institucional
PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y de Funciones
SG	Secretaría General
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPE	Secretaría de Planificación Estratégica
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
TUPA	Texto Único de Procedimiento Administrativo

UGEL            Unidad de Gestión Educativa Local

## **INTRODUCCION.**

Hasta el 2006 la mayoría de las inversiones en infraestructura escolar eran formuladas y ejecutadas por el gobierno nacional a través del Instituto Nacional de Infraestructura y Salud (INFES). En Agosto de dicho año, mediante Decreto Supremo N° 049-2006-PCM dicha institución fue absorbida por la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) del Ministerio de Educación (MINEDU). Esta fusión por absorción se hizo para evitar duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades, y se determinó que el proceso en el cual se transferiría los recursos, personal, y acervo documentario correspondiente al MINEDU duraría hasta 45 días calendarios.

En Octubre del 2006, vía Resolución Ministerial N° 0679-2006-ED, se formaliza la creación de la Unidad Ejecutora 108 “Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)”. La visión del Programa es “ser el Programa en infraestructura educativa que asegure la dotación eficiente y eficaz de espacios educativos equipados a las instituciones educativas públicas del Estado peruano acorde con las normas y lineamientos técnico-pedagógicos”, y su misión es “contribuir con la modernización educativa a nivel nacional, brindando una infraestructura educativa de acuerdo con las normas y lineamientos técnico-pedagógicos establecidos por el sector, en beneficio de la niñez y juventud peruana.”

OINFE es un órgano de línea del Vice ministerio de Gestión Institucional del MINEDU y, según esta misma Resolución 0679 - 2006, es quien se encarga de ejecutar las acciones del PRONIED. De acuerdo al Reglamento de Operación y Funciones (ROF) del MINEDU, OINFE es “responsable de normar, diseñar y difundir criterios técnicos sobre construcción, equipamiento y mantenimiento de locales escolares; promover proyectos experimentales en el área de su competencia; y mantener actualizados los inventarios de propiedad inmobiliaria del sector”.

Cabe resaltar en este punto los diferentes roles de los niveles de gobierno y de la institución educativa:

- El MINEDU es el responsable de la rectoría del sistema educativo y le corresponde definir las políticas y normas nacionales (en coordinación con los otros niveles de gobierno) que garanticen el derecho a una educación de calidad, con equidad y pertinencia.
- El Gobierno Regional (GORE) es el responsable de la gestión del servicio educativo a través de sus instancias de gestión bajo un enfoque territorial (en coordinación con los gobiernos locales) en el marco de las políticas nacionales. La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) es la instancia de ejecución descentralizada del gobierno regional y depende de la Dirección Regional de Educación (DRE), y ambas son las encargadas de implementar la política nacional regional del sector educación.
- El Gobierno Local es el responsable de la articulación de las necesidades educativas de la comunidad y de los servicios al ciudadano en su territorio, favoreciendo una gestión territorial e intersectorial.

- La institución educativa es la primera y principal instancia de gestión del servicio educativo con el objetivo de lograr aprendizaje y formación integral de calidad de los estudiantes en el marco de su autonomía pedagógica e institucional

### **Objetivos y alcance de la consultoría.**

La presente consultoría tiene como objetivo evaluar y determinar si el diseño de las acciones vinculadas con el PRONIED es el más apropiado para la obtención de resultados, a partir de la identificación de los productos que se financian con la intervención y su relación con los resultados esperados. Asimismo, evaluar y determinar si las unidades responsables de las acciones vinculadas con el PRONIED son eficaces (alcanzan las metas previstas), eficientes (al menor costo) y entregan productos que cumplen con requerimientos de calidad.

Precisamente, al ser OINFE la responsable de la ejecución del PRONIED, resulta inevitable que a lo largo del documento el análisis se centre no solamente en el diseño y ejecución de los productos y actividades del PRONIED sino en el rol de OINFE, en su organización y los mecanismos existentes para llevar a cabo el Programa<sup>1</sup>.

En el presente informe se analiza lo ocurrido en el período 2008 – Agosto 2012 y los criterios de evaluación son los previstos en los términos de referencia de la consultoría, y que han determinado la estructura del documento en cuatro capítulos, además de la presente introducción.

- En el primer capítulo el énfasis está en el diseño del Programa; específicamente se presenta el problema o necesidad que se espera resolver con el Programa, y a partir de ello se justifica la intervención. Asimismo, se describen los objetivos, productos y actividades del PRONIED, contemplado en su Marco Lógico; y se analiza su lógica vertical y horizontal.
- En el segundo capítulo el énfasis está en la implementación del PRONIED: la focalización del mismo (población objetivo, criterios de priorización); el análisis de cómo se están brindando los productos a la población objetivo y cómo se están llevando a cabo las actividades; las funciones de seguimiento y evaluación que desarrolla OINFE, así como su estructura organizacional, mecanismos de coordinación y relaciones inter institucionales con otros agentes relevantes en la materia.
- En el tercer capítulo el énfasis está puesto en la eficacia y eficiencia del Programa; lo que incluye revisión de las metas alcanzadas en términos de actividades, productos y resultados (eficacia), análisis de ejecución presupuestaria, costos, asignación y distribución de recursos, y de eficiencia.
- Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Cabe resaltar que OINFE no se dedica exclusivamente al PRONIED, sino que también apoya y asesora la ejecución de otros proyectos del MINEDU como el de “Escuelas Rurales”, “APROLAB II” y otros. Este tipo de apoyo no es materia de análisis porque escapa al alcance de la consultoría y porque, de todas maneras, la ejecución de PRONIED es la responsabilidad principal de OINFE.

En la mayoría de contenidos del presente informe, los resultados se presentan desagregados según “cartera de proyectos o acciones” del PRONIED: proyectos regulares, colegios emblemáticos, shock de inversiones, reconstrucción del Sur, transferencias a gobiernos sub nacionales, y Programa de Mantenimiento de Locales Escolares<sup>2</sup>. Asimismo, el análisis considera las diferentes funciones involucradas en toda intervención en infraestructura escolar (planificación, normatividad, pre inversión, inversión, supervisión, evaluación) así como el rol de los diferentes actores (OINFE, otras instancias del MINEDU, GORE, gobiernos locales, DRE, UGEL) en dichas funciones.

### **Fuentes de información.**

El estudio se ha realizado tomando en cuenta diversas fuentes:

- Documentos, planes, informes y evaluaciones de OINFE, MINEDU, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), otras instituciones y consultores individuales, resoluciones y decretos, páginas web, entre otros (ver sección “bibliografía”).
- Información oficial de Estadística Educativa - ESCALE del MINEDU. Esto se ha utilizado únicamente en el primer capítulo, para tener una referencia del estado de la infraestructura, mobiliario y equipamiento de las instituciones educativas públicas. Si bien esta información presenta limitaciones (proviene del Censo Escolar que no es un instrumento especializado en infraestructura, este Censo es aplicado por los directores de las instituciones, que no son especialistas en la materia, entre otras que serán explicadas con más detalle en el primer capítulo) es, dentro de lo disponible, la única de carácter oficial, de alcance universal (todas las instituciones educativas públicas) y que permite, al menos de manera referencial, comparar indicadores de infraestructura a lo largo de los años<sup>3</sup>.
- Base de Datos de OINFE, del MEF, del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y otras. Estas fuentes se han utilizado para el segundo y tercer capítulo, principalmente para cuantificar el avance físico y financiero del PRONIED, los beneficiarios de la intervención, así como algunas dificultades y limitaciones en las fases de pre inversión e inversión de proyectos.
- Entrevistas realizadas entre Julio y Setiembre del 2012 a representantes del MINEDU y OINFE en Lima; así como de la DRE, UGEL, GORE, gobiernos locales, y de instituciones educativas de las regiones de Cajamarca, Ica y Lima provincias. En total se recogió la opinión de aproximadamente 60 personas y se visitaron 20 instituciones educativas. Ver la relación en el Anexo 1.

---

<sup>2</sup> Cabe resaltar que en el 2009 se realizó la Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) de este Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, cuyas conclusiones y recomendaciones coinciden, en términos generales, con aquéllas referidas al mantenimiento de locales escolares que se plantean en el presente informe.

<sup>3</sup> Como se mencionará en el informe, una de las principales deficiencias en materia de infraestructura educativa es la ausencia de un diagnóstico certero sobre el estado y caracterización de la misma, lo cual a su vez está relacionado con que no se ha hecho un Censo Nacional de Infraestructura Educativa.

## **I. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA.**

En este capítulo se presenta información que revela las deficiencias en la infraestructura, servicios y mobiliario de las instituciones educativas públicas en el Perú, que existían en el 2007 (año “base” para esta evaluación), cómo ha cambiado la situación al 2011, y, por lo tanto, en qué medida se justifica la intervención de un programa como PRONIED. Asimismo, se presenta la lógica del diseño del Programa, vía una descripción de los resultados, productos y actividades previstas en su Marco Lógico, y se analiza la lógica vertical y horizontal de dicho Marco, proponiéndose recomendaciones de mejora, tomando en cuenta lo que se ha analizado en capítulos posteriores.

### **I.1. Información sobre la Intervención Pública Evaluada.**

#### **I.1.1. Justificación de la Intervención Pública Evaluada. (Contenido 01)**

De acuerdo al MINEDU<sup>4</sup>, en el 2007 (año en que empieza a operar el PRONIED) aproximadamente el 45% de los locales públicos de educación básica requería reparación total o parcial. Asimismo, menos de la mitad de estos locales estaban conectados a red de agua potable, y solamente 1 de cada 4 contaba con los servicios de agua potable, desagüe y electricidad. Respecto al mobiliario, aproximadamente el 70% de locales públicos contaba con suficientes carpetas y casi el 80% con suficientes pizarras; sin embargo, hay que tener en cuenta que estos indicadores miden únicamente cantidad y no calidad del mobiliario.

Cuatro años después, los mismos indicadores (cuyos valores se obtienen de la misma fuente) revelan una mejora en la situación de la infraestructura, servicios y mobiliario de los locales educativos públicos:

- El porcentaje de locales que requiere reparación parcial o total es 25%; es decir, se redujo más o menos 20 puntos porcentuales.
- El porcentaje de locales con acceso a los tres servicios básicos es 37%; es decir, casi 15 puntos porcentuales más que en el 2007.
- El porcentaje de locales con suficientes carpetas es 85%; es decir, aumentó en 15 puntos porcentuales. El único indicador que refleja un deterioro en la situación es el porcentaje de locales con suficientes pizarras, que se redujo de 79% a 66%.

Al comparar estos indicadores según la ubicación de los locales escolares, se observa que la situación actual de los ubicados en zonas rurales es más crítica que la de aquéllos ubicados en zonas urbanas, especialmente en lo que respecta al acceso a los servicios

---

<sup>4</sup> Estadística Educativa ESCALE: información de instituciones educativas, estadística y cartografía de la educación. En [www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe)



(casi el 75% de los locales en zonas urbanas acceden a los tres servicios básicos, mientras que en zonas rurales este porcentaje es apenas 20%). Asimismo, que la evolución de los indicadores ha sido similar en zonas urbanas y rurales: en ambos casos se redujo el porcentaje de locales que requieren reparación total y sobre todo de quienes requieren reparación parcial; se incrementó el acceso a servicios; y se incrementó de manera muy similar el porcentaje de locales con suficientes carpetas.

**Cuadro 1. Indicadores de infraestructura, servicios y mobiliario en locales educativos públicos en Perú, según zonas urbanas o rurales, 2007 y 2011.**

Indicador	Definición operativa del indicador	Total		Urbano		Rural	
		2007	2011	2007	2011	2007	2011
% Locales públicos que requieren reparación parcial	% Locales públicos en que algunas aulas tienen paredes o techos con filtraciones o grietas	29.0%	12.8%	39.9%	20.6%	23.3%	8.9%
% Locales públicos que requieren reparación total	% Locales públicos en que todas las aulas en uso tienen paredes o techos con filtraciones o grietas	17.5%	12.6%	11.2%	8.7%	21.0%	14.5%
% Locales públicos conectados a red de agua potable	% Locales públicos en que se obtiene agua directamente de red pública dentro de local	45.1%	56.6%	70.1%	85.8%	31.8%	42.2%
% Locales públicos conectados a red de desagüe	% Locales públicos con servicios higiénicos conectados a red pública de desagüe dentro de local o a un pozo séptico	49.6%	57.8%	73.1%	85.4%	37.2%	44.2%
% Locales públicos conectados a red de electricidad	% Locales públicos con alumbrado por red pública	48.1%	66.4%	77.4%	92.0%	32.5%	53.7%
% Locales públicos con los tres servicios básicos		24.5%	37.4%	53.5%	73.2%	9.1%	19.6%
% Locales públicos con suficientes carpetas	% Locales públicos en que ningún alumno carece de carpeta	70.2%	84.8%	69.6%	85.2%	70.5%	84.6%
% Locales públicos con suficientes pizarras	% Locales públicos en que ninguna aula carece de pizarra o tiene una en mal estado	78.5%	65.9%	77.8%	65.7%	78.9%	66.0%

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

La información que se acaba de mostrar son cifras oficiales del MINEDU, a partir del Censo Escolar, instrumento no especializado en infraestructura y aplicado por los directores de las instituciones educativas, que no son especialistas en infraestructura educativa. En general, los Censos Escolares permiten obtener indicios de la envergadura del problema de infraestructura a nivel nacional, pero no son suficientemente certeros para determinar el estado situacional de la infraestructura escolar y tampoco permite discriminar y/o dimensionar el tipo de intervenciones (mantenimiento preventivo, correctivo o un proyecto de inversión) que se requieren para resolverlo.

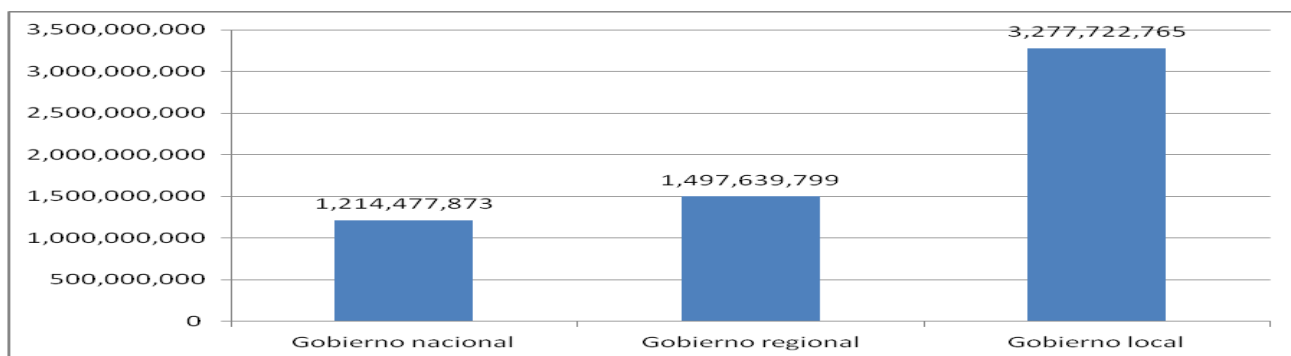
Otra fuente de información es la que proviene de la Encuesta Nacional a Instituciones Educativas de Nivel Inicial y Primaria (ENEDU), que ha realizado el Instituto Nacional de

Estadística e Informática (INEI) en el 2010 y 2011. Los resultados no son enteramente comparables con los de ESCALE debido a varias razones: (a) las preguntas, indicadores y metodología no son los mismos; (b) ENEDU solo trabaja a nivel inicial y primaria, y ESCALE incluye todos los niveles de educación; y (c) ENEDU trabaja con una muestra de instituciones (5,457 en el 2010 y 6,802 en el 2011), y ESCALE incluye al universo de instituciones educativas.

No obstante, ENEDU brinda información adicional: por ejemplo, ESCALE arroja que en el 2011 el 25% de locales requieren reparación parcial o total, pero ello no significa que el 75% restante necesariamente tenga aulas en buen estado; en tal sentido, ENEDU estima en 18% el porcentaje de locales con aulas en buen estado<sup>5</sup>. En el [Anexo 2](#) se presentan otros indicadores del ENEDU que revelan que, a semejanza de los resultados de ESCALE, la situación de los locales ubicados en zonas rurales es más crítica que la de aquéllos ubicados en zonas urbanas.

En todo caso, la evolución favorable de los indicadores de infraestructura educativa pública en los últimos años está asociada principalmente a la inversión en infraestructura educativa realizada por los GORE y/o gobiernos locales: como se puede observar, el monto ejecutado en la construcción de instalaciones educativas ha sido mayor a nivel de los GORE y sobre todo de los gobiernos locales, que a nivel de gobierno nacional.

**Gráfico 1. Monto ejecutado en construcción de instalaciones educativas, según niveles de gobierno, 2008 – Agosto 2012 (en soles).**



Fuente: SIAF - MEF

Al comparar estos resultados con los de la inversión en años anteriores (tomados también del SIAF – MEF) se aprecia muy claramente que la inversión en construcción de instalaciones educativas se ha incrementado notablemente en los últimos 5 años:

- A nivel de gobierno nacional, la inversión promedio anual durante el período 2005 -2007 fue aproximadamente S/. 2 millones, mientras que la inversión promedio anual durante el período 2008 – Agosto 2012 fue de S/. 260 millones.

<sup>5</sup> La definición operativa del indicador es “porcentaje de locales públicos cuyas aulas no tienen huecos en los techos; tienen paredes limpias y pintadas; tienen vidrios completos y sin roturas en las ventanas; tienen puertas que no permiten ingresar si están cerradas; tienen pisos con superficie uniforme o plana y; el ambiente cuenta con servicio eléctrico operativo”.

- A nivel de gobiernos regionales, la inversión promedio anual durante el período 2003 - 2007 fue aproximadamente S/. 123 millones, mientras que la inversión promedio anual durante el período 2008 – Agosto 2012 fue de S/. 321 millones.
- A nivel de gobiernos locales, la inversión en el 2007 fue aproximadamente S/. 227 millones, mientras que la inversión promedio anual durante el período 2008 – Agosto 2012 fue de S/. 703 millones.

### **I.1.2. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de objetivos.**

#### **I.1.2.1. Objetivos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de resultado final/resultado específico. (Contenido 02)**

De acuerdo al Marco Lógico<sup>6</sup>, el resultado específico que se espera alcanzar con el Programa es el “mejoramiento de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas”, lo cual debería contribuir a “mejora el sistema educativo de la Educación Básica Regular” que es el resultado final. A continuación se presentan los resultados, productos y actividades del Marco Lógico del PRONIED y sus respectivos indicadores de desempeño<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Este Marco Lógico está contenido en el Oficio N° 647-2010-ME/VMGI-OINFE y ha sido elaborado por la OINFE en Febrero del 2010 y actualizado con Oficio Nro. 290-2010-ME-MVGI, también por la OINFE, en Junio del 2010.

<sup>7</sup> Ver en el Formato I un mayor nivel de detalle, que incluye los medios de verificación y los supuestos.

**Cuadro 2. Marco Lógico de PRONIED.**

<b>Definición</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Resultado Final</b>	
Contribuir a mejorar el sistema educativo de la Educación Básica Regular	Incremento de la Tasa de cobertura educativa anual
<b>Resultado Específico</b>	
Mejoramiento de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas	Tasa de incremento de locales escolares con infraestructura adecuada
<b>Productos</b>	
Producto 1: Adecuada planificación de las áreas de intervención en las instituciones educativas	% de instituciones educativas del total que cuentan con Fichas SIIED
Producto 2: Infraestructura educativa acorde con normas técnicas y pedagógicas	% de locales escolares intervenidos del total de locales escolares existentes
Producto 3: Mobiliario y equipamiento educativo acorde con normas técnicas y pedagógicas	% de locales escolares atendidos con mobiliario y/o equipamiento del total de locales escolares existentes
<b>Producto 1</b>	
1.1 Capacitación para llenado de fichas SIIED a OINFES de DRE y UGEL	1.1. Capacitación para llenado de Fichas SIIED a las oficinas de infraestructura de las DRES y UGEL
1.2 Levantamiento de información con fichas SIIED	1.2. Levantamiento de información a través de fichas SIIED
<b>Producto 2</b>	
2.1 Infraestructura educativa construida de acuerdo a normas técnicas y pedagógicas	Nº de locales escolares intervenidos con infraestructura del total de locales escolares existentes
2.2 Mantenimiento preventivo o correctivo anual de infraestructura educativa	Nº de locales escolares intervenidos con mantenimiento preventivo o correctivo del total de locales escolares existentes
2.3 Atención con aulas prefabricadas ante contingencias	Nº de locales escolares afectados por situaciones de contingencia atendidos con aulas prefabricadas
2.4 Locales escolares con saneamiento físico legal	Nº de locales escolares saneados
<b>Producto 3</b>	
3.1 Mobiliario educativo acorde con normas técnicas y pedagógicas	Nº de locales escolares atendidos con módulos de mobiliario educativo adecuados
3.2 Equipamiento de laboratorios acorde con normas técnicas y pedagógicas	Nº de locales escolares equipados con módulos de laboratorio adecuados
3.3 Equipamiento de talleres acorde con normas técnicas y pedagógicas	Nº de locales escolares equipados con módulos de talleres adecuados

Fuente: OINFE

### **I.1.2.2. Descripción de los productos que entrega la Intervención Pública Evaluada así como de sus actividades. (Contenido 03).**

#### **Productos que entrega el PRONIED.**

El producto en un Programa se define como el “conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio”<sup>8</sup>; y en tal sentido, el primer producto que se plantea (“adecuada planificación de las áreas de intervención”) no encaja en dicha definición. Eso no quita que esta planificación se imprescindible para que la inversión en infraestructura sea eficaz y eficiente.

Los otros dos productos contemplados en el Marco Lógico son los siguientes:

- Infraestructura educativa acorde con normas técnicas y pedagógicas. Lo cual se logra a través de:
  - Construcción, rehabilitación o sustitución de infraestructura.
  - Mantenimiento preventivo y/o correctivo de la infraestructura.
- Mobiliario y equipamiento educativo acorde con normas técnicas y pedagógicas. Lo cual se logra a través de:
  - Dotación, reposición y mejora de mobiliario y equipamiento.
  - Mantenimiento preventivo y/o correctivo de mobiliario y equipamiento.

Por lo general, la construcción, rehabilitación o sustitución de infraestructura y la dotación, reposición y mejora de mobiliario y equipamiento se lleva a cabo a través de proyectos de inversión pública, mientras que el mantenimiento preventivo y/o correctivo<sup>9</sup> de la infraestructura, mobiliario y equipamiento se hace a través del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares (PMLE).

**Cuadro 3. Productos del Marco Lógico de PRONIED, acciones que incluyen y mecanismos para llevar a cabo las acciones.**

<b>Producto</b>	<b>Acciones</b>	<b>Mecanismos para llevar a cabo las acciones</b>
Infraestructura educativa	Construcción, rehabilitación o sustitución	Proyectos de inversión
	Mantenimiento	Programa de Mantenimiento de Locales Escolares
Mobiliario y equipamiento	Dotación, reposición o mejora	Proyectos de inversión
	Mantenimiento	Programa de Mantenimiento de Locales Escolares

<sup>8</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, “Directiva para los Programas Presupuestales en el Marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público”.

<sup>9</sup>En el Anexo 3 se presentan las definiciones técnicas de rehabilitación y sustitución y mantenimiento (preventivo y correctivo).

Respecto a los proyectos de inversión, en el presente documento éstos se clasifican en las siguientes categorías, cuya caracterización se presenta más adelante, en la sección II.1.2.1 del presente documento.

- Proyectos regulares.
- Proyectos de adecuación, mejoramiento, sustitución y equipamiento de “colegios emblemáticos”.
- Proyectos correspondientes al “shock de inversiones”.
- Proyectos de reconstrucción, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura en la zona Sur.

En cuanto al PMLE éste se diseñó durante el proceso de formulación del presupuesto para el año 2008, y asigna recursos para mantenimiento preventivo de locales escolares públicos con la finalidad que la infraestructura educativa se encuentre siempre operativa y en buen estado de conservación para brindar condiciones óptimas de seguridad y salubridad a la población escolar, necesarias para asegurar las condiciones para el desarrollo pedagógico en las aulas y se alcancen los logros de aprendizaje<sup>10</sup>.

Esta asignación se hace transfiriendo recursos presupuestales directamente a los directores de las instituciones educativas, en concordancia con el sentido descentralizador de Ley General de Educación. Como modalidad de desembolso se utilizan depósitos en las cuentas bancarias a nombre de los directores de las instituciones educativas, bajo modalidad de subvención.

#### **Actividades que realiza el PRONIED.**

Las actividades que, de acuerdo al Marco Lógico, debe realizar el PRONIED son las siguientes:

Para el primer producto, las actividades previstas son la capacitación para el llenado de fichas SIIED a las DRE y UGEL; y el levantamiento de información con fichas SIIED. No obstante, en la práctica estas fichas se dejaron de utilizar hace algunos años.

Para el segundo producto, las actividades previstas son las siguientes:

- Construcción de infraestructura, de acuerdo con normas técnicas y pedagógicas.

Toda construcción, dotación y/o equipamiento debe realizarse de acuerdo con las normas técnicas pedagógicas, de diseño y de construcción vigentes. Es responsabilidad de la OINFE, en estrecha colaboración con otras instancias del MINEDU, elaborar, validar y

---

<sup>10</sup> Producto de la EDEP realizada a este Programa, se firmó en el 2012 una Matriz de compromisos, que ayudará a vincular los problemas generales de los locales escolares con los del PMLE.

actualizar las de diseño, en base a las pedagógicas y las de construcción<sup>11</sup>. Más específicamente, OINFE debe establecer un conjunto de criterios, normas y recomendaciones para que los locales escolares puedan ofrecer confort a los estudiantes y éstos puedan aprovechar al máximo su estancia en las instituciones para aprender<sup>12</sup>. Estos aspectos de confort abarcan factores climáticos, la ventilación de los espacios internos y externos, el soleamiento, la iluminación, el confort acústico y el confort térmico; y deben ser considerados en el diseño y la construcción de los espacios educativos a ser sustituidos y/o rehabilitados.

- Mantenimiento preventivo o correctivo anual de infraestructura educativa.

Tradicionalmente los recursos destinados a estas actividades eran asignados a las UGEL, por lo que 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.

Con el PMLE se modificó la lógica tradicional de asignación presupuestal para el financiamiento del mantenimiento de la infraestructura escolar, en tanto se priorizó, al menos en su diseño original, a las instituciones educativas más pequeñas (al asignarles un monto mayor de inversión por aula); se evitó la discrecionalidad de instancias intermedias del sector (DRE y UGEL); y se incorporó a los principales interesados en la gestión de los fondos otorgados (Directores, Representantes de la Asociación de Padres de Familia – APAFA-, Municipalidades y UGEL).

- Atención con aulas pre fabricadas ante contingencias.

Son aulas de carácter temporal y se distribuyen en casos de peligro, colapso por desastres naturales o por deterioro de la institución, para garantizar condiciones adecuadas, y a fin de que los estudiantes continúen sus labores de estudio en forma normal, mientras se realiza la rehabilitación y construcción de las obras de infraestructura.

La instalación de aulas prefabricadas supone desinstalarlas de donde estaban (por ejemplo en Ica, los colegios afectados por sismo pero que ya cuentan con aulas construidas), transportarlas, construir losas e instalarlas. Según los directores de instituciones educativas que fueron entrevistados, todo esto cuesta aproximadamente S/. 9,000, pero la institución educativa no tiene recursos, y los requisitos y procesos para obtenerlos del MINEDU o de los GORE son largos y engorrosos, lo cual genera una sub utilización de los módulos y aulas prefabricadas porque permanecen en instituciones que ya nos los necesitan.

---

<sup>11</sup> En el Anexo 4 se listan las principales normas pedagógicas y de construcción que rigen los proyectos de inversión en infraestructura educativa.

<sup>12</sup> Como se verá más adelante, en la práctica esta es una función que aún no se desarrolla mucho.

- Locales escolares con saneamiento físico legal.

El saneamiento de un local es condición necesaria para que pueda ejecutarse un proyecto de inversión; de ahí la importancia de esta actividad. En realidad, se trata de un proceso de saneamiento de terrenos e inmuebles para incorporarlos en Registros Públicos hasta su inscripción en margsí de bienes.

Lo primero que nada es asegurar la tenencia del terreno bajo cualquier forma (propiedad, cesión en uso, etc.) para evitar que luego de la construcción, no vaya a ser revertido al propietario original. Aquí intervienen diversas instancias que, dependiendo de la complejidad y particularidad del caso, son Registros Públicos (incluyendo notarias), Superintendencia de Bienes Nacionales, Beneficencias Públicas, los mismos municipios, y en menor medida otros programas como COFOPRI y PETT.

Para el saneamiento los inmuebles, existen una serie de requisitos que exige la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) para aceptar como válidos los medios probatorios que se presenten, proceder a la inscripción preventiva y luego definitiva en Registros Públicos y en el Margesí de Bienes y Servicios del MINEDU. Si bien existen requisitos formales establecidos (título de propiedad, minuta de compraventa, sentencia judicial, testamentos, declaratoria de fábrica, contratos, etc.) existen casos en los cuales ello no es posible, por lo cual es necesario hacer un trabajo “personalizado”, en función del caso. En tal sentido, cuando SUNARP asignó exclusivamente a una persona para apoyar al Sector Educación (entre los años 2007-2010) se pudo avanzar significativamente

Para el tercer producto, la actividad prevista es que el mobiliario educativo y el equipamiento de laboratorio y talleres estén de acuerdo con normas técnicas y pedagógicas.

La dotación de mobiliario y equipamiento no solo se da en las instituciones educativas que son beneficiarias de proyectos de inversión, lo cual hace que la mecánica de trabajo sea diferente a la de proyectos de inversión. Así, en la práctica se suele adquirir una determinada cantidad de mobiliario y equipamiento, que luego se tiene que asignar a los diferentes proyectos de inversión y/o a otras instituciones educativas que las han solicitado. La adquisición e instalación de mobiliario en instituciones educativas debe hacerse tomando en cuenta las Normas Técnicas Peruanas que hay al respecto y que se listan en el Anexo 5.

#### **I.1.3. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de los indicadores y sus metas en el horizonte temporal. (Contenido 04)**

Tomando en cuenta que el Marco Lógico del PRONIED se elaboró en el 2010, es decir, cuando el Programa estaba en el tercer año de ejecución, no se han contemplado metas



para los indicadores de los resultados finales, específicos, productos y actividades<sup>13</sup>. En tal sentido, en la presente evaluación se toman los indicadores y metas asociados a infraestructura que están previstos en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan Operativo Institucional (POI), y se asume que son los que corresponderían al PRONIED<sup>14</sup>, tomando en cuenta que este Programa ejecuta, a través de OINFE, más del 90% de las acciones del MINEDU orientadas a mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas.

#### **A nivel del resultado específico del PRONIED.**

El resultado específico del PRONIED es el mejoramiento de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas. Asimismo, uno de los objetivos estratégicos generales contemplados en el PEI (que también está en el PESEM) es el de “mejorar infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, incluidas las tecnologías de información y comunicación”. Y los dos indicadores asociados a dicho objetivo, cuya consecución y monitoreo corresponde a la OINFE, están ligados al resultado específico del PRONIED:

- Porcentaje de locales escolares por rehabilitar. El valor “de base” (2007) de este indicador es 10% y la meta para el 2012 es 7%.
- Porcentaje de locales escolares carentes de mantenimiento correctivo. El valor “de base” (2007) de este indicador es 28% y la meta para el 2012 es 23%.

#### **A nivel del primer producto del PRONIED.**

El primer producto del PRONIED es la adecuada planificación de las áreas de intervención en las instituciones educativas. Asimismo, uno de los objetivos estratégicos específicos del PEI es “asegurar buen estado de conservación de aulas en las instituciones educativas”. Y uno de los indicadores asociados a dicho objetivo está ligado al primer producto del PRONIED:

- Porcentaje de instituciones educativas inventariadas y registradas. El valor “de base” (2007) de este indicador es 10% y la meta para el 2012 es 29%.

---

<sup>13</sup> Como se menciona en el documento “Programas sociales en el Perú: Elementos para una propuesta desde el control gubernamental” (Contraloría General de la República, 2008), el PRONIED trabaja con indicadores físicos, de avance de obras; no hay objetivos y metas tales como los utilizados en un programa, sino que éstas están enmarcadas en los lineamientos de la OINFE.

<sup>14</sup> En el Formato II se presentan las metas previstas para dichos indicadores para cada año comprendido en el período 2007 – 2012.

## **A nivel del segundo producto del PRONIED.**

El segundo producto del PRONIED es la infraestructura educativa acorde con las normas técnicas y pedagógicas, y el indicador previsto es “porcentaje de locales escolares intervenidos con infraestructura”. Asimismo, uno de los objetivos estratégicos generales contemplados en el POI (que también está en el PEI y en el PESEM) es el de “mejorar infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, incluidas las tecnologías de información y comunicación”. Y dos indicadores de este objetivo están estrechamente ligados al segundo producto del PRONIED:

- Porcentaje de locales escolares en Lima intervenidos con mantenimiento preventivo o correctivo. El valor “de base” (2007) de este indicador es 28% y la meta para el 2012 es 46%.
- Porcentaje de locales escolares saneados. El valor “de base” (2007) de este indicador es 33% y la meta para el 2012 es 35%.

## **A nivel del tercer producto del PRONIED.**

El tercer producto del PRONIED es el mobiliario y equipamiento educativo acorde con las normas técnicas y pedagógicas. Sin embargo, en el Marco Lógico no se ha previsto metas para su indicador (“porcentaje de locales atendidos con mobiliario y/o equipamiento”), y en los planes del MINEDU (POI o PEI) tampoco hay indicadores que estén asociados exclusivamente con el mobiliario y equipamiento educativo.

## **I.2. Temas de evaluación.**

### **I.2.1. Diagnóstico de la situación inicial. (Contenido 16)**

La ausencia de un Censo Nacional de Infraestructura Educativa, a cargo de alguna institución especializada, limita las posibilidades de cuantificar, con mayor certeza, las deficiencias en la infraestructura, servicios, mobiliario y equipamiento de las instituciones educativas públicas en Perú. No obstante, con la información disponible, en una sección anterior se han presentado algunos indicadores que revelan que, a pesar que la situación ha mejorado en los últimos 4 años, aún persiste una situación crítica que, sin dudas, amerita una intervención del Estado.

Al convertir los porcentajes del Cuadro 1 en número de locales escolares, probablemente quede más claro la magnitud del problema actual y, por lo tanto, la justificación de la intervención del Estado<sup>15</sup>. Esta intervención no debe significar únicamente una mayor

---

<sup>15</sup> Para realizar esta estimación del número de locales escolares a nivel nacional para el año 2011 se siguieron los siguientes pasos: (a) de ESCALE se obtiene, para cada región, los indicadores de infraestructura, servicios y mobiliario para dicho año; (b) para transformar cada indicador en un número simplemente se multiplica por el total de locales escolares públicos de cada región para dicho año (que

inversión de recursos en infraestructura educativa sino principalmente una mejor inversión, para lo cual es necesario solucionar las debilidades que actualmente existen en términos de planificación, normatividad, supervisión, las cuales son analizadas a lo largo del presente documento.

**Cuadro 4. Estimación del número de locales escolares públicos que requieren intervención, según tipo de intervención, 2011.**

Número de locales públicos que requieren reparación total	5,970
Número de locales públicos que requieren reparación parcial	5,736
Número de locales públicos que no cuentan con los tres servicios básicos	28,478
Número de locales públicos que no cuentan con suficientes carpetas	7,043
Número de locales públicos que no cuentan con suficientes pizarras	15,684

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

Lo que se acaba de mostrar es una estimación preliminar (dadas las limitaciones de información mencionadas previamente) de las brechas de infraestructura, servicios y mobiliario que se debe procurar acortar a través de la intervención del PRONIED y, especialmente, de los GORE y gobiernos locales.

En secciones posteriores se mostrará que la intervención del PRONIED (en términos de proyectos y montos invertidos en ellos) es importante pero insuficiente si se quieren acortar estas brechas identificadas; y que, en cambio, la magnitud de la intervención de los GORE y locales es mayor y, en tal sentido, deberían ser estas instancias las principales responsables de la reducción de las brechas, más aún en el marco del proceso de transferencia de funciones, competencias y capacidades a los gobiernos sub nacionales.

Esto no significa quitar importancia a las funciones que debe cumplir OINFE; al contrario, es clave su rol no solo como ente rector en planificación y normatividad, sino (dada su mayor experiencia) como encargado de fortalecer las débiles capacidades de gestión que presentan los gobiernos sub nacionales en temas de infraestructura educativa. Todo ello para incrementar las posibilidades de que la ejecución de los proyectos de estos gobiernos sea lo más eficiente y eficaz posible.

La intervención del Programa también se justifica porque existen numerosas investigaciones que han proporcionado evidencia empírica a la relación entre infraestructura educativa y el rendimiento, aprendizaje y/o logro de los estudiantes; y también con otras variables como escolaridad y tasas de matrícula, autoestima de los

---

también se obtiene del ESCALE); y (c) finalmente, para hallar el agregado a nivel nacional se suman todas las regiones. En el [Anexo 6](#) se presenta el desagregado del Cuadro 4 según regiones.

estudiantes, ausentismo y desempeño docente (ver en el Anexo 7 los resultados de esta evidencia empírica con mayor detalle):

- En cuanto a la relación entre infraestructura con rendimiento de los alumnos, un estudio del BID para América Latina en el 2010 encontró que la infraestructura de las escuelas y el acceso a los servicios públicos básicos resultan positivamente asociados con los aprendizajes escolares. Otro estudio de UNESCO también para América Latina en el 2010 concluyó que hay un grupo de factores que consistentemente predicen el rendimiento académico, siendo uno de ellos los recursos materiales que apoyan el aprendizaje (computadoras disponibles, infraestructura y servicios básicos). Asimismo, un estudio de LLECSE, en el 2008 y también para América Latina, encontró un efecto neto positivo de la infraestructura y los servicios básicos de la escuela sobre los rendimientos de los estudiantes de tercero y sexto grado de primaria. Y en el Informe PISA 2009 se señala que no contar con recursos materiales necesarios para la enseñanza genera un impedimento en el aprendizaje; y muestra que en el Perú por cada unidad que se incrementa el índice de calidad de los recursos educativos de la escuela, aumenta 31 puntos los resultados de las pruebas de comprensión lectora (en México el aumento es 25 puntos, en Estados Unidos 10, en Japón 7, y en Turquía 5).
- Respecto a la relación entre infraestructura y otras variables como escolaridad, tasas de matrícula y autoestima de los estudiantes, en el Informe del EDEP Programa de Mantenimiento de Locales Escolares (2009) se presentan algunas investigaciones al respecto. Por ejemplo, una del BID para América Latina muestra que el impacto de una escuela debidamente equipada frente a una con escasos insumos, puede llegar a equivaler a la mitad de un año adicional de escolaridad. También hay otros estudios en Estados Unidos que revelan que la infraestructura y la dotación de equipos y materiales pedagógicos ejercen un efecto sobre los resultados académicos, al mejorar las condiciones de salubridad de las instalaciones e incrementar la autoestima en alumnos por la provisión de mejores ambientes educativos.
- Y en cuanto a la relación entre infraestructura y el desempeño de los docentes, el mismo Informe del EDEP Programa de Mantenimiento de Locales Escolares cita un estudio de Schneider (2003) quien sostiene que la bulla, el tamaño de las aulas, salas no apropiadas para las diferentes materias, mala ventilación, sala de profesores poco adecuada, mala temperatura ambiental, iluminación pobre, entre otros factores, tienen un efecto negativo en el desempeño de los docentes. Asimismo, en el diseño del PPR “Logros de aprendizaje de los estudiantes de Educación Básica Regular - PELA 2013 – 2016” se cita un estudio de Alcázar (2006) para el caso peruano, que muestra que una sola desviación estándar (alrededor de 1,7 puntos) en el índice de infraestructura (que incluye disponibilidad de agua potable, electricidad, iluminación, instalaciones de la biblioteca,

computadoras, y sala de profesores), está asociado a una disminución del ausentismo de los docentes en 2 puntos porcentuales.

Esta evidencia empírica contribuye a validar la lógica de intervención del PRONIED: un mejoramiento de las condiciones de los espacios educativos equipados en las instituciones educativas (que es el propósito del Programa según su Marco Lógico) puede contribuir a mejorar el sistema educativo de la Educación Básica Regular (EBR), que es la finalidad del Programa según su Marco Lógico.

Finalmente, la inclusión de un Programa como el PRONIED, que busca contribuir a mejorar la situación de la infraestructura, mobiliario y equipamiento de las instituciones educativas públicas en Perú, está en concordancia con los objetivos, estrategias y líneas de intervención definidas en Planes y otros proyectos del sector educación (ver Anexo 8), lo cual es una razón adicional para justificar su existencia.

### **I.2.2. Lógica vertical del Marco Lógico. (Contenido 17-20)**

#### A nivel de resultados

El resultado específico del Marco Lógico (“mejoramiento de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas”) y el resultado final (“contribuir a mejorar el sistema educativo de la EBR”) de la intervención buscan resolver el problema específico identificado (deficiencias en la infraestructura, mobiliario y equipamiento de las instituciones educativas públicas) y además están en consonancia con la visión y misión del PRONIED<sup>16</sup>.

#### A nivel de productos

En cuanto al primer producto (“adecuada planificación de las áreas de intervención en las instituciones educativas”), si bien en estricto no encaja en la definición de producto que utiliza el MEF en la metodología de elaboración de Marco Lógico (“conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe una población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio”), su vital contribución para una inversión en infraestructura eficaz y eficiente justifica mantenerlo a este nivel de producto. Además, como se mostrará más adelante, en la práctica PRONIED presenta debilidades en la planificación, por lo que no incluirla en este nivel del Marco Lógico le quitaría visibilidad y prioridad a un tema que es prioritario.

Respecto al segundo y tercer producto (“infraestructura educativa acorde con normas técnicas y pedagógicas” y “mobiliario y equipamiento educativo acorde con normas técnicas y pedagógicas”), ambos son necesarios para el logro del resultado específico porque incorporan las tres variables que son parte del problema específico a resolver

---

<sup>16</sup> La visión es “asegurar dotación eficiente y eficaz de espacios educativos equipados a IE públicas, de acuerdo a normas y lineamientos técnico pedagógicos” y la misión es “modernización educativa en beneficio de los niños y jóvenes”

(infraestructura, mobiliario, equipamiento) y además revelan atributos de calidad al mencionar como parámetros las normas técnicas y pedagógicas.

Un tema a relevar aquí es que, como se mostrará en una sección posterior, estos parámetros no necesariamente existen, o por lo menos no están actualizados. Por lo tanto, se plantea incorporar un producto previo a estos dos, que sería “normas técnicas y pedagógicas sobre infraestructura educativa, actualizadas y difundidas”.

Otro aspectos a considerar en relación a estos dos productos, es que los indicadores del Marco Lógico y los que utiliza ESCALE o ENEDU tienden a conceptualizar la infraestructura educativa enfocándose únicamente en los aspectos de ingeniería del local escolar, dejando de lado otros también importantes, como que la infraestructura educativa sea funcional y se adecúe a un propósito pedagógico; promueva la salud y confort de los estudiantes y docentes; atienda a las necesidades locales y a estudiantes con capacidades diferentes; promueva el uso de materiales más duraderos y de menor costo.

En realidad, lo que se acaba de mencionar no aplica solamente para los indicadores del Marco Lógico sino en general para el propio diseño del PRONIED, que no debería apuntar solamente a cerrar la brecha de infraestructura o mejorar las condiciones de la misma sino también a promover el uso pedagógico de los espacios educativos.

Asimismo, es particularmente importante que la infraestructura educativa sea segura y no expuesta a zonas riesgosas; es decir, que los espacios exteriores estén diseñados de manera tal que consideren las características del entorno y las particularidades propias de la geografía, topografía y clima local. Asimismo, que en el diseño de los proyectos se tenga en cuenta su integración con el entorno físico, social, cultural y medioambiental, y con los materiales de la zona, previendo que éstos sean adecuados a los rigores climáticos<sup>17</sup>. En tal sentido, es necesario verificar que estos aspectos ya estén incorporados en las normas técnicas que rigen la construcción de infraestructura educativa y, de ser posible, definir algunos indicadores para evaluar su cumplimiento.

Finalmente, se plantea incluir un quinto producto: “gobiernos regionales y locales fortalecidos en su capacidad de gestión de proyectos de infraestructura educativa”. Ello tomando en cuenta la importancia actual de estos niveles de gobierno en términos de proyectos ejecutados y montos de inversión; la necesidad de fortalecimiento que tienen estos gobiernos en lo que respecta principalmente a la formulación y ejecución de proyectos tomando en cuenta las normas pedagógicas y diseño contempladas por OINFE; y que estaría en sintonía con las funciones de la OINFE establecidas en el ROF del MINEDU y en el Plan de Transferencia del Sector Educación 2012.

---

<sup>17</sup>Por ejemplo, aislamiento en cubiertas, vidrios termo paneles en zonas frías, mallas mosquiteros en zonas húmedas, emplear policarbonatos solamente en cubiertas.

### A nivel de actividades

Las actividades incluidas en el Marco Lógico tienden a repetir la definición de los productos a los cuales están asociados (sobre todo en el caso de los productos “infraestructura educativa acorde con normas técnicas y pedagógicas” y “mobiliario y equipamiento educativo acorde con normas técnicas y pedagógicas”) pero además no contempla algunas que PRONIED lleva a cabo en sus proyectos de inversión para entregar estos productos a la población beneficiaria (por ejemplo, elaboración de estudios de pre inversión, elaboración de expedientes técnicos, supervisión de obras de infraestructura).

Asimismo, y tomando en cuenta la definición de los elementos que comprende un programa presupuestal planteada por el MEF, se sugiere establecer en el “último nivel” de Marco Lógico, de manera diferenciada, acciones comunes<sup>18</sup> para estos dos productos, así como proyectos de inversión, y programas.

### **I.2.3. Lógica horizontal del Marco Lógico. (Contenido 21-23)**

En términos generales, los indicadores propuestos en el Marco Lógico del PRONIED presentan algunas deficiencias que a continuación se presentan:

- En el resultado final se ha incluido únicamente un indicador de cobertura. Tomando en cuenta lo mencionado en el Anexo 7 del presente Informe sobre la relación entre infraestructura y aprendizaje de los estudiantes, se sugiere incluir en el resultado final algún otro indicador “de calidad”.
- En el indicador del resultado específico solamente se hace alusión a la infraestructura, y no al mobiliario y equipamiento.
- Los indicadores de producto están expresados en porcentajes, lo que no permite saber en cuántos locales se intervino cada año. Del mismo modos, los indicadores de las primeras dos actividades del producto “infraestructura educativa acorde con normas técnicas y pedagógicas” están expresados en porcentajes en relación al total, lo que no permite saber en cuántos locales se hizo obras de infraestructura o de mantenimiento.
- Los indicadores de resultados y productos tienen como unidad de medida instituciones educativas o locales escolares. De manera complementaria, podría incluirse también el número de estudiantes en dichas instituciones o locales.

Tomando en cuenta los aspectos que se acaban de mencionar sobre la lógica vertical y horizontal del Marco Lógico existente, a continuación se presenta una propuesta de nuevo

---

<sup>18</sup> Las “acciones comunes” se define como gastos administrativos y/o logísticos que no pueden ser atribuidos enteramente a uno de los productos.

Marco Lógico, la cual se desprende de toda la evaluación que se realiza en el siguiente capítulo<sup>19</sup>, en el cual se cuantifica y caracteriza los productos que el Programa provee a la población (infraestructura educativa y mobiliario y equipamiento acorde con normas técnicas y pedagógicas), así como las principales dificultades identificadas en la ejecución (incluyendo temas de planificación, normatividad, ejecución de los proyectos, supervisión). En tal sentido, se sugiere que esta propuesta de Marco Lógico sea revisada una vez que se culmine de leer el segundo capítulo del presente informe

---

<sup>19</sup> De esta evaluación también se desprende una propuesta de funciones prioritarias de OINFE (ver cuadro 12) y de organigrama de OINFE (ver gráfico 15). Estas propuestas, por lo tanto, guardan relación con la del Marco Lógico sugerido.



**Cuadro 5. Propuesta de Marco Lógico para PRONIED.**

Definición	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>RESULTADOS</b>			
<b>Resultado final:</b> Contribuir a mejorar el sistema educativo de la Educación Básica Regular.	-Tasa de cobertura educativa anual -% de estudiantes con nivel de aprendizaje adecuado en matemática y en comprensión lectora	Estadísticas oficiales del MINEDU (Escale, Evaluaciones Nacionales y Evaluaciones Censales)	
<b>Resultado específico:</b> Optimizar el uso pedagógico de los espacios escolares en las instituciones educativas.	-% de locales con infraestructura adecuada -% de locales con mobiliario y equipamiento adecuado -% de locales con óptimo uso pedagógico de los espacios escolares -% de estudiantes en locales escolares con infraestructura adecuada, con mobiliario y equipamiento adecuado, y con óptimo uso pedagógico de los espacios escolares	Estadísticas oficiales del MINEDU (Escale, ENEDU, Censo Nacional de Infraestructura)	
<b>PRODUCTOS</b>			
<b>Producto 1:</b> Intervención en infraestructura educativa, a nivel de gobierno nacional y sub nacionales, debidamente planificada	- # de intervenciones del gobierno nacional que se realizan en el marco del Plan multianual de inversión -# de intervenciones de gobiernos sub nacionales que se realizan en el marco del Plan multianual de inversión	- OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad) -Base de Datos y Sistema de información global para la gestión de OINFE	
<b>Producto 2:</b> Normas técnicas y pedagógicas sobre infraestructura educativa, actualizadas y difundidas	-# de niveles y modalidades de atención del servicio educativo que cuentan con normas técnicas de diseño técnico de locales escolares actualizadas	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	-Contratistas cumplen dichas normas y los gobiernos sub nacionales verifican dicho cumplimiento
<b>Producto 3:</b> Infraestructura educativa en los proyectos de inversión que ejecuta PRONIED acorde con normas técnicas y pedagógicas.	-# de locales escolares donde PRONIED ejecuta proyectos, con infraestructura educativa acorde con las normas -# de estudiantes en estos locales escolares donde PRONIED ejecuta proyectos	OINFE (Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento)	
<b>Producto 4:</b> Mobiliario y equipamiento educativo en los proyectos de inversión que ejecuta PRONIED acorde con normas técnicas y pedagógicas	-# de locales escolares donde PRONIED ejecuta proyectos, con mobiliario y equipamiento acorde con las normas -# de estudiantes en estos locales escolares donde PRONIED ejecuta proyectos	OINFE (Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento)	
<b>Producto 5:</b> Gobiernos sub nacionales fortalecidos en su capacidad de formulación, evaluación y ejecución de proyectos de infraestructura educativa	-# de gobiernos sub nacionales capacitados por OINFE en formulación, evaluación y ejecución de proyectos -# de gobiernos sub nacionales certificados por OINFE en formulación, evaluación y ejecución de proyectos	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	Los gobiernos sub nacionales (UF, UE OPI) aplican correctamente lo aprendido

<b>ACTIVIDADES</b>			
<b>Actividad 1.1.</b> Llevar a cabo un Censo Nacional de Infraestructura y actualizarlo cada 10 años	-Se ha realizado el Censo Nacional de Infraestructura	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	
<b>Actividad 1.2.</b> Elaborar un Plan multianual de inversión y mantenimiento en infraestructura educativa	-Se cuenta con un Plan multianual de inversión a niveles de gobierno nacionales y sub nacionales	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	Aceptación y cumplimiento del Plan por todos los niveles de gobierno
<b>Actividad 1.3.</b> Diseñar un sistema de gestión de información que facilite la planificación, seguimiento y evaluación de la inversión y mantenimiento de infraestructura educativa	-Se cuenta con una Base de Datos y un Sistema de información global para la gestión de OINFE	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	
<b>Actividad 2.1.</b> Actualizar las normas técnicas de diseño de locales escolares de educación básica regular primaria y secundaria	-Se cuenta con la norma técnica de diseño actualizada para primaria y secundaria	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	
<b>Actividad 2.2.</b> Elaborar las normas técnicas de diseño de locales escolares de educación básica alternativa y educación técnico productiva	-Se cuenta con la norma técnica de diseño actualizada para educación básica alternativa -Se cuenta con la norma técnica de diseño actualizada para educación técnico productiva	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	Celeridad en los procesos del MINEDU necesarios para aprobar las normas técnicas y los protocolos
<b>Actividad 2.3.</b> Desarrollar protocolos con los procedimientos y acciones que deben llevar a cabo los contratistas que ejecutan los proyectos de inversión en infraestructura educativa	-Se cuenta con protocolos para cada uno de los niveles y modalidades de atención del servicio educativo	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	
<b>Actividad 2.4.</b> Difundir las normas técnicas y los protocolos entre los gobiernos sub nacionales	-# de mecanismos de difusión de las normas técnicas y los protocolos	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	
<b>Actividad 5.1.</b> Capacitar en formulación, evaluación y ejecución de proyectos a representantes de gobiernos sub nacionales	-# de capacitaciones realizadas en formulación, evaluación y ejecución de proyectos a representantes de gobiernos sub nacionales	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	
<b>Actividad 5.2.</b> Certificar la capacitación realizada	-# de certificaciones emitidas en formulación, evaluación y ejecución de proyectos a representantes de gobiernos sub nacionales	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	

ACCIONES COMUNES A PRODUCTOS 3 Y 4			
1.Realizar el saneamiento físico legal de los locales donde PRONIED ejecuta proyectos	-# de locales escolares saneados	OINFE (Unidad de Patrimonio Inmobiliario)	
2. Elaborar estudios de pre inversión para los proyectos que ejecuta PRONIED	-# de perfiles elaborados	OINFE (Unidad de Planeamiento y Normatividad)	Celeridad en los procesos administrativos del MINEDU necesarios para iniciar las obras
3. Elaborar expedientes técnicos para los proyectos que ejecuta PRONIED.	-# de expedientes técnicos elaborados	OINFE (Unidad de Estudios y Proyectos)	
4. Supervisar las obras de los proyectos que ejecuta PRONIED	-# de visitas de supervisión de OINFE a los locales donde PRONIED ejecuta proyectos -# de locales a los que se ha hecho supervisión	OINFE (Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento)	
PROYECTOS DE INVERSION		OINFE (Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento)	Se trabaja con contratistas de reconocida calidad y profesionalismo para realizar su trabajo de acuerdo a los criterios de calidad y tiempo previstos
Proyectos “regulares” del PRONIED	-# de proyectos ejecutados -# de estudiantes en los locales donde se ejecutan estos proyectos -% de proyectos que culminaron en el plazo previsto -% de proyectos en los que no hubo adicionales de presupuesto		
Proyectos “no regulares” del PRONIED	-# de proyectos ejecutados -# de estudiantes en los locales donde se ejecutan estos proyectos -% de proyectos que culminaron en el plazo previsto -% de proyectos en los que no hubo adicionales de presupuesto		
TRANSFERENCIAS DE PROYECTOS DE INVERSION	-# de proyectos transferidos -# de estudiantes en los locales donde se ejecutan estos proyectos	OINFE (Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento)	
Revisar expedientes técnicos de los proyectos que son transferidos a gobiernos sub nacionales	-# de expedientes técnicos revisados		
Monitorear las obras de los proyectos que son transferidos a gobiernos sub nacionales	-# de visitas de monitoreo de OINFE a los locales donde se ejecutan los proyectos transferidos -# de locales a los que se ha hecho monitoreo		
PROGRAMA DE MANTENIMIENTO DE LOCALES ESCOLARES	# de locales escolares beneficiados con la ejecución del PMLE -# de estudiantes en los locales donde se ejecuta el PMLE	OINFE (Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento)	
Hacer seguimiento a las acciones del PMLE	-#de visitas de seguimiento de OINFE a los locales beneficiarios del PMLE -# de locales visitados		

## **II. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA.**

En este capítulo se describe y analiza la definición de la población objetivo del PRONIED, así como sus criterios de focalización. Asimismo, se cuantifica y caracteriza los productos que el Programa provee a la población (infraestructura educativa y mobiliario y equipamiento acorde con normas técnicas y pedagógicas), así como las principales dificultades identificadas en la ejecución de la intervención. Finalmente, se presenta y analiza las funciones y actividades de seguimiento y evaluación de OINFE, incluyendo la disponibilidad y uso de sistemas de información, su estructura organizacional y los mecanismos de coordinación con otras instituciones.

### **II.1. Información sobre la Intervención Pública Evaluada.**

#### **II.1.1. Focalización/priorización y afiliación.**

##### **II.1.1.1. Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida. (Contenido 07)**

El sector educación no cuenta con un sistema de información que permita detectar, de manera confiable y oportuna, las necesidades de las instituciones educativas. Esto impide establecer una Línea de Base para programas como PRONIED y, por lo tanto, metas realistas a nivel de resultados y productos. Por la misma razón, es complicado cuantificar la población (potencial y objetivo) de la intervención.

Otro factor que limita las posibilidades de cuantificar la población (potencial, objetivo y atendida) es que la información disponible sobre necesidades de infraestructura y sobre lo que efectivamente ha atendido el Programa no suele estar en función del número de personas sino del número de locales escolares beneficiarios. No obstante, a continuación se ensaya un ejercicio para aproximar la población potencial y objetivo del PRONIED, tanto para los proyectos de infraestructura como para el PMLE.

Proyectos de inversión.

Para estimar la población potencial en el 2007 (año en que PRONIED se inicia) se multiplica, para cada región, el número de locales que requerían reparación parcial o total por el número de estudiantes que estudian en dichos locales<sup>20</sup>, y luego se suman los valores de todas las regiones para obtener un total de casi 3 millones de estudiantes.

Para estimar la población objetivo se debería aplicar a la población potencial los filtros o criterios de priorización que tiene contemplados el Programa y que se presentarán en la

---

<sup>20</sup> Para obtener el dato del número de locales escolares que requieren reparación parcial o total se multiplica el total de locales escolares por el porcentaje que requiere reparación parcial o total. Ambos datos se obtienen directamente del ESCALE, aunque hay algunas para el indicador "porcentaje de locales requieren reparación total" se está tomando el dato del 2005 porque no está disponible del dato para el 2007. Para obtener el dato del número de estudiantes que estudian en dichos locales: como el dato no está disponible, se asume que cada local tiene una población estudiantil igual al promedio de la región.

siguiente sección. Sin embargo, en la práctica más que criterios de priorización lo que existen son requisitos mínimos que una institución educativa debe cumplir para que sea sujeta de intervención y que, en estricto, todas podrían cumplir. Además, los proyectos del PRONIED que no son “regulares” tienen una lógica y criterios particulares, y que además no pueden planificarse con anticipación por su mismo carácter. En cuanto a la población atendida por proyectos ejecutados y/o en ejecución por PRONIED, durante el período 2008 – 2011 se han beneficiado 144 locales escolares<sup>21</sup>, donde estudian aproximadamente 170,000 niños.

**Cuadro 6. Población potencial estimada de los proyectos inversión en el 2007 y población atendida por el PRONIED durante el período 2008 – Agosto 2012 (en número de estudiantes).**

	Población potencial estimada 2007	Población atendida por proyectos ejecutados y/o en ejecución PRONIED				
		Proyectos regulares	Colegios emblemáticos	Shock de inversiones	Reconstrucción del Sur	Total
Total	2'917,558	16,393	107,895	4,380	41,653	170,321

Fuente: ESCALE y Base de Datos de OINFE.

Al estimar la población potencial al 2011 (siguiendo los mismos lineamientos que la estimación hecha para el 2007), se obtiene que ésta es 1.6 millones de estudiantes; es decir, se habría reducido casi 1.3 millones. Estos datos corroboran varios de los “hallazgos” presentados en el capítulo anterior:

- La reducción significativa en la población potencial es un indicio del avance en términos de infraestructura en los últimos años.
- Los proyectos ejecutados por PRONIED han contribuido a explicar este avance, pero no de manera tan significativa como los proyectos ejecutados por los GORE y gobiernos locales<sup>22</sup>.
- Aún queda un largo camino por recorrer, ya que existirían más de 1.6 millones de estudiantes cuyas instituciones educativas requieren reparación parcial o total.

**Cuadro 7. Diferencias entre la población potencial estimada de los proyectos de inversión en el 2007 y 2011 (en número de estudiantes).**

	Población potencial estimada 2007	Población potencial estimada 2011	Diferencia entre poblaciones potenciales estimada 2007 – 2011	% de esta diferencia explicada por proyectos ejecutados por PRONIED	% de esta diferencia explicada por proyectos ejecutados por gobiernos sub nacionales
Total	2'917,558	1'620,490	1'297,068	13%	87%

Fuente: ESCALE y Base de Datos de OINFE.

<sup>21</sup> Adicionalmente PRONIED ha ejecutado 2 proyectos (Gran Teatro Nacional y el local del MINEDU) pero que no se están considerando porque no corresponden a locales escolares. En realidad, salvo indicación expresa de lo contrario, estos 2 proyectos no son parte del análisis en el presente informe.

<sup>22</sup> En el Anexo 9 se presenta, a nivel de regiones, la información sobre población potencial y población atendida por el PRONIED destacando claramente el caso de Ica, debido a los proyectos de reconstrucción del Sur.

## Programa de Mantenimiento.

La población potencial para las acciones de mantenimiento la constituyen todos los estudiantes que estudian en locales públicos a nivel nacional. En tanto, la población objetivo la conforman los que estudian en locales públicos de educación básica regular a nivel nacional. En cuanto a la población atendida, el PMLE se diseñó para que tenga un carácter universal, es decir, para atender a toda la población objetivo.

Los datos sobre cobertura del PMLE que proporciona OINFE están disponibles a nivel de locales escolares beneficiarios pero no a nivel de estudiantes en dichos locales, que, en estricto, es la variable que permitiría estimar la población potencial, objetivo y atendida. Sin embargo, en base a la información existente, se puede afirmar que en el período 2008 – 2011, el porcentaje de instituciones atendidas ha oscilado alrededor del 95% de la cantidad que se esperaba beneficiar<sup>23</sup>.

**Cuadro 8. Instituciones educativas objetivo y efectivamente atendidas por el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011.**

	2008	2009	2010	2011
Instituciones educativas programadas (objetivo)	40,585	42,082	41,725	45,576
Instituciones educativas beneficiadas (atendidas)	40,285	41,850	38,731	41,966
% de atendidas / objetivo	99.3%	99.4%	92.8%	92.1%

Fuente: Información proporcionada por OINFE

### II.1.1.2. Criterios de focalización/priorización. (Contenido 08)

#### Proyectos de inversión.

Todo proyecto de inversión regular se inicia con la solicitud de requerimiento de obra por parte de la institución educativa, de los gobiernos sub nacionales o del mismo MINEDU. Para que esta solicitud ingrese a la fase de formulación de proyectos (estudio de pre inversión, usualmente perfil), OINFE ha definido unos criterios mínimos que deben cumplir estos proyectos del PRONIED:

- Saneamiento físico legal del terreno e inmueble, y área específica. Esta verificación la realiza la Unidad de Patrimonio Inmobiliario de OINFE.
- Que el proyecto no esté en condición de viable y vigente en el Banco de Proyectos, y por lo tanto, no cuente ya con recursos programados y/o ejecutados. Esta verificación se realiza con la Base de Datos del MEF.
- Que la evaluación de infraestructura sea favorable. Esta evaluación la realiza la UGEL y luego la OINFE emite opinión mediante un Informe Técnico.

Si se cumplen estos criterios, el proyecto entra a la fase de formulación, que culmina con la presentación del Estudio de Pre inversión a la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) del sector y si ésta lo declara viable, la prioridad la tienen aquellos proyectos que cumplan las siguientes condiciones:

<sup>23</sup> En el Formato III se resumen los datos, con la información disponible, de la población potencial, objetivo y atendida por el PRONIED, así como de las tasas de sub cobertura y filtración.

- Que estén en concordancia con los planes de desarrollo de los GORE o gobiernos locales de la zona de intervención de los proyectos.
- Si están fuera de Lima, que estén ubicados en zonas rurales y de pobreza, que corresponden básicamente a los distritos que forman parte de la estrategia CRECER.

Para los proyectos que no son regulares, por su misma naturaleza (explicada en el capítulo anterior) no aplican estos requisitos mínimos y criterios de priorización.

### **Transferencias de proyectos de inversión.**

Desde el 2008, algunos de los proyectos de inversión vienen siendo transferidos a los GORE y gobiernos locales; en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades que establece que la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de las instituciones educativas son funciones compartidas por los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

La Ley de Presupuesto establece que los recursos públicos asignados en los presupuestos institucionales de las entidades del Gobierno Nacional como el MINEDU para la ejecución de proyectos de inversión en los GORE y gobiernos locales se transfieren –previo convenio- bajo la modalidad de modificación presupuestaria, previa aprobación vía Decreto Supremo (DS) refrendado por los Ministros de Educación y de Economía y Finanzas.

OINFE elabora una lista de proyectos formulados por los gobiernos sub nacionales que cumplen con los siguientes criterios mínimos: cuentan con Declaración de Viabilidad; ubicados en distritos que pertenecen al quintil 1 o 2 de pobreza; no se han ejecutado ni tienen financiamiento; y cuentan con Expediente Técnico.

Esta lista de proyectos está alineada al Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP) del sector educación, que elabora la Oficina de Programación e Inversiones del MINEDU<sup>24</sup> tomando en cuenta los lineamientos de política del PESEM 2007 – 2011 y el Proyecto Educativo al 2021. Este PMIP recoge tanto las inversiones en ejecución como las nuevas iniciativas de proyectos de inversión pública propuestas por las diversas Unidades Ejecutoras del MINEDU (entre ellas PRONIED) y sus OPD en atención a los lineamientos de política y las prioridades señaladas en los Planes Sectoriales. Todos estos proyectos buscan contribuir al objetivo general de incrementar los niveles de calidad y equidad de los servicios del sector educación y al objetivo específico de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación para niños y niñas menores de 6 años, educación primaria y educación secundaria.

Específicamente, la programación de los proyectos en el PMIP 2012–2014 ha considerado el estado actual de la inversión acumulada, el gasto de inversión programado en el Presupuesto del año 2011, la viabilidad de los proyectos, la condición

---

<sup>24</sup> El PMIP del 2012 – 2014 fue presentado al MEF en Mayo del 2011

de exoneración, el impacto de la inversión en el corto plazo y, el cronograma de implementación del proyecto.

A su vez, el MEF también tiene sus propios filtros, que utiliza para “depurar” la lista entregada por OINFE: proyecto sea viable, no cerrado, duplicado o fraccionado; esté ubicado en distritos que pertenecen al quintil 1, 2 o 3 de pobreza; el monto a transferir solicitado sea mayor al 30% del monto de inversión según Expediente Técnico; el Pliego al que pertenece la unidad ejecutora del proyecto haya ejecutado durante el primer semestre del año cierto porcentaje del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de dicho año; y que el monto a transferir no supere el 50% del PIM total del Pliego.

### **Programa de Mantenimiento.**

Según el diseño del Programa la atención era universal por lo que no había criterios de priorización de instituciones, pero sí para definir la cantidad de recursos que se asignaba a cada uno. No obstante, a partir del 2010 se introdujeron algunos requisitos mínimos que debían cumplir las instituciones educativas para no perder su condición de beneficiaria:

- Que hayan presentado oportunamente en ejercicios anteriores la Declaración de Gastos a las UGEL, DRE o Municipalidad respectiva.
- Que no hayan sido intervenidas en los últimos 2 años con una construcción o rehabilitación total a cargo del MINEDU.

## **II.1.2. Productos provistos a la población.**

### **II.1.2.1. Caracterización de los productos provistos a la población. (Contenido 09)**

#### **Proyectos de inversión.**

Para la ejecución de un proyecto de inversión la condición de entrada, además de la formulación de requerimiento, es que esté saneado el predio en el que se va a llevar a cabo el proyecto. Luego de ello, son necesarios diversos procedimientos, donde intervienen muchas instancias, del MINEDU principalmente. El siguiente gráfico ilustra mejor cuáles son estos procedimientos y los actores involucrados.

Para facilitar el análisis, en el presente estudio se han agrupado estos procedimientos en tres etapas: la primera va desde la solicitud del proyecto hasta la obtención de la viabilidad; la segunda hasta el inicio del proyecto; y la tercera hasta la finalización del mismo. Los procedimientos contenidos en la “primera etapa” aplican únicamente para proyectos regulares ya que el resto de proyectos están exonerados del SNIP<sup>25</sup>.

*Etapas 1 - Desde la solicitud del proyecto hasta la obtención de la viabilidad.*

---

<sup>25</sup> Tanto en el contenido 30 del presente informe como en el gráfico 2 se señala el tiempo promedio que dura cada etapa.



- La institución educativa solicita el proyecto a OINFE.
- OINFE, a través de la Unidad de Patrimonio Inmobiliario, verifica el saneamiento físico legal del local y que tenga área específica y si no lo tuviera, gestiona, junto con la institución educativa y la UGEL a la que pertenece la obtención de dicho saneamiento.
- OINFE verifica que el proyecto no tenga condición de viabilidad; esto para evitar trabajar en un perfil que ya existe.
- OINFE, a través del Equipo de Formulación y Proyectos, elabora el Plan de Trabajo, solicita a la UGEL que haga una evaluación de infraestructura, y luego realiza visita de campo y luego emite un Informe Técnico, con una opinión sobre la evaluación realizada por la UGEL.
- OINFE, vía este mismo Equipo, elabora el Estudio de Pre Inversión (por lo general hasta nivel de Perfil), a partir de la entrega por parte de la institución educativa de la documentación relevante<sup>26</sup>.
- La OPI del MINEDU declara viable el Perfil.

*Etapas 2 - Desde la obtención de la viabilidad hasta el inicio de la ejecución del Proyecto.*

- OINFE, a través del Equipo de Estudios y Proyectos, elabora el Expediente Técnico (arquitectura, estudios básicos, costos, diseño, parámetros), el cual debe ser aprobado vía Resolución Jefatural de OINFE.
- OINFE, a través del Equipo de Obras, solicita a Planificación la emisión de certificación presupuestal para la obra, y a su vez Planificación solicita a Programación del MINEDU la inclusión al Presupuesto.
- Secretaría General (SG) del MINEDU emite resolución de inclusión al Plan Anual de Contrataciones (PAC), y Procesos Públicos elabora las bases para la convocatoria del proceso de selección del contratista y del supervisor de la obra
- Se realiza el proceso de convocatoria y se otorga la buena Pro.
- El Contratista presenta documentos y garantías para la firma del contrato, y se hace entrega del terreno.

---

<sup>26</sup> Relativa al plano de ubicación y localización; plano de distribución detallada de la situación actual de la infraestructura; certificado de Defensa Civil; resolución de creación, ampliación o integración; constancia de la DRE o UGEL que acredite el turno de funcionamiento; acta de compromiso para la conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento; relación del personal directivo, docente y administrativo; inventario patrimonial de equipos y mobiliario; entre otros.

*Etapas 3 - Desde el inicio de la ejecución del Proyecto hasta su finalización.*

- El Contratista inicia y ejecuta la obra.
- OINFE, a través de la Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento, verifica el avance físico de obra, constatando que se ejecute en el plazo previsto en el cronograma de programación, y de acuerdo a la calidad especificada, entre otros aspectos.
- OINFE, a través de la misma Unidad, comunica la finalización de la obra.
- Una Comisión recibe la obra, verifica cumplimiento de especificaciones técnicas, y se firma el Acta de Recepción de Obra.
- Liquidación de obra a cargo del contratista y del supervisor, que incluya avances físicos finales y valorización final y total de la obra, entre otros aspectos. Mediante Resolución Jefatural se liquida el contrato de ejecución de obra.
- Cierre de proyecto y minuta de declaración de fábrica, que va al margesí de bienes.

Proyectos ejecutados y/o en ejecución.

Entre el 2008 y Agosto del 2012, PRONIED ha ejecutado y/o tiene en ejecución 144 proyectos<sup>27</sup> por un monto aproximado de S/. 1,570 millones. De acuerdo al número de proyectos, los más frecuentes han sido los de colegios emblemáticos y los de reconstrucción del Sur (97 entre ambos, es decir, las dos terceras partes del total), mientras que según el monto ejecutado destacan claramente los proyectos de colegios emblemáticos (S/. 1,357 millones, es decir, más del 85% del total)

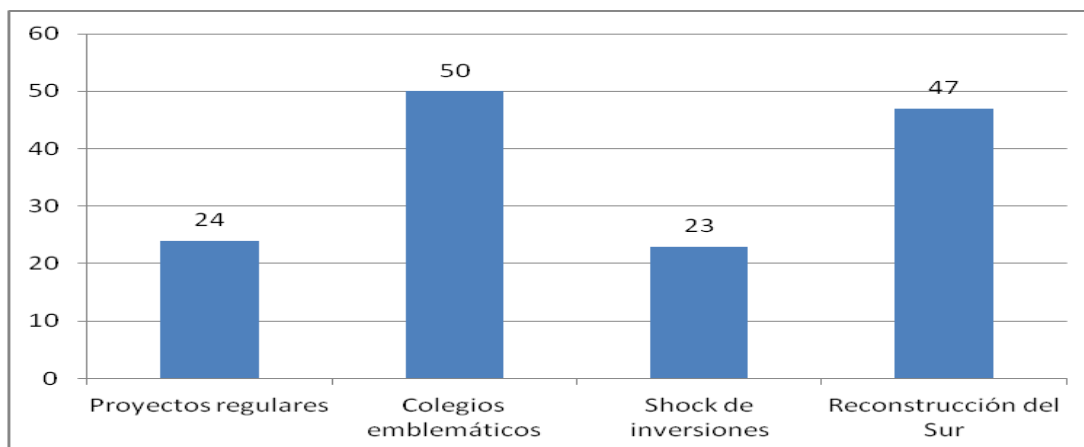
- Proyectos regulares. Se ejecutan desde el 2007 y contemplan la construcción, rehabilitación, sustitución, equipamiento y dotación de mobiliario escolar de las instituciones educativas. Estos proyectos deben seguir todos los procedimientos exigidos por el SNIP.

---

<sup>27</sup> Hay casos en que la intervención en una institución educativa ha requerido más de un contrato de ejecución de obra (etapa I, etapa II, etc.). Como se trata de la continuación de una obra, que atiende a la misma institución, en este Informe se está considerando estos casos como un solo proyecto. Tampoco se están incluyendo las obras en el Gran Teatro Nacional ni del local del MINEDU porque no se tratan de proyectos de infraestructura en locales escolares.

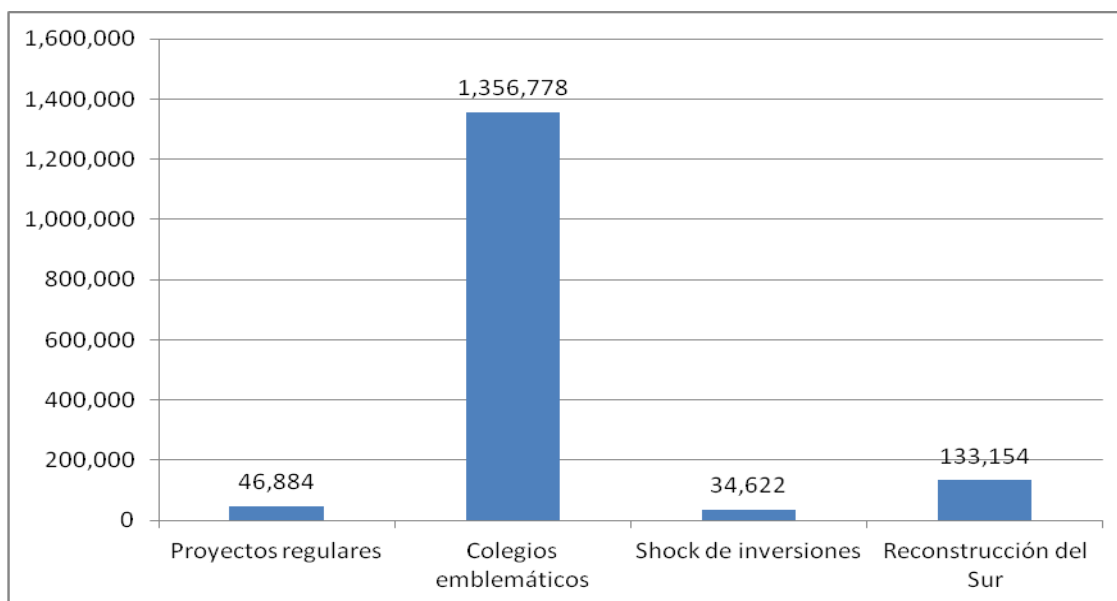
- Proyectos de adecuación, mejoramiento, sustitución y equipamiento de “colegios emblemáticos”. Se ejecutan desde el 2009 y comprende acciones de rehabilitación, remodelación y equipamiento de infraestructura educativa. El marco legal que los sustenta es el DU 004 – 2009, que señala que “es necesario efectuar trabajos de intervención urgente a fin de proteger la integridad física de los estudiantes y docentes; así como asegurar el normal desarrollo de las actividades educativas”. El mismo DU exceptúa a estas intervenciones del ciclo de proyectos y las exigencias contempladas en el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP (fase de pre inversión), y también exonera del proceso de selección las contrataciones necesarias para su implementación (elaboración de expedientes técnicos, adquisición de bienes, servicios, ejecución de obras, consultorías y supervisión necesarias).
- Proyectos correspondientes al “shock de inversiones”. Se ejecutan desde el 2007 y son de rehabilitación, sustitución, equipamiento y/o dotación de mobiliario escolar. La Ley 28880, que aprueba crédito suplementario en el presupuesto al sector público, es la que dio origen al “shock de inversiones”, orientado a mejorar la capacidad de atención de servicios públicos a nivel nacional, especialmente en las zonas más necesitadas. En educación, el objetivo era dotar a las instituciones educativas estatales, cuyos locales escolares se encuentran en situación de alto grado de deterioro, de infraestructura y mobiliario que permitan el óptimo desarrollo de las actividades de enseñanza – aprendizaje.
- Proyectos de reconstrucción, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura en la zona Sur. Se ejecutan desde el 2007 y están orientados a mejorar la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas afectadas por el sismo de dicho año. Algunos de los recursos para la ejecución de estos proyectos provienen de la transferencia financiera del Fondo para la Reconstrucción del Sur (FORSUR), cuyo sustento legal es la Ley 29078, que declara en emergencia y de interés nacional la ejecución de proyectos de rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura, entre ellos los destinados a centros educativos, según los referentes técnicos orientados a reducir los efectos de la actividad sísmica y de otros fenómenos naturales. Asimismo, señala que las contrataciones de bienes, servicios y obras que sean necesarias para la reconstrucción de la infraestructura pública se realizarán en forma directa e inmediata sin necesidad de convocar al proceso de selección que corresponda.

**Gráfico 3. Número de proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.**



Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

**Gráfico 4. Monto ejecutado de proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012 (en miles de soles).**



Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

En el Anexo 10 se presenta la distribución de estos 144 proyectos según otros criterios como nivel educativo que atiende la institución, ubicación, tipo de obra. Los resultados más saltantes son:

- La mayoría de proyectos se han ejecutado en instituciones educativas que cuentan con niveles de primaria y secundaria.

- Lima e Ica destacan claramente como las regiones donde más proyectos ha ejecutado y/o está ejecutando el PRONIED (89 de 144; es decir, el 62%).
- En cuanto al tipo de obra, predomina la sustitución, adecuación y/o mejora de infraestructura y equipamiento (40% de los proyectos), la rehabilitación y reconstrucción (25%), y la sustitución y construcción (9%).

### **Transferencias de proyectos de inversión.**

Los proyectos son formulados por los GORE o gobiernos locales (a través de algunas de sus unidades formuladoras que suelen ser las gerencias de desarrollo económico o social) siguiendo, en términos generales, los mismos pasos que OINFE en el caso de los proyectos regulares. Luego que su propia OPI declara la viabilidad del proyecto, el gobierno sub nacional elabora y aprueba el Expediente Técnico, y solicita al MINEDU financiamiento.

Tomando en cuenta los criterios de priorización definidos en una sección anterior, SG del MINEDU (en base a información proporcionada por OINFE) solicita al MEF la transferencia de partidas para una determinada relación de proyectos; Presupuesto del MINEDU confirma que tiene recursos disponibles en PRONIED, y el MEF, luego de aplicar sus propios filtros (también comentados en una sección anterior) procede a autorizar la transferencia.

Finalmente, el MINEDU y los gobiernos sub nacionales firman un convenio de gestión mediante el cual se delega a estos gobiernos la responsabilidad de la ejecución de los proyectos (lo que incluye la selección del contratista, la supervisión de la obra, la liquidación, recepción y cierre de proyecto), mientras que MINEDU se encarga de verificar el cumplimiento de las acciones contenidas en el cronograma de ejecución de los proyectos, a través de acciones de monitoreo para lo cual debe realizar monitoreo.

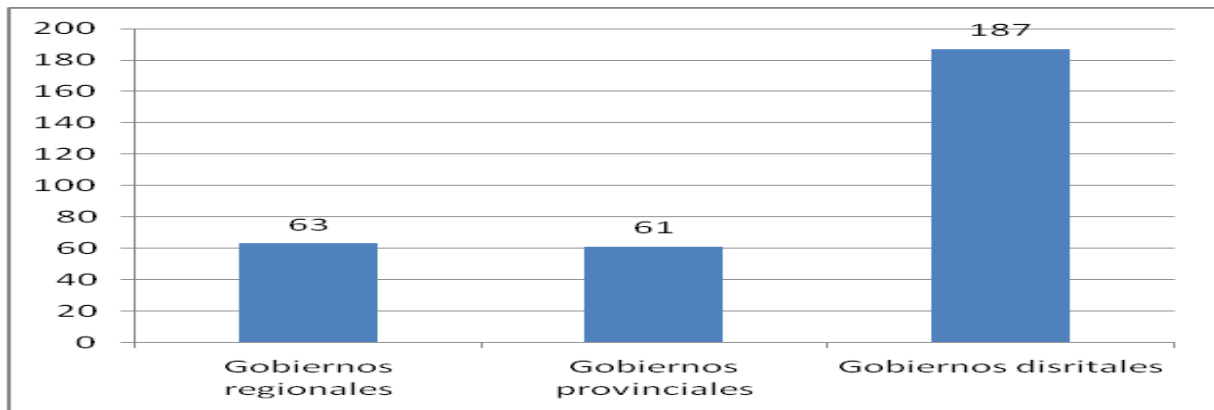
### **Proyectos transferidos**

Entre el 2008 y Agosto del 2012, PRONIED ha transferido 311 proyectos<sup>28</sup>, cuyos montos aprobados en viabilidad suman casi S/. 490 millones. El 60% de estos proyectos (y de los montos aprobados en viabilidad) han sido transferidos a gobiernos distritales.

---

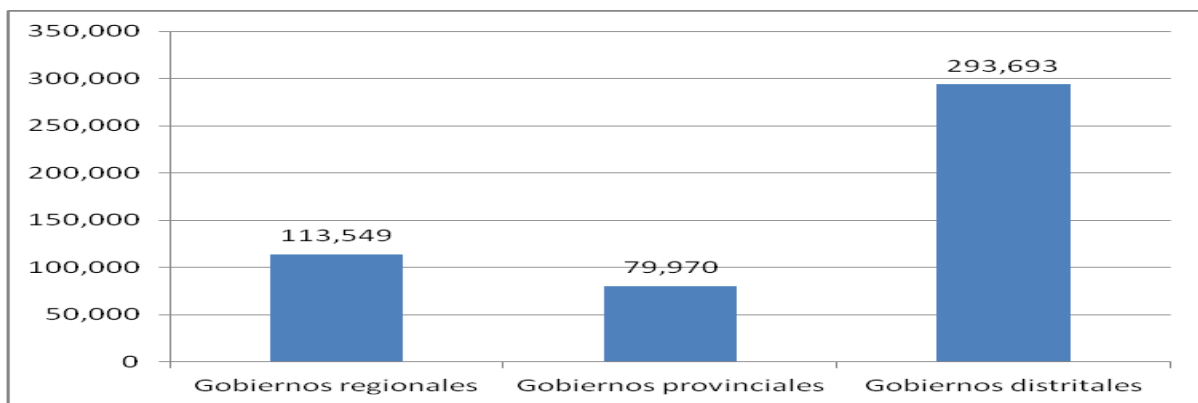
<sup>28</sup> Para el año 2012 solamente se está tomando en cuenta las transferencias autorizadas mediante DS 054, 075 y 102; y no las otras dos aprobadas luego de la fecha de corte de la evaluación (DS 142 y DS 169).

**Gráfico 5. Número de proyectos transferidos por el PRONIED, según tipo de gobierno, 2008 – Agosto 2012.**



Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE.

**Gráfico 6. Monto aprobado en viabilidad de los proyectos transferidos del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012 (en miles de soles).**



Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

En el Anexo 11 se presenta cómo se distribuye estos 311 proyectos según regiones y, como se puede observar, las regiones más beneficiadas han sido Piura, Huánuco, Cajamarca, Lambayeque y Loreto (entre las tres concentran 183 proyectos, es decir, casi el 60% del total).

### **Programa de Mantenimiento.**

La ejecución del PMLE supone llevar a cabo una serie de procedimientos, que para fines del presente estudio se han agrupado en tres etapas: previo a la ejecución de las acciones de mantenimiento, durante la ejecución de acciones, y posterior a ello. En el siguiente gráfico se detallan estos procedimientos, agrupados en las tres etapas que se acaban de definir. Como se puede observar, en términos generales, los procedimientos han sido los mismos desde el primer programa (2008) hasta el último (2011), quizás la única inclusión importante luego del primer programa ha sido que el director debe presentar la Carta de Conformidad.

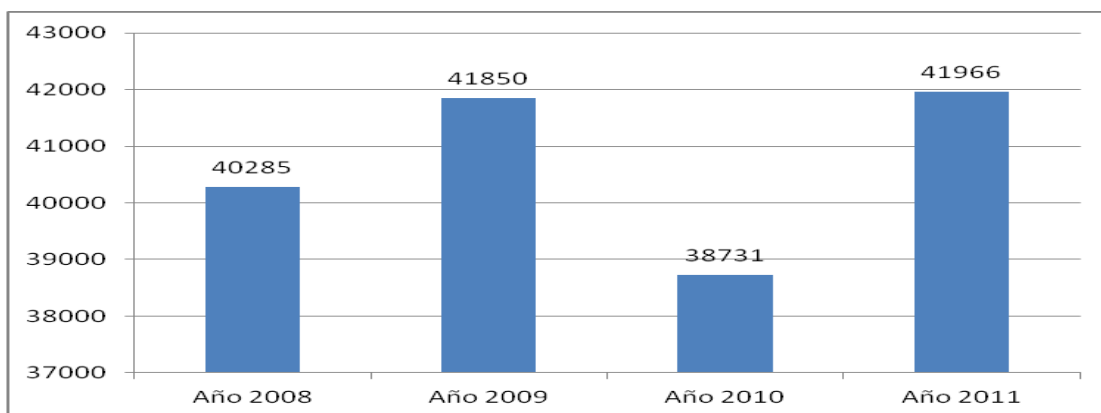
### Programas ejecutados.

Hasta Agosto del 2012, el PMLE ha transferido recursos a las instituciones educativas en las siguientes oportunidades:

- Para el 2008, se transfirieron los recursos en el primer trimestre y se ejecutaron las acciones de mantenimiento en el segundo trimestre de dicho año.
- Para el 2009, se transfirieron los recursos en el primer trimestre y se ejecutaron las acciones de mantenimiento en el segundo trimestre de dicho año.
- Para el 2010, se entregó un adelanto en el último trimestre del año anterior y luego, en el 2010, se completó la transferencia para que todas las instituciones educativas puedan ejecutar las acciones de mantenimiento.
- En el 2011, la transferencia de recursos también se ha dado en dos etapas, la segunda de las cuales ha abarcado los primeros meses del presente año.

Como es lógico, el nivel de cobertura del PMLE, en términos de instituciones educativas, es mucho mayor que el de los programas de inversión: durante el período 2008 - 2011, el PMLE ha atendido a aproximadamente el 95% de todas las instituciones públicas.

**Gráfico 8. Número de instituciones educativas beneficiarias del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011.**



Fuente: Información proporcionada por OINFE

Según las Directivas del PMLE los recursos podrán ser utilizados en la infraestructura del local escolar, priorizándose aulas (puertas, ventanas) y servicios higiénicos; la adquisición del mobiliario escolar (carpetas, sillas, mesas) o la recuperación de la funcionalidad del ya existente; la reparación y adquisición de equipos de cómputo de las instituciones educativas, y de las instalaciones eléctricas. En la práctica, de acuerdo a la ENEDU 2010, las acciones de mantenimiento más comunes han sido el pintado de aulas (76,3% de instituciones educativas lo han hecho), pintado de muros exteriores (70,3%), y el arreglo de servicios higiénicos (69,2%); y en segundo orden la reparación de puertas, ventanas, instalaciones eléctricas, y mobiliario escolar.

### **II.1.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación.**

#### **II.1.3.1. Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación. (Contenido 10)**

El sector educación hace muchos años que no efectúa un Censo Nacional de Infraestructura Pública, por lo que no se cuenta con un inventario actualizado de la situación y caracterización (estado de conservación, situación legal) de infraestructura, mobiliario y equipamiento. Dada esta situación, las estadísticas oficiales sobre infraestructura educativa provienen del Censo Escolar que es aplicado cada año en todas las instituciones educativas públicas, pero que no es un instrumento especializado en infraestructura, y además es aplicado por los mismos directores de las instituciones educativas, que no son especialistas en la materia.

Por lo tanto, la información que se obtenga de esta fuente puede servir como referencia para tener una apreciación general del estado de infraestructura pero no como una línea de base confiable, a nivel de cada institución educativa, a partir de la cual se puedan planificar las intervenciones de programas como PRONIED u otros del MINEDU, así como hacerles seguimiento y evaluación.

Para el 2012 el MINEDU ha pedido a los ingenieros especialistas de las DRE y UGEL que completen una Ficha Técnica de Infraestructura (en base a una Ficha similar que se aplicó hace unos 8 años). A diferencia del Censo Escolar o de la ENEDU esta Ficha es especializada en infraestructura: si bien es plausible esta iniciativa, los encargados de aplicar esta Ficha son insuficientes para la cantidad de instituciones educativas existentes.

Más allá del Censo, tampoco existe un sistema único de gestión de información al interior de OINFE, lo cual complejiza la posibilidad de realizar seguimiento y evaluación a las funciones que desempeña la OINFE en el marco de la ejecución del PRONIED. Por ejemplo, para los proyectos de inversión, la Unidad de Supervisión tiene una base de datos con información relativa a los tres primeros componentes de todo proyecto (Expediente Técnico, obra, supervisión) pero el Equipo de Mobiliario y Equipamiento tiene sus propias bases de datos con información sobre el cuarto componente (mobiliario y equipamiento), que no son del todo compatibles con la de la Unidad de Supervisión.

Otra razón que explica esta falta de seguimiento y evaluación es que no se ha contemplado en el diseño del PRONIED un componente o actividad de monitoreo y, por lo tanto, tampoco presupuesto importante para ello. A su vez, ello puede explicarse porque las normas señalan que estas tareas se harían como parte de las actividades regulares del sector y también por la poca “cultura de evaluación y de rendición de cuentas” que, como se menciona en el Informe de Evaluación del PEI al 2009, es una de las principales debilidades pero no solo de OINFE sino del sector educación en general.



#### II.1.4. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación. (Contenido 06)

PRONIED es un caso atípico de unidad ejecutora ya que no cuenta con una estructura organizacional y tampoco con autonomía administrativa. Por lo tanto, en esta sección se analiza la estructura de OINFE, que es el órgano de línea del Vice Ministerio de Gestión Institucional del MINEDU que se encarga de ejecutar las acciones del PRONIED.

Según el ROF del MINEDU, OINFE es “responsable de normar, diseñar y difundir criterios técnicos sobre construcción, equipamiento y mantenimiento de locales escolares; promover proyectos experimentales en el área de su competencia; y mantener actualizados los inventarios de propiedad inmobiliaria del Sector”. En el siguiente cuadro se listan las funciones de la OINFE establecidas en el ROF<sup>29</sup>.

**Cuadro 9. Funciones de OINFE según el Reglamento Operativo de Funciones del MINEDU.**

1. Formular y evaluar el Plan Nacional de Infraestructura Educativa, en coordinación con la Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa del MINEDU y los órganos competentes del Estado.
2. Consolidar la información de identificación de las necesidades de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa nacional, en coordinación con las Instancias de Gestión Educativa Descentralizada y los gobiernos regionales y locales.
3. Formular, difundir y supervisar la aplicación de las normas técnicas de diseño arquitectónico para la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa, en coordinación con el Vice Ministerio de Gestión Pedagógica.
4. Elaborar y difundir manuales y documentos técnicos para la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa.
5. Formular, supervisar y evaluar programas de inversión, proyectos, estudios e investigaciones y apoyar la elaboración de expedientes técnicos referidos a la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura educativa <sup>30</sup> .
6. Promover la captación de inmuebles y coordinar acciones de carácter técnico con las entidades que aportan, donan, transfieren y asignan inmuebles al Sector Educación en coordinación con la Oficina de Administración.
7. Realizar el saneamiento físico legal de los inmuebles del sector educación en coordinación con la Oficina General de Administración <sup>31</sup> .
<b>Funciones adicionales según ROF 2012</b>
1. Promover, coordinar y apoyar la participación comunal y de las organizaciones de padres de familia y el desarrollo de la infraestructura educativa.
2. Brindar asesoramiento en materia de planes, programas, proyectos y normas relacionadas con la infraestructura educativa.
3. Brindar el soporte técnico a los Gobiernos Regionales para el desarrollo de políticas y cumplimiento de lineamientos técnico normativos materia de su competencia.
4. Supervisar y efectuar el seguimiento a los Gobiernos Regionales en el cumplimiento de las acciones materia de su competencia de manera articulada.

Fuente: Reglamento Operativo de Funciones del MINEDU

<sup>29</sup> Si bien no hay muchas diferencias con el ROF anterior, se está poniendo en cursivas aquellos términos que se han añadido en el ROF actual.

<sup>30</sup> En el ROF anterior esta función era “elaborar programas de inversión para el mediano y largo plazo destinados a la construcción, equipamiento y mantenimiento de los locales escolares”.

<sup>31</sup> En el ROF anterior esta función era “mantener actualizado el margesí de bienes inmuebles que corresponden al Ministerio de Educación, efectuando la inscripción en los Registros Públicos en coordinación con la Oficina de Administración”.

Para llevar a cabo estas funciones, la OINFE está estructurada, de acuerdo al ROF, en tres unidades<sup>32</sup>:

- **Planeamiento y Normatividad.** Se encarga principalmente de consolidar la información de identificación de las necesidades de infraestructura educativa nacional; planificar, coordinar y supervisar la elaboración de los estudios básicos para el desarrollo de los proyectos de inversión (hasta obtener la viabilidad); y formular, actualizar, difundir y supervisar la aplicación de normas y criterios técnicos para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa, de diseño y fabricación del mobiliario escolar, y conservación y mantenimiento de los locales.
- **Supervisión de Obras y Mantenimiento.** Se encarga principalmente de organizar, coordinar, dirigir, supervisar, realizar inspecciones y evaluar las obras de los proyectos de construcción de infraestructura educativa; de planificar, coordinar y supervisar la elaboración de los estudios básicos para el desarrollo de los proyectos de inversión (luego de obtener la viabilidad); y de supervisar el PMLE.
- **Patrimonio Inmobiliario.** Se encarga principalmente de captar inmuebles y coordinar acciones de carácter técnico con las entidades que aportan, donan transfieren y asignan inmuebles al sector educación; y mantener actualizado el magesí de bienes inmuebles que corresponden al MINEDU.

Actualmente, laboran en OINFE casi 200 profesionales, los cuales están divididos en Unidades y Equipos, tal como lo ilustra el siguiente gráfico.

Este organigrama de OINFE no es exactamente el mismo que se contempla en el Manual de Operación y Funciones (MOF) del MINEDU vigente, y lo mismo ocurre con la cantidad de personal: según el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), OINFE debiera contar con 60 personas. Es necesario entonces que el nuevo MOF se ajuste a la estructura y cantidad de personal actual de OINFE, ya que las funciones de la Oficina han cambiado definitivamente desde el 2006, año en que INFES fue absorbida por OINFE.

Finalmente, cabe destacar que los niveles remunerativos son marcadamente diferenciados entre regímenes laborales lo cual también constituye otra oportunidad de mejora. Para los contratados bajo el régimen laboral normado por el DL 728 el tope salarial es S/. 5,000, mientras que para quienes están bajo Contrato Administrativo de Servicios (CAS), que son la mayoría, la retribución puede exceder dicho monto y, de hecho, en el 30% de los casos es así.

---

<sup>32</sup> En el Anexo 12 se presenta mayor detalle de las funciones que, según el nuevo ROF 2012, le corresponden a cada una de estas unidades.

### **II.1.5. Relación inter-institucional. (Contenido 05)**

La ejecución de PRONIED supone una coordinación constante entre OINFE con diferentes instancias de la Sede Central del MINEDU (órganos de línea, órganos de asesoramiento), con los gobiernos sub nacionales (GORE y gobiernos locales), con las instancias de gestión descentralizada en educación (DRES y UGEL), y con otros Ministerios.

#### **Proyectos de inversión.**

Si bien es OINFE quien ejecuta las acciones del PRONIED, también participan de manera decisiva otros programas, niveles de gobierno y diferentes agentes del Estado.

- OINFE tiene un primer nivel de coordinación con quienes solicitan la intervención en la infraestructura, mobiliario y equipamiento de determinadas instituciones educativas. Ellos pueden ser los directores o representantes de APAFA de las mismas instituciones, así como los GORE, gobiernos locales, e inclusive representantes del Congreso.
- Durante la formulación de los proyectos de inversión, la OINFE coordina con las DRE y/o UGEL para solicitar información puntual sobre la institución que ha solicitado el proyecto. Asimismo, debe coordinar con la OPI del sector, quien otorga la viabilidad al perfil.
- Desde la aprobación del Expediente Técnico hasta la selección del contratista encargado de ejecutar la obra y del supervisor, las coordinaciones de OINFE con instancias como SG y el área de Procesos Públicos, ambas del MINEDU, son de carácter más administrativo.
- Durante la ejecución de los proyectos, es clave la coordinación con la Oficina General de Administración (OGA) para la transferencia paulatina de los recursos previstos para la ejecución de las obras.

#### **Transferencias de proyectos de inversión.**

Aquí OINFE debe coordinar estrechamente con el MEF para identificar los gobiernos sub nacionales que serán beneficiarios del Programa. Y, por supuesto, con la OGA para la transferencia de recursos, y con los gobiernos sub nacionales (GORE, gobiernos locales) para el monitoreo de la ejecución de los proyectos.

#### **Programa de Mantenimiento.**

Aquí también es necesaria la participación de otras instancias del MINEDU, como la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE), la OGA y las DRE y UGEL para la identificación de las instituciones educativas que serán beneficiarias del Programa.

En el caso de la SPE y de la OGA, la coordinación con OINFE también se da para la autorización de calendario de compromisos y para la atención de solicitudes de pago y registro en el SIAF respectivamente.

Mientras que las DRE y UGEL también coordinan con OINFE básicamente en dos momentos: antes de iniciar las acciones de mantenimiento, capacitando a los directores de las instituciones educativas en aspectos como la priorización de las acciones, ejecución y rendición de gastos; y al finalizar el PMLE, revisando las rendiciones de las instituciones educativas, y centralizando esta información para enviarla luego a OINFE.

## **II.2. Temas de evaluación.**

### **II.2.1. Focalización / priorización y afiliación.**

#### **II.2.1.1. Pertinencia de los criterios. (Contenidos 26 - 27)**

##### **Proyectos de inversión.**

Si bien PRONIED no ha definido, caracterizado ni cuantificado su población potencial y objetivo, en una sección anterior se listaron los criterios mínimos que debe cumplir un proyecto para que pueda ser formulado: saneamiento físico legal del terreno e inmueble, que no cuente con recursos programados y/o ejecutados, y que tenga una evaluación de infraestructura favorable.

En el caso de los proyectos regulares, una vez que han obtenido su condición de viable, se busca dar prioridad a los que estén en mayor concordancia con los planes de desarrollo de los GORE o gobiernos locales de la zona de intervención de proyectos. Y en los casos de los proyectos fuera de Lima, se busca priorizar aquéllos ubicados en zonas rurales y de mayor pobreza.

Sin embargo, tomando en cuenta que PRONIED es la unidad ejecutora principal del GORE Lima para obras de infraestructura educativa, y que el ámbito normativo regular de OINFE es Lima Metropolitana, la consecuencia lógica es que la mayoría de estos proyectos regulares se ubique en Lima y, por lo tanto, no aplica este criterio de pobreza, dado que es una región cuyos niveles de pobreza considerablemente menores al promedio nacional.

En el caso de los proyectos en colegios emblemáticos, tampoco se prioriza la intervención según criterios de pobreza. Se trata de obras en instituciones de reconocida trayectoria, antigüedad y con un gran número de estudiantes pero que no siempre están ubicadas en zonas rurales o de mayor pobreza.

##### **Transferencias de proyectos de inversión.**

Si bien OINFE y el MEF utilizan ciertas variables (definidas en una sección anterior) para priorizar qué proyectos de inversión deben ser transferidos, no existe ningún documento o

directiva formal que establezca claramente los procedimientos y criterios técnicos para seleccionar los proyectos a ser transferidos a los gobiernos sub nacionales.

Hay que tener en cuenta además que los gobiernos sub nacionales suelen privilegiar la cantidad de estudiantes de la institución educativa al momento de decidir los proyectos que van a formular. Desde el punto de vista de la eficiencia se trata de un criterio válido que busca que la inversión realizada pueda beneficiar a más instituciones y, por lo tanto, a más estudiantes. Asimismo, desde el punto de vista político, genera mayores réditos ejecutar una obra en una institución “grande”, “más visible”. Pero desde el punto de vista de la equidad, se contribuye a dejar de lado a las instituciones con menos estudiantes, que suelen ubicarse en zonas rurales y más alejadas de la capital de provincia o distrito y, por lo tanto, ser quienes más necesitan de intervenciones en infraestructura.

#### **II.2.1.2. Afiliación de beneficiarios (Contenido 28)**

Este tema únicamente aplica para el PMLE, ya que para que a una institución educativa se le transfieran los recursos para las acciones de mantenimiento, debe estar incluida en las listas que entregan las DRE, UGEL y/o municipalidades a la OINFE. Estas entregas ocurren todos los años, sin mayores inconvenientes excepto algunos casos en los que las instituciones no son incluidas en las listas debido a problemas relacionados al reajuste de los datos de los directores encargados de las instituciones educativas, que los directores cambian en plena ejecución de las acciones de mantenimiento, o a que tienen problemas de regularización de la documentación.

#### **II.2.1.3. Focalización. (Contenido 29)**

##### **Proyectos de inversión.**

Al no haber definido el PRONIED una población objetivo no es posible establecer claramente los niveles de filtración o sub cobertura. Además, la cartera de inversión del PRONIED está conformada por diferentes tipos de proyectos, que responden a lógicas y criterios de intervención diferentes, lo que complica aún más la posibilidad de establecer un único porcentaje de sub cobertura o filtración.

En todo caso PRONIED, a diferencia de otros programas públicos, no es una intervención dirigida a atender a la población ubicada en zonas de mayor pobreza. Una razón es que, dado que PRONIED es la unidad ejecutora principal del GORE Lima para obras de infraestructura educativa y que el ámbito normativo regular de OINFE es Lima Metropolitana, la mayoría de proyectos regulares se ubica en Lima, región que tiene los menores niveles de pobreza a nivel nacional. Pero la razón principal es que los proyectos en colegios emblemáticos (que, como se mostró en los gráficos 3 y 4 son los que tienen mayor peso en la cartera de proyectos del PRONIED) priorizan la intervención en instituciones de reconocida trayectoria, antigüedad y con un gran número de estudiantes, que por lo general no están ubicadas en distritos de mayor pobreza.

Como consecuencia, el PRONIED no necesariamente está beneficiando a quienes estudian en los distritos más pobres, lo cual no es un resultado negativo, simplemente

responde a la lógica de intervención del Programa. Así, en términos de población estudiantil, el 43% de los beneficiarios de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED estudian en instituciones educativas ubicadas en distritos con menos de 10% de pobreza, y solamente el 15% lo hacen en instituciones ubicadas en distritos con más de 30% de pobreza. Estas diferencias son más evidentes en los proyectos de colegios emblemáticos que en los regulares por ejemplo.

**Cuadro 10. Distribución de los estudiantes de instituciones educativas beneficiarias de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según nivel de pobreza del distrito donde se ubican las instituciones y tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.**

	Proyectos regulares	Colegios emblemáticos	Shock de inversiones	Reconstrucción del Sur	Total
# estudiantes	16,393	107,895	41,653	4,380	170,321
% estudiantes en instituciones ubicadas en distritos con menos de 10% de pobreza	8%	37%	75%	0%	43%
% estudiantes en instituciones ubicadas en distritos entre 10% y 30% de pobreza	68%	46%	24%	20%	42%
% estudiantes en instituciones ubicadas en distritos entre 30% y 50% de pobreza	11%	11%	1%	66%	10%
% estudiantes en instituciones ubicadas en distritos con más de 50% de pobreza	13%	6%	0%	14%	5%

Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE e INEI.

### **Programa de Mantenimiento.**

Al ser una intervención universal (esto es, dirigida a todas las instituciones educativas públicas) no cabe estimar el nivel de filtración ya que no existe población que no sea beneficiaria. En cuanto a la sub cobertura, el porcentaje de población no atendida por el PMLE ha oscilado alrededor del 5%, lo cual se obedece básicamente a que la institución donde estudian había sido recientemente beneficiada de obras de infraestructura, o a que no se identificó oportunamente al director para la transferencia de recursos, o a que el director de la institución no rindió cuentas en el programa del año previo.

#### **II.2.2. Productos provistos a la población (Contenido 30)**

El principal problema en lo que respecta a los proyectos de inversión es la gran cantidad de tiempo que media desde que una institución educativa solicita un proyecto hasta que éste culmina. Esto ocurre tanto para los proyectos que formula y ejecuta PRONIED como los que son transferidos a los gobiernos sub nacionales (cuya formulación y ejecución está a cargo precisamente de estos gobiernos).

Pero además, hay otros problemas referidos ya no a la celeridad de la intervención, sino a la calidad de los proyectos. También aquí hay problemas comunes a todos los proyectos,

pero otros que atañen principalmente a los que son formulados y ejecutados por GORES y gobiernos locales.

#### II.2.2.1. Celeridad del proceso de entrega de productos.

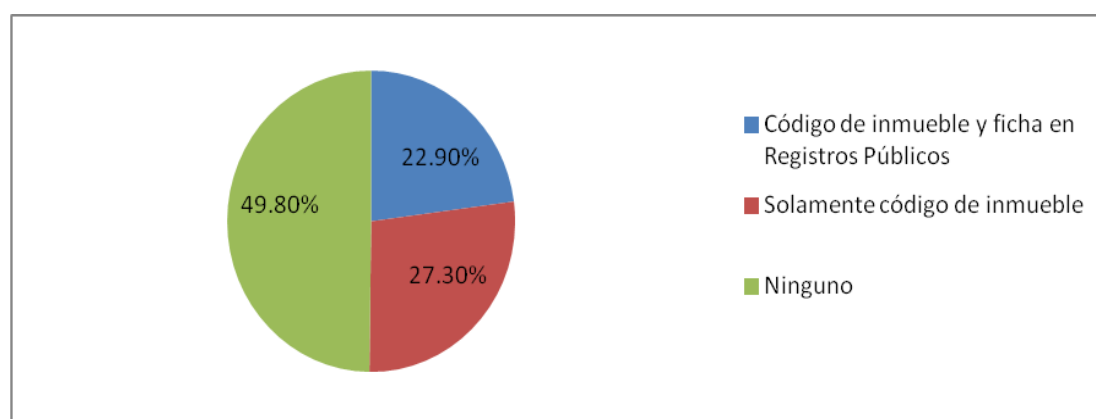
##### Proyectos de inversión y transferencias de proyectos de inversión.

A continuación se realiza un análisis de las dificultades que hay en cada una de las tres etapas del ciclo de proyectos, definidas en una sección anterior: desde la solicitud del proyecto hasta la obtención de la viabilidad; desde esta obtención hasta el inicio de la ejecución de la obra; y desde que inicia la obra hasta que finaliza.

*Desde la solicitud del proyecto hasta la obtención de la viabilidad.*

- Una primera dificultad es el saneamiento físico legal de los locales escolares, que como se mencionó anteriormente, es un requisito indispensable para que pueda ejecutarse un proyecto<sup>33</sup>. Según el Padrón de Locales Escolares de Gestión Pública al 2012 proporcionado por el MEF, solamente el 23% de los locales cuenta con código de inmueble y ficha en Registros Públicos (es decir, están saneados el terreno y el inmueble), el 27% solamente cuenta con código de inmueble, y el 50% ni siquiera con eso<sup>34</sup>.

**Gráfico 10. Distribución de locales escolares de gestión pública en el Perú, según si cuentan con código de inmueble y ficha en Registros Públicos, 2012.**



Fuente: Padrón de Locales Escolares de Gestión Pública al 2012 proporcionado por el MEF

<sup>33</sup> Esta dificultad aplica tanto a los locales escolares nuevos sino también a los que ya funcionan pero no tienen saneamiento físico legal.

<sup>34</sup> La magnitud del problema no es la misma en todas las regiones: como se puede apreciar en el [Anexo 13](#) la situación es más crítica en Arequipa, Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica y Loreto; en cambio, los “mejores” indicadores los tienen Callao, Ica, La Libertad, Lima, Moquegua, Tacna y Tumbes.

Una de las razones que explican este resultado es que el proceso para obtener el saneamiento físico legal, que no depende solo del MINEDU sino también de otros organismos, suele ser largo y engorroso. Y no solamente por la cantidad de trámites que hay que realizar sino también porque los municipios incumplen los plazos señalados en sus Texto Único de Procedimiento Administrativo (TUPA), y observan la mayoría de expedientes presentados, y además estas observaciones (así como las que hacen Registros Públicos y/o COFOPRI) suelen ser muy generales e inclusive a veces discrepan entre una institución y la otra, lo cual no facilita una pronta resolución de las mismas.

Otra razón es que el costo de todos estos trámites es alto (en Cajamarca mencionaron que suman S/. 1,500 aproximadamente) y debe ser asumido por las instituciones educativas pero la mayoría no está en condiciones de asumirlo.

Cabe destacar que esta razón aplica para los proyectos transferidos, ya que en los que ejecuta el PRONIED, la Unidad de Patrimonio de OINFE es quien se encarga de la gestión, incluyendo el costo<sup>35</sup>. En cambio, esta Unidad no interviene directamente en ningún trámite para los proyectos formulados y ejecutados por gobiernos sub nacionales, pero sí da orientaciones al respecto, en sintonía con su rol de asesoría técnica y legal para conducir el proceso de saneamiento<sup>36</sup>.

En un intento por hacer compatible el objetivo de ampliación de la cobertura educativa con los requerimientos mínimos que debiera tener cualquier proyecto, el MEF ha visto como alternativa la presentación de otros medios que acrediten la tenencia del terreno y que el saneamiento físico y legal se encuentra en trámite; específicamente la presentación de la minuta de compra-venta, y alternativamente un Acta de donación en especial en zonas rurales en donde los terrenos son de propiedad de las comunidades campesinas, y que debe ser entregada ante la DRE respectiva, para que realice la gestión necesaria para el saneamiento legal.

No obstante, una dificultad aquí es que en dicha Acta se debe consignar la ubicación y los linderos y medidas perimétricas, así como el área del terreno, y muchas veces los datos perimétricos son obtenidos en forma empírica, y discrepan con los datos consignados en el proyecto, lo cual obliga a una revisión de la información y corrección del contenido de dicha Acta.

---

<sup>35</sup> No obstante, actualmente la demanda rebasa la capacidad de OINFE debido al insuficiente número de personal a cargo de estas funciones y a la carencia de presupuesto para solventar estos trámites. Además, a diferencia de años anteriores, Registros Públicos ya no destina personal exclusivamente a ver este tema.

<sup>36</sup> Aún así, hay aspectos que debieran estar a cargo exclusivamente de los gobiernos sub nacionales, como el levantamiento topográfico del local por sanear, pues son estos gobiernos quienes mejor conocen la realidad de sus zonas.



Además, si bien estas medidas pueden contribuir a agilizar el trámite para la declaratoria de viabilidad, igual se mantiene la obligatoriedad de que el proceso de saneamiento físico legal esté culminado para que el proyecto pueda ser ejecutado y ello, como se acaba de mencionar, demanda recursos, tiempo y apoyos especializados, lo cual suele exceder las capacidades de los directores de las instituciones educativas. En tal sentido, la recurrencia del problema del saneamiento de los predios, así como la carencia cotidiana de recursos en las entidades públicas, amerita buscar alternativas de solución de forma conjunta entre las principales entidades involucradas (MINEDU, MEF, Superintendencia de Bienes Nacionales, Superintendencia de Registros Públicos).

- Aún en el escenario favorable que los locales estén saneados, una segunda dificultad es la demora en la obtención de la viabilidad del perfil del proyecto.

Para que la unidad formuladora empiece a elaborar el perfil, la institución educativa debe entregar una documentación: a veces la entrega en 1 mes pero en otras ocasiones puede tomar hasta 6 meses. Sin embargo, no se cuenta con un indicador promedio del lapso de tiempo para esta actividad.

La elaboración del perfil, una vez que se tiene la documentación necesaria, toma aproximadamente 3 meses.

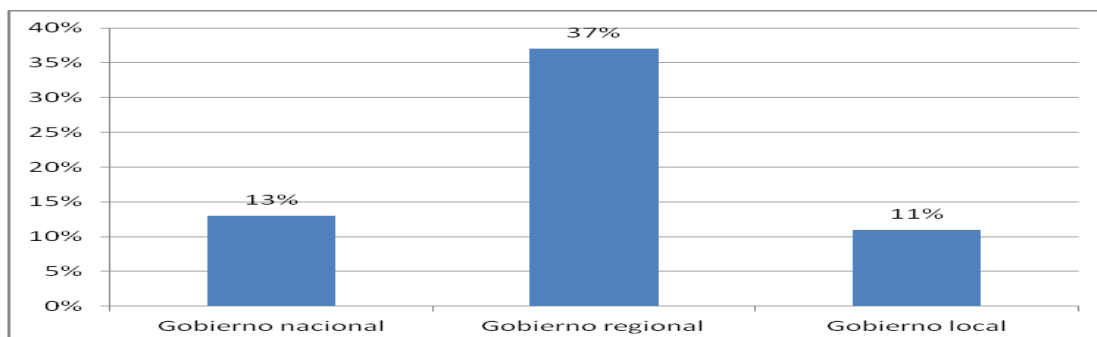
La OPI es quien declara la viabilidad y tiene que hacerlo 1 mes después de haber recibido el perfil. Sin embargo, por lo general la OPI hace observaciones al perfil y entre las respuestas de las unidades formuladoras y las nuevas observaciones de la OPI, la declaración de viabilidad se obtiene, en promedio, 3 meses después de haber culminado el perfil.

De acuerdo a las entrevistas sostenidas con representantes de OINFE, DRE y UGEL un problema es que a veces estas observaciones son “de forma” y no muy claras. Otra dificultad es que las observaciones de la OPI se hacen únicamente por escrito y no llegan inmediatamente a la unidad formuladora pues debe seguir el trámite documentario regular.

Tomando como universo todos los proyectos de infraestructura educativa declarados viables entre el 2008 y 2011, en aquellos formulados por el gobierno nacional (que son básicamente los del PRONIED) el lapso promedio desde que un proyecto se registra en el Banco de Proyectos y obtiene la viabilidad es 97 días; muy similar al de aquéllos formulados por gobiernos sub nacionales (102 días). No obstante, en estos últimos 1 de cada 6 proyectos demora más de medio año en obtener la viabilidad, mientras que en el gobierno nacional este ratio disminuye a 1 de cada 20. Esto revelaría que la situación al interior de los gobiernos sub

nacionales es muy variable, con algunos (especialmente los GORE) donde la viabilidad se da con mucho mayor retraso que en otros.

**Gráfico 11. Porcentaje de proyectos viables entre 2008 y 2011 que obtuvieron la viabilidad en un lapso mayor a 6 meses desde que se registraron en el Banco de Proyectos.**



Fuente: Información proporcionada por el MEF sobre la lista de Proyectos de Inversión Pública (PIP) en educación, 2008 – 2011.

- Un tema adicional es que, de acuerdo al calendario de programación, cuando la viabilidad se declara en el segundo semestre, ya no puede ingresar en el año siguiente porque el presupuesto se cierra en Julio, y por lo tanto habría que esperar un año más para que el proyecto pueda entrar en el presupuesto del sector.

Esto ocurre con mucha frecuencia: de acuerdo a la Base de Datos de proyectos ejecutados y transferidos proporcionados por OINFE y al aplicativo informático SOSEM, el 60% de los proyectos ejecutados por PRONIED obtuvieron viabilidad durante el segundo semestre de un determinado año; y este porcentaje es muy similar entre los proyectos transferidos (58%)<sup>37</sup>.

*Desde la obtención de la viabilidad hasta el inicio de ejecución de la obra.*

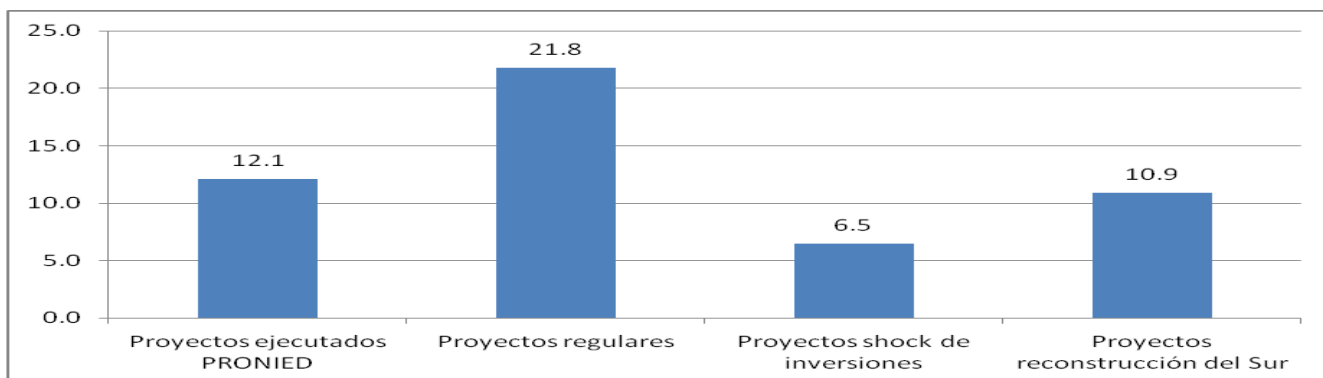
- La elaboración del Expediente Técnico toma aproximadamente 2 meses, pero en esta etapa las demoras se explican básicamente por los procesos administrativos identificados en un flujograma presentado en una sección anterior, principalmente para la contratación de consultores externos para la parte de estudios básicos del Expediente, del contratista para la ejecución de obra, y del profesional encargado de supervisarla. Además, en todos estos casos los plazos previstos pueden

<sup>37</sup> En realidad, este es un problema que también atañe a los proyectos formulados por los gobiernos sub nacionales: de acuerdo a la Base de Datos de Proyectos de Inversión Pública 2008 – 2011 proporcionada por el MEF, en esta situación están el 47% de los proyectos de infraestructura educativa viables, a nivel de GORE y gobiernos locales.

incrementarse en caso la convocatoria se declare desierta porque los postores no cumplieron los requisitos mínimos.

Tomando como referencia los proyectos ejecutados y/o en ejecución por PRONIED durante el período 2008 – Agosto 2012, se tiene que el lapso promedio entre la obtención de la viabilidad del perfil y el primer devengado (que ocurre al inicio de la obra) es 12 meses<sup>38</sup>, aunque cuando únicamente se toman en cuenta los proyectos regulares este promedio prácticamente se duplica.

**Gráfico 12. Promedio de meses entre la declaración de viabilidad y el primer devengado de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, 2008 – Agosto 2012.**



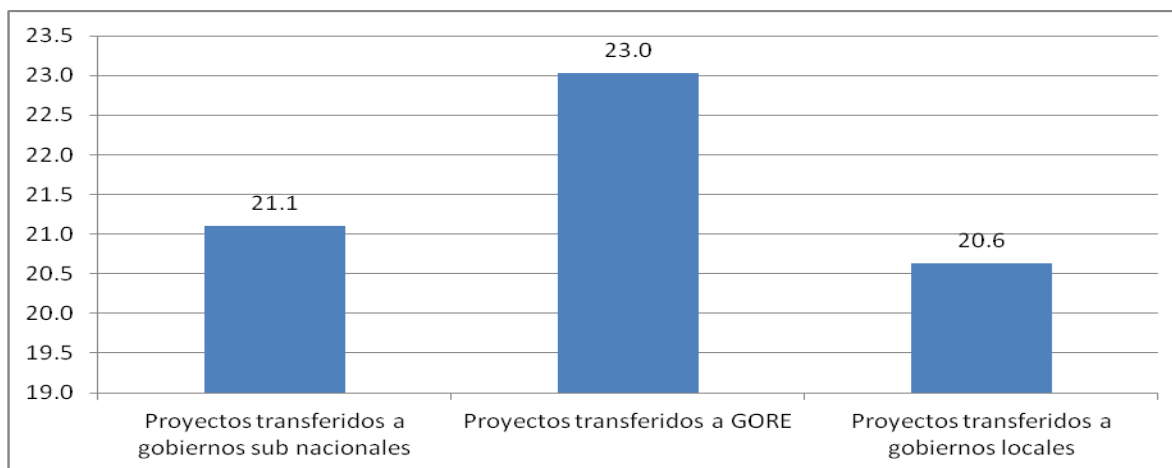
Fuente: Base de Datos OINFE y aplicativo informático SOSEM.

La situación es aún más crítica cuando se considera únicamente los proyectos transferidos a gobiernos sub nacionales, ya que el promedio se eleva a 21 meses<sup>39</sup>. Esta mayor demora en el caso de los proyectos transferidos se explica en buena medida porque en algunos casos, ante los inconvenientes para definir a los responsables de las unidades formuladoras y ejecutora de los proyectos, es necesario realizar el cambio de las mismas, lo cual trae consigo más procedimientos administrativos y, por lo tanto, más demoras en la transferencia y en el inicio de la ejecución de los proyectos.

<sup>38</sup> Este cálculo se ha hecho sobre la base de 82 proyectos (del total de 144) para los que se cuenta con información sobre la fecha de viabilidad y fecha del primer devengado. No están incluidos los colegios emblemáticos porque los proyectos para dichos colegios no requieren obtener la viabilidad.

<sup>39</sup> Este cálculo se ha hecho sobre la base de 265 proyectos (del total de 311 transferidos) que ya iniciaron su ejecución.

**Gráfico 13. Promedio de meses entre la declaración de viabilidad y el primer devengado de los proyectos transferidos por el PRONIED a gobiernos sub nacionales, 2008 – Agosto 2012.**



Fuente: Base de Datos OINFE y aplicativo informático SOSEM.

#### *Durante la ejecución de la obra.*

Es habitual que la ejecución de la obra demore más de lo previsto, y a continuación se presentan algunas de las razones:

- El costo de los proyectos supera a lo previsto, principalmente por deficiencias en el Expediente Técnico (falta de detalle, con cálculos de costos o medidas no muy rigurosos, o contemplando tipos de materiales que no son los que se requieren). Ante ello, el contratista solicita adicionales, y el proceso de solicitud y atención de estos adicionales supone una serie de procedimientos, lo cual toma tiempo y a veces genera que el contratista disminuya el ritmo de trabajo.

En los proyectos ejecutados por PRONIED, el contratista y supervisor hace la solicitud a Supervisión de OINFE, quien coordina con Estudios y Proyectos; si hay respuesta positiva, va a Planeamiento para que emita la Certificación Presupuestal y la envíe a la OGA de MINEDU, quien acepta la ampliación y confirma que hay disposición presupuestal. Luego, se coordina con Asesoría Jurídica y con SG del MINEDU para que tramiten el desembolso de los adicionales.

De acuerdo a la Base de Datos de la Unidad de Supervisión de OINFE (SEEK OINFE), en el 25% de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED se han aceptado adicionales de presupuesto<sup>40</sup>, siendo este porcentaje mayor en los colegios emblemáticos (35%) que en el resto de proyectos.

- Otras razones están más ligados a capacidades del contratista. Así por ejemplo, al inicio de la obra (todo lo que es concreto) el trabajo es más notorio, se requiere

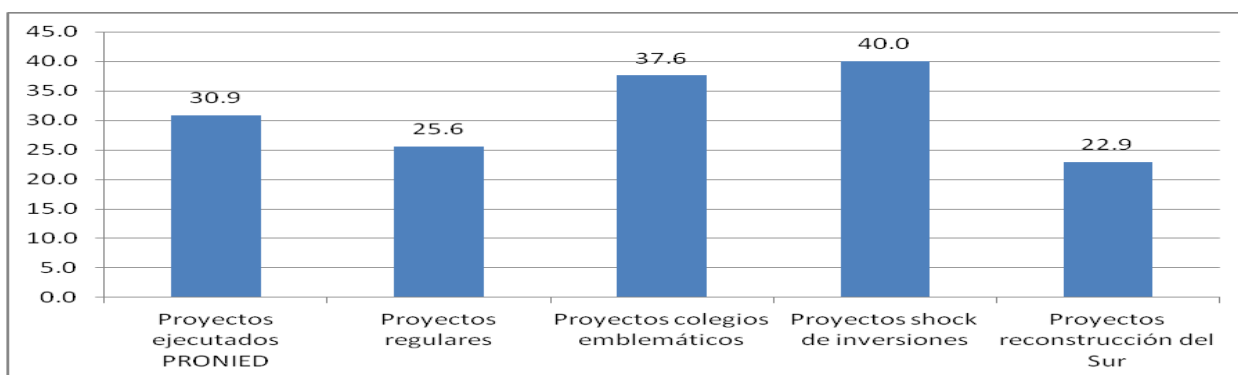
<sup>40</sup> El porcentaje de los proyectos en los que solicitaron dichos adicionales puede ser mayor, ya que varios de ellos aún se encuentran en ejecución.

mayor personal no calificado y, por lo tanto, liquidez (por eso es que se contempla un adelanto obligatorio del 20% del monto total de la obra y que puede llegar a 60% si el contratista lo solicita). Luego, para los acabados, el avance es más lento y menos notorio, se requiere menos personal pero más especializado, lo cual es más difícil de conseguir; más aún cuando el contratista maneja a la vez varias obras para el sector privado y tiene a este personal trabajando en ellas.

- La presión de los sindicatos de trabajadores de construcción, que solicitan “cupos” en las obras, también puede influir en los retrasos de ejecución de obras e inclusive en la paralización de las mismas.

Tomando como referencia los proyectos culminados por el PRONIED durante el período 2008 – Agosto 2012, se tiene que el lapso promedio entre el primer y último devengado ha sido 31 meses. Como en otros indicadores presentados en esta sección, hay diferencias marcadas según tipo de proyecto: por ejemplo, en los regulares y de reconstrucción del Sur el lapso de tiempo es significativamente más bajo que en los de shock de inversiones y colegios emblemáticos.

**Gráfico 14. Promedio de meses entre el primer y último devengado de los proyectos ejecutados por el PRONIED, 2008 – Agosto 2012.**



Fuente: Base de Datos OINFE y aplicativo informático SOSEM.

A modo de resumen, en el siguiente gráfico se resumen los principales procedimientos, dificultades y recomendaciones en cada una de las tres etapas del ciclo de los proyectos ejecutados por PRONIED.

En los proyectos transferidos a gobiernos sub nacionales hay razones adicionales que, de acuerdo a las entrevistas sostenidas durante el trabajo de campo con representantes de las DRE, UGEL e instituciones educativas, explican el retraso en la ejecución de los proyectos:

- En las zonas rurales y más alejadas de la capital, el desabastecimiento de materiales. Asimismo, en algunos casos ocurre que recién al ejecutar la obra (y debido a fallas en los Expedientes Técnicos) el contratista se percató que el terreno no es plano sino accidentado, lo cual supone trabajos adicionales y, por lo tanto, solicitar más presupuesto.
- El contrato por administración directa de obra es positivo (en términos de menores costos) si la entidad pública que administra (un GORE o gobierno local por ejemplo) tiene equipo y personal suficiente; caso contrario, a la larga el proyecto puede salir más caro y demorar más ya que necesitan convocar a proveedores de materiales y mano de obra para cumplir con la obra.
- Hay también casos puntuales en que las obras se retrasan por la propia incapacidad del contratista o por problemas internos como por ejemplo cuando la obra la ejecuta un consorcio y uno de los integrantes se retira dejando sin liquidez a la otra. Asimismo, cuando hay rescisión de contrato por incumplimiento del mismo, el reemplazo del contratista no es inmediato y además cuando reinicia la obra tiene que revisar todo lo que había hecho el anterior.

El siguiente cuadro resume el análisis realizado en esta sección respecto a la falta de celeridad en el ciclo de los proyectos, tanto aquéllos ejecutados por el PRONIED como los que son transferidos a los gobiernos sub nacionales.

**Cuadro 11. Promedio de meses de duración del ciclo de los proyectos ejecutados por PRONIED y de los transferidos a gobiernos sub nacionales, 2008 – Agosto 2012.**

	Total meses entre elaboración del perfil y el inicio de obra				Total meses entre el inicio y el fin de la obra
	Elaboración del perfil	Obtención de la viabilidad	Expediente técnico, contratación de contratista y supervisor, e inicio de obra	Total	
Proyectos ejecutados por PRONIED	3	3	12.1	18.1	30.9
Proyectos transferidos a GORE	3	4	23.0	30	
Proyectos transferidos a gobiernos locales	3	2	20.6	25.6	

Fuente: Base de Datos OINFE y aplicativo informático SOSEM.

### **II.2.2.2. Calidad del proceso de entrega de productos.**

#### **Proyectos de inversión.**

De acuerdo a lo manifestado por los representantes de las DRE, UGEL y los directores de instituciones educativas que fueron entrevistados, los proyectos de inversión ejecutados por PRONIED son necesarios y el tipo de obras relevantes para cubrir las necesidades de infraestructura, mobiliario y equipamiento. Asimismo, se resaltó que a raíz de las obras de infraestructura, las instituciones educativas enfrentan una mayor demanda y, por lo tanto, tienen más estudiantes.

Sin embargo, durante las entrevistas se recogieron también algunos cuestionamientos acerca de la calidad de la ejecución de las obras (que en realidad no aplican únicamente a los proyectos de PRONIED sino también a los que ejecutan los GORE y los gobiernos locales), principalmente asociadas a los conceptos de espacios educativos y ampliación de cobertura; la normatividad técnica; la dotación de mobiliario y equipamiento; y la sostenibilidad de la inversión.

#### Espacios educativos y ampliación de cobertura

Los espacios educativos surgen de la necesidad pedagógica de disponer de ambientes agradables y motivadores que incentiven los deseos de aprender de los estudiantes y de trabajar de los profesores. En tal sentido, el aporte de la infraestructura educativa debe orientarse a la creación de estos espacios estimulantes, que contribuyan a los logros de aprendizaje de los estudiantes, que es finalmente hacia donde deben apuntar todo los esfuerzos y acciones que se hagan en el sector educación.

No obstante, en la práctica lo que sucede en el Perú es que el concepto de infraestructura educativa se suele enfocar únicamente en los aspectos de ingeniería del local escolar, sin considerar que debe adecuarse a un propósito pedagógico y a este concepto de espacios educativos. A su vez ello se explica por la ausencia de una política de espacios educativos en el sector educación y, por lo tanto, de procesos de gestión que permitan poner en marcha esta política.

Asimismo, cuando los gobiernos nacionales, regionales y/o locales determinan la necesidad de nuevos espacios educativos y, por lo tanto, de construir infraestructura lo suelen hacer básicamente porque un determinado proyecto de inversión ya fue viabilizado; sin considerar los procesos de ampliación de cobertura (porcentaje de niños/jóvenes en rangos de edades que asisten al servicio) que tienen el sentido de un crecimiento planificado de nuevas instituciones educativas, donde se construya infraestructura donde pedagógicamente es necesario constituir un espacio educativo.

#### Normatividad técnica

PRONIED, en su Marco Lógico, define sus productos como infraestructura educativa y mobiliario / equipamiento “acorde con normas técnicas y pedagógicas”. Esta definición parte

del supuesto que estas normas existen, están actualizadas y responden las verdaderas necesidades de la infraestructura educativa.

Las normas técnicas para diseño de instituciones educativas deben proporcionar los estándares mínimos de calidad que garantice el acceso a los servicios educativos con condiciones de higiene, seguridad y funcionalidades básicas para el desarrollo del proceso pedagógico.

Para ello, es necesario primero tener muy claro lineamientos y planteamientos pedagógicos actuales sobre qué se entiende por espacio educativo, qué diferencias hay en este concepto según clima, materiales y otras variables, qué actividades pueden realizarse en él<sup>41</sup>. Luego recién entra a tallar la parte arquitectónica, proporcionando los criterios normativos para el diseño de los locales escolares y espacios educativos que satisfagan requerimientos pedagógicos.

En este contexto, a continuación se presentan algunas de las limitaciones existentes en el tema normativo sobre infraestructura educativa en el Perú y que conducen a afirmar que los proyectos de inversión no se llevan a cabo de acuerdo a las normas técnicas y pedagógicas, simplemente porque estas no existen, están desactualizadas o presentan algunas limitaciones.

- La falta de una relación más estrecha entre pedagogía y arquitectura, de tal manera que el espacio educativo (con sus principios y lineamientos) se pueda convertir por medio de la arquitectura en una herramienta de formación. Es cierto que este 2012 un Comité (integrado por personal de OINFE y de áreas pedagógicas del MINEDU) está trabajando en la actualización de las “Normas técnicas para el diseño de locales escolares de nivel primaria y secundaria”, pero en la práctica las reuniones de trabajo son muy espaciadas en el tiempo y falta mayor participación de las áreas pedagógicas del MINEDU.
- Las normas técnicas y estándares vigentes para diseño de instituciones educativas vigentes sólo comprenden orientaciones técnicas para los servicios de educación básica regular y no para la educación básica alternativa, técnico productiva ni superior.
- Inclusive a nivel de educación primaria y secundaria las normas técnicas vigentes de diseño para centros educativos son de 1983<sup>42</sup>, y evidentemente han perdido vigencia y han sido superadas ante la aparición de nuevas regulaciones sobre la construcción, el desarrollo de las tecnologías educativas, nuevos conceptos pedagógicos, y nuevas prioridades de atención en educación.

Actualmente, se está en pleno proceso de actualización de dichas normas, para lo cual ha sido importante conciliar los intereses de la pedagogía y arquitectura, representadas por diversas instancias del MINEDU<sup>43</sup> y por OINFE respectivamente. También es

---

<sup>41</sup> Todo lo cual debe estar reflejado en Diseño Curricular Nacional, Proyecto Educativo Nacional, y Ley de Educación y otros documentos

<sup>42</sup> “Normas Técnicas para el diseño de Centros Educativos Urbanos Educación Primaria - Educación Secundaria”. En realidad, en el 2006 se actualizó y se elaboró un Documento de Trabajo pero que hasta la fecha no se ha aprobado.

<sup>43</sup> Oficina De Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa; Dirección De Educación Básica Regular; Dirección General de Educación Básica Especial; Dirección De Tutoría y Orientación Educativa; Dirección De



positivo que se está intentando que este proceso no sea una simple actualización de las normas anteriores, sino que realmente responda a los planteamientos y conceptos pedagógicos modernos<sup>44</sup>, que ya han sido incorporados en normatividades de otros países de la región como Colombia, Chile, México y Argentina.

- Sin embargo, para la educación en el nivel inicial se ha aprobado recientemente, mediante Resolución Ministerial (RM) 0252 – 2011 – ED, las “Normas técnicas para el diseño de locales de educación básica regular” que reemplazan a las que existían desde 1987 e incluyen normas pedagógicas para programación de arquitectura, normas de espacio, criterios generales de diseño de espacios educativos, y programación arquitectónica de espacios educativos

Sin duda se trata de un esfuerzo muy importante para actualizar la normatividad técnica vigente, pero que, de acuerdo a los especialistas entrevistados, presenta algunos errores como la no inclusión de mobiliario y equipamiento; la ausencia de normas de uso de espacios abiertos y lúdicos; la no compatibilización de las especialidades de estructuras sanitarias, eléctricas, gas; la no adecuación del uso del mobiliario en cada uno de los sectores de aula con el espacio total; y al alcance predominantemente urbano.

#### Mobiliario y equipamiento.

Una primera dificultad es que algunas veces los proyectos de inversión solamente contemplan infraestructura y no mobiliario y equipamiento. Si bien esta es una limitación que ocurre principalmente en los proyectos que son formulados y ejecutados por gobiernos locales, existen otras asociadas al mobiliario y equipamiento que atañen a los proyectos de inversión en general.

- La falta de planificación sobre las necesidades de mobiliario y equipamiento origina que el plazo que suele tener OINFE, vía el área especializada, para atender los pedidos del MINEDU para dotar de mobiliario y equipamiento a determinadas instituciones sea muy corto, y en la práctica lo termina haciendo esta área es básicamente cotizar e instalar, cuando en realidad debería haber un proceso previo que incluya un diagnóstico sobre para qué se solicita, dónde hay que instalar, entre otros aspectos.
- También aquí existe una falta de un trabajo más coordinado entre OINFE y las áreas pedagógicas del MINEDU, quien a veces justifica ello por la falta de personal

---

Educación Comunitaria y Ambiental; Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural; Dirección General de Tecnologías Educativas

<sup>44</sup> Por ejemplo, la inclusión de diferentes espacios de enseñanza (no solamente a las aulas tradicionales si no a todo el establecimiento: comedor, cocina, biblioteca, talleres, laboratorios, áreas de circulación, áreas de acceso y exteriores); o el concepto de espacios abiertos a todos los miembros de la sociedad, generando la interacción con la comunidad escolar.

especializado en la materia. También se puede explicar por la no inclusión del mobiliario y equipamiento en la normatividad técnica vigente sobre diseño de centros educativos.

- Ocurre a veces que el contratista que ejecuta la obra no conoce las especificaciones del mobiliario y equipamiento que se va a instalar después, y/o realiza su trabajo sin considerar dichas especificaciones, lo que genera problemas luego durante el proceso de instalación de dicho mobiliario y equipamiento. No obstante, esta situación no es responsabilidad total del contratista, sino también de quien aprueba el Expediente Técnico (que debería comprobar que dicho expediente considera las especificaciones del mobiliario y equipamiento) y de quien supervisa a los contratistas.
- Por razones de presupuesto se suelen partir los procesos de selección de proveedores, de tal manera que quien compra o diseña el mobiliario y equipamiento no siempre tiene la responsabilidad de instalarlo, con lo cual se deslinda de toda responsabilidad en caso haya problemas durante la instalación.
- Los mobiliarios y equipamientos se guardan en depósitos, sin que exista una gestión moderna de abastecimiento y almacenes, que es tan necesaria para la dotación de mobiliario.

### Mantenimiento.

A pesar que uno de los requisitos técnicos exigidos por la normatividad del SNIP para obtener la viabilidad de un proyecto, es garantizar la sostenibilidad de la inversión, los proyectos de inversión no siempre consideran presupuesto de sostenibilidad y cuando lo hacen, en la práctica suele ser absorbido por los costos de operación y, como consecuencia, se termina la obra y no hay para el mantenimiento de la infraestructura, mobiliario y equipamiento.

Además, la normatividad no prevé ningún mecanismo financiero o de articulación con el sistema administrativo de presupuesto que garantice un incremento en la partida de bienes y servicios para financiar la sostenibilidad de estos proyectos: gastos de mantenimiento que serán necesarios realizar para que las obras ejecutadas generen los beneficios previstos durante toda su vida útil.

Otro factor que limita la posibilidad de mantenimiento es que los servicios básicos (luz, agua, desagüe) que reciben las instituciones educativas son deficientes, solamente por horas, y cuando son adecuados y continuos, no cuentan con recursos para pagarlos; más aún, cuando son obras nuevas ya que se encarecen los servicios básicos y de internet. También influye negativamente no contar con suficiente personal de mantenimiento y servicios ni insumos para realizar limpieza y mantenimiento; sobre todo cuando, producto del proyecto de inversión, se han construido más aulas y más infraestructura, lo que demanda más personal de servicio.

Asimismo, aunque las labores de mantenimiento y su financiamiento, corresponden por función a las DRE y UGEL, las asignaciones presupuestales resultan insuficientes para financiar dichas tareas y hasta contradictorias con el incremento sostenido en los presupuestos de inversión.

## Transferencias de proyectos de inversión.

A las dificultades ya mencionadas sobre normatividad técnica, mobiliario y equipamiento, y mantenimiento, en el caso de los proyectos transferidos a gobiernos sub nacionales se debe añadir algunas otras:

- En primer lugar, OINFE a veces transfiere los proyectos a los GORE o gobiernos locales sin haber revisado el Expediente Técnico simplemente porque no cuenta con dicho documento. Pero aún si tuviese acceso a todos los Expedientes, no sería posible que revise todos, considerando la cantidad de personal con el que cuenta para desempeñar esta función y que la revisión de un expediente requiere la participación de un equipo de profesionales que incluya especialistas en diseño, estructuras, instalaciones sanitarias, instalaciones eléctricas, suelos, entre otros.
- Por la misma razón de la falta de personal suficiente, el monitoreo que OINFE realiza a los proyectos transferidos es esporádico. Tampoco se pueden apoyar en las DRE y/o UGEL para dicho monitoreo porque no está dentro de sus funciones y porque las limitaciones de personal (en cuanto a cantidad) son aún mayores en estas instancias educativas descentralizadas.

Si a ello se le suma que el profesional que selecciona el gobierno sub nacional para que supervise al contratista no siempre tiene presencia permanente en la obra (a pesar que en teoría ello no debería suceder), que son comunes las prácticas de sub contratación (que diluyen de alguna manera el rol vigilante del supervisor), entonces son mayores las probabilidades que el contratista incurra en prácticas deficientes durante la ejecución de la obra sin que éstas puedan ser detectadas a tiempo.

- La transferencia de recursos a los gobiernos sub nacionales también significa que se les delega las competencias, atribuciones y en general la responsabilidad de la ejecución de los proyectos de inversión. Si bien los gobiernos sub nacionales a los que se transfieren los recursos cuentan con una unidad ejecutora, ello no significa necesariamente que tengan las capacidades técnicas requeridas para asumir esta responsabilidad de ejecución.

Estos tres factores que se acaban de mencionar significa que no siempre se dan las condiciones para que los gobiernos sub nacionales puedan cumplir con las responsabilidades de ejecución de los proyectos, lo cual a su vez ameritaría que la transferencia de recursos vaya acompañada de un fortalecimiento de las capacidades de los GORE y gobiernos locales para administrar estos proyectos<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Lo cual está contemplado además en el Plan de Transferencia 2012 del Sector Educación, específicamente en uno de sus objetivos específicos que es “fortalecer la capacidad de gestión de los GORE y gobiernos locales mediante capacitación y asistencia técnica en base a la implementación de un programa de fortalecimiento y desarrollo de capacidades, y de un sistema de indicadores de monitoreo y evaluación sobre el ejercicio de las funciones transferidas”.

En la práctica, OINFE asiste a los GORE y gobiernos locales pero de manera muy esporádica y no como parte de una estrategia deliberada sino cada vez que los gobiernos lo solicitan y OINFE tiene disponible personal para atender los pedidos. Más aún se debe tener en cuenta que la alta rotación de personal en los gobiernos sub nacionales hace que algunas de las personas que recibieron la asistencia de OINFE dejen de trabajar días o semanas después, “perdiéndose” de alguna manera los beneficios del apoyo recibido.

En todo caso, sin esta asistencia técnica es posible que la transferencia de más recursos a los gobiernos sub nacionales no solamente no mejore sus niveles de ejecución; sino que incremente la brecha entre el techo presupuestal asignado y su capacidad de gasto.

### **Programa de Mantenimiento.**

Según las entrevistas realizadas a los directores de las instituciones educativas, las acciones de mantenimiento realizadas con el PMLE tienen efectos positivos tanto en los estudiantes (al sentirse más motivados y más cómodos en su “nuevo” colegio) como en los docentes (que pueden brindar sus clases en mejores condiciones) y en los directores (que se sienten con más confianza en sí mismos luego de haber asumido la responsabilidad de dirigir el Programa). Todo esto contribuye a mejorar la imagen de las instituciones ante la comunidad, lo que a su vez suele generar, una mayor demanda de estudiantes.

En cuanto a los padres de familia, el rol activo que cumplen para determinar la priorización de las acciones de mantenimiento, para velar y verificar su cumplimiento de acuerdo a la priorización establecida, e inclusive como mano de obra en algunas tareas menores, genera mayor compromiso e identificación con su institución educativa.

No obstante, de acuerdo a estas mismas entrevistas y a algunas evaluaciones realizadas al PMLE<sup>46</sup>, este Programa presenta algunas limitaciones:

- La ausencia de diagnóstico sobre el estado de las aulas limita la posibilidad de realizar una eficiente asignación de recursos. El PMLE asigna a todas las instituciones una misma cantidad por aula y no en función de sus necesidades: como consecuencia, a veces hay instituciones que realizan mantenimiento preventivo cuando en realidad su infraestructura requiere rehabilitación o sustitución (por ejemplo, cuando las paredes o techos tienen problemas de rajaduras o las columnas tienen problemas estructurales).
- Inclusive en las instituciones donde sí ameritaba realizar acciones de mantenimiento, no se dispone de información que permita afirmar que los montos hayan sido ejecutados en las actividades más prioritarias y vinculadas exclusivamente al mantenimiento preventivo ni que la inversión haya sido lo más eficiente posible. Hacerlo significaría suponer que

---

<sup>46</sup> EL PMLE se encuentra en el marco de Presupuesto por Resultados y, por lo tanto, ha estado sujeto a evaluaciones vía por ejemplo la ENEDU y la Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) del Programa.

los Comités de Mantenimiento (CM) tienen las suficientes capacidades para identificar y priorizar las tareas de mantenimiento y/o para efectuar una adecuada selección de proveedores y cotizaciones, lo cual no necesariamente ocurre en la realidad.

- Una dificultad adicional del PMLE ha sido la limitada supervisión y asesoría del MINEDU (sea a través de la OINFE, DRE o UGEL) en temas técnicos durante la ejecución del Programa. En el caso de OINFE la supervisión se hace a través de profesionales específicamente contratados para ello y permite abarcar a no más del 10% o 15% del universo de locales beneficiados.

Además de la falta de recursos para ampliar el ámbito de acción de las supervisiones, también influye que los procesos de contratación de estos profesionales no se logran completar en el tiempo previsto porque dichos procesos son engorrosos y/o porque OINFE no los programa con la debida anticipación; y sobre todo que en los últimos años la disponibilidad de ingenieros o arquitectos para este tipo de labores se ha reducido debido a que muchos de ellos están laborando en el sector privado, con mejores condiciones laborales.

- La situación es más crítica en las UGEL, que no cuentan con un presupuesto específico asignado a la supervisión y, por lo tanto, las visitas son esporádicas, básicamente cuando hay situaciones de emergencia o reciben denuncias de padres de familia sobre el uso de los recursos.
- Existen indicios que revelan que el avance hacia la sostenibilidad de las acciones de mantenimiento, más allá de la existencia del PMLE, es limitado. Por ejemplo, según la ENEDU 2011, solamente el 60% de las instituciones educativas cuenta con un Plan de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de su Local Escolar (el porcentaje se reduce a 53% en el área rural). Por otro lado, de acuerdo a los directores entrevistados, una externalidad negativa del PMLE es que la APAFA ya no quiere aportar recursos alegando no solo que, de acuerdo al MINEDU, la educación pública es completamente gratuita, sino principalmente que la institución ya recibe suficientes recursos para mantenimiento con el PMLE<sup>47</sup>.

### **II.2.3. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación.**

#### **II.2.3.1. Pertinencia de los indicadores. (Contenido 31)**

Los indicadores disponibles sobre el estado de la infraestructura, mobiliario y equipamiento de las instituciones públicas (presentadas en el primer capítulo del presente informe) son las que provienen del Censo Escolar del MINEDU pero, dadas las limitaciones que tiene esta fuente, es riesgoso planificar las intervenciones a partir de dichos indicadores.

---

<sup>47</sup> Al respecto, la ENEDU 2010 menciona que el porcentaje de instituciones educativas que durante el período 2008 – 2010 han recibido recursos de APAFA para mantenimiento es únicamente 26% (40% en zonas urbanas y 20% en zonas rurales).

En tal sentido, la realización de un Censo Nacional de Infraestructura Educativa, a cargo de alguna institución especializada, es indispensable para obtener indicadores más confiables sobre el estado situacional de la infraestructura educativa pero además para dimensionar el tipo de intervenciones (mantenimiento preventivo, correctivo o un proyecto de inversión) que se requieren para resolver las necesidades encontradas.

Así, se podrían planificar estrategias para una inversión eficaz y eficiente en la capacidad instalada de las instituciones educativas<sup>48</sup>; y al contar con una información “de base” confiable se podrían evaluar las acciones que se vienen realizando, a nivel de OINFE y también de los gobiernos sub nacionales. Además, se facilitaría la atracción de inversión de GORES, gobiernos locales, ONG, sector privado, ya que les daría mayor confiabilidad de que los recursos invertidos tienen un sustento técnico que los respalda.

Esta planificación en infraestructura educativa es especialmente relevante en programas como el PRONIED que, como se mostrará en el tercer capítulo de este informe, deja de ejecutar aproximadamente entre S/. 200 a 250 millones anuales, cifra que revela de alguna manera el costo de la no planificación o, visto de otra manera, lo rentable que es invertir en una planificación que permita una inversión eficaz y eficiente en infraestructura educativa.

#### **II.2.3.2. Disponibilidad y uso de un sistema de información. (Contenido 32)**

Más allá de la ausencia del Censo de Infraestructura, el sector educación no cuenta con un sistema de información único que permita hacer el seguimiento del estado situacional de la infraestructura de las instituciones educativas en las diferentes regiones de manera sostenida. Este sistema podría integrar los resultados del Censo Escolar (que al aplicarse a todas las instituciones puede servir para tomar decisiones) con los de otras encuestas como ENEDU (que al aplicarse a una muestra puede servir para calcular indicadores), para lo cual se requiere incorporar procedimientos sencillos de consistencia de los resultados, sobre todo los que provienen del Censo Escolar tomando en cuenta que quienes aplican el instrumento no son especialistas en la materia.

Asimismo, a nivel interno de OINFE, también existen diferentes espacios de mejora en lo que respecta a la disponibilidad y uso de sistemas de información:

- No todas las Unidades de OINFE cuentan con una sola Base de Datos y, menos aún, en formatos compatibles con las Bases de las otras unidades. Al respecto, cabe destacar que la Unidad de Supervisión sí cuenta con un único sistema de gestión información (“SEEK OINFE”) muy completo y amigable que incluye información de cada obra desde que se aprueba su expediente técnico, incluyendo firma de contrato, ejecución de obra, avance físico y financiero, resultados de supervisiones, liquidaciones, deducibles, pagos y valorizaciones.

---

<sup>48</sup> Esta planificación podría reflejarse en el Plan Nacional de Infraestructura, que no existe hasta el momento a pesar que, de acuerdo al ROF del MINEDU, aparece en el primer lugar en la lista de funciones de la OINFE, en coordinación con otras instancias.

- En realidad, la situación ideal sería tener una única Base de Datos a nivel de toda la OINFE y que dicha Base esté conectada y sea compatible con la de la OGA del MINEDU, y que ambas puedan retroalimentarse continuamente para disponer de información relevante en tiempo real. Esto permitiría mejorar la toma de decisiones sobre la ejecución de proyectos de infraestructura y del PMLE, y acortar los tiempos en los procesos administrativos que, como se ha mencionado en una sección anterior, prolongan en demasía el ciclo de un proyecto de inversión.
- Pero además, facilitaría el seguimiento y evaluación a la misma OINFE, así como la emisión de sus informes periódicos, porque se tendría en una sola fuente toda la información necesaria sobre las acciones realizadas durante un determinado período (saneamiento, perfiles, expedientes, obras, supervisiones).

#### **II.2.4. Estructura organizacional. (Contenido 25)**

La absorción de INFES por OINFE en el 2006 ha significado tener que unir entidades cuyos roles eran diferentes (la primera más ejecutora, la otra más de normatividad técnica y elaboración de proyectos) en una sola que, en teoría, debería desempeñar ambos roles. En la práctica, dado que a OINFE se le ha venido exigiendo celeridad y calidad en la ejecución de las obras, el rol normativo y planificador ha quedado un poco relegado.

Se ha mencionado a lo largo del documento la importancia que OINFE refuerce su rol rector en planificación de las intervenciones en infraestructura escolar, en todos los niveles de gobierno, a partir de la mejora de los sistemas de información. También es importante que refuerce su rol rector en normatividad, actualizando y difundiendo las normas de diseño técnico para todos los niveles y modalidades de atención del servicio educativo. Ambas funciones no son responsabilidad exclusiva de OINFE, quien debe contar con el apoyo efectivo de las instancias pedagógicas del MINEDU, de los GORE y gobiernos locales, y de las DRE / UGEL, tal como se mostrará en la siguiente sección.

En cuanto al rol de formulador y ejecutor de proyectos de inversión, la responsabilidad principal debe continuar siendo de los gobiernos sub nacionales (cuya cartera de inversión, en conjunto, es más alta que la del gobierno nacional) pero, tomando en cuenta las limitaciones en formulación y ejecución de proyectos identificadas en secciones anteriores, se plantea que OINFE tenga un rol activo en la asistencia técnica a estos gobiernos. Para ello, una alternativa sería conformar equipos de trabajo integrados por representantes de las diferentes Unidades de OINFE, y asignarle a cada equipo la responsabilidad de brindar asistencia técnica a un determinado número de regiones<sup>49</sup>

Además, la OINFE debe continuar con su rol de formulador y ejecutor principal a través del PRONIED, en proyectos especiales como los colegios emblemáticos y, por excepción, en proyectos en instituciones educativas ubicadas en distritos de altos niveles de pobreza en caso no sean atendidos por los gobiernos sub nacionales.

---

<sup>49</sup> Sin duda la aplicabilidad de esta recomendación supone costos adicionales (más personal, pasajes, viáticos) pero si se planifica bien el contenido de la asistencia, estos costos serían muchos menores en relación al potencial de beneficio de tener proyectos mejor formulados y ejecutados por los gobiernos sub nacionales. Además, esta alternativa sería menos costosa que crear otra Unidad con nuevo personal que realice estas funciones de asistencia técnica.

Respecto a la formulación de proyectos, es el Equipo de Estudios y Proyectos quien se encarga de la elaboración de los Expedientes Técnicos, o más específicamente de la revisión de los diferentes estudios que conforman un Expediente (estudios básicos, de suelos, diseño estructural, presupuesto y metrados) y que son elaborados por consultores externos específicamente contratados para ello. Tomando en cuenta que la formulación de proyectos de inversión es una función explícita de OINFE según el ROF del MINEDU, que es una actividad técnica inherente a OINFE, así como la importancia relativa del Equipo en cuanto a personal (aproximadamente la cuarta parte del total de OINFE) y la variedad de funciones técnicas y estudios especializados que se requieren se plantea que conforme una Unidad independiente<sup>50</sup>.

En cuanto a la ejecución de los proyectos, directamente esta función le corresponde al contratista, el cual tiene asignado un supervisor externo. En los proyectos del PRONIED OINFE ejerce un rol, a través del Equipo de Coordinación de Obras, de supervisión al supervisor externo y al contratista. Y en los proyectos transferidos a gobiernos sub nacionales OINFE realiza, a través del Equipo de Transferencia a gobiernos sub nacionales, un rol de monitoreo. Tomando en cuenta la gran cantidad de proyectos transferidos y que están prácticamente en las 24 regiones, es interesante el esquema de trabajo de contratar monitores específicamente para esta función, asignarle a cada uno una cantidad determinada de proyectos tomando en cuenta la distancia geográfica, y agruparlos a su vez en macro regiones que están a cargo de un coordinador (que sí forma parte del equipo permanente de OINFE)<sup>51</sup>.

Una lógica parecida aplica OINFE para realizar seguimiento al PMLE, puesto que, a través del Equipo de Mantenimiento, contrata supervisores por un período puntual de tiempo para esta función y a cada uno se le asigna una cantidad determinada de instituciones educativas<sup>52</sup>. En tal sentido y tomando en cuenta además que el PMLE, al igual que las acciones de transferencias de proyectos de inversión, no es una intervención permanente de OINFE, se sugiere que el Equipo de Mantenimiento forme parte de la Unidad de Supervisión de Obras y Mantenimiento, como de hecho ocurría hasta hace poco tiempo.

En base a la lógica de intervención que se acaba de sugerir, se plantea el siguiente organigrama para OINFE.

En realidad, una descripción más detallada de la estructura organizacional de OINFE y de su tamaño, en términos cantidad de personal en cada Unidad y/o Equipo, no solamente depende del tamaño de la cartera de proyectos de inversión sino también a ciertas situaciones muy particulares respecto a PRONIED y a OINFE.

---

<sup>50</sup> El Equipo de Estudios y Proyectos actualmente pertenece funcionalmente a la Unidad de Supervisión y Obras, pero estructuralmente en el ROF del MINEDU, aún forma parte de la Unidad de Planeamiento y Normatividad.

<sup>51</sup> Por ejemplo, en el 2012 se han transferido, mediante 5 DS, casi 500 proyectos que involucran a unas 700 instituciones educativas, para lo cual el Equipo de Transferencias a gobiernos sub nacionales, ha previsto la contratación de 44 monitores, cada uno de los cuales se encargará de aproximadamente 15 a 16 proyectos. A su vez, se han agrupado estos monitores en 6 macro regiones y cada una de ellas tendrá un coordinador.

<sup>52</sup> Cabe resaltar aquí que este período de tiempo se debería ajustar a los meses en que es posible realizar obras. Estos meses no son los mismos en todas las regiones, lo cual provoca que cada intervención del PMLE pueda espaciarse por muchos meses e inclusive abarque diferentes años calendario.



En primer lugar, PRONIED es una Unidad Ejecutora, cuya ejecución técnica se le ha encargado a OINFE pero que no tiene autonomía administrativa. En caso cambie esta situación y se le confiera autonomía administrativa, que sería lo recomendable, OINFE debería incluir en su organización una Unidad de Administración y Finanzas, capaz de desempeñar todas las funciones que se exigen en toda Unidad Ejecutora.

Pero además el personal de OINFE no solamente ha estado encargado de la ejecución de la cartera de proyectos de inversión que ejecuta PRONIED, de la transferencia financiera de proyectos a gobiernos sub nacionales, y del PMLE sino que tiene que atender las demandas de directores de instituciones educativas, representantes de los gobiernos sub nacionales quienes acuden directamente a OINFE en busca de ayuda y apoyo en formulación y ejecución de proyectos, revisión de expedientes, obtención de saneamiento físico legal, entre otros.

Asimismo, usualmente atiende pedidos de la Sede Central del MINEDU para que apoyen a diferentes órganos de línea y unidades ejecutoras de programas en temas relativos a la formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión. Esto ha sucedido por ejemplo con APROLAB II, y está sucediendo con los Programas de Ampliación de Cobertura y de Escuelas Rurales: en ninguno de estos casos PRONIED es responsable de su ejecución y, por lo tanto, no forma parte de su presupuesto; sin embargo, en la práctica OINFE destina parte de sus recursos humanos en dichos programas y en general en apoyar a todas las unidades ejecutoras creadas para proyectos de infraestructura educativa<sup>53</sup>.

Es decir, para definir la cantidad de personal (permanente y eventual) que se requiere en OINFE no es suficiente identificar la cartera de proyectos de inversión y de Programas del PRONIED sino que se debe tomar en cuenta que este personal no se dedica exclusivamente al PRONIED. Una alternativa sería identificar en cada Unidad y Equipo personal que sí pueda dedicarle el 100% de su tiempo a las actividades de PRONIED.

Dado que, por lo general, estas demandas y pedidos no son debidamente programadas y planificadas, no es posible establecer cuántas personas deben trabajar en cada Unidad y Equipo de OINFE para poder cumplir eficaz y eficientemente con las tareas regulares que supone la ejecución del PRONIED, tales como revisión de expedientes técnicos, monitoreo a proyectos transferidos a GORE, o seguimiento al PMLE.

Es necesario entonces identificar la estructura organizacional óptima, así como la cantidad de personas y el perfil que deben tener en cada Unidad y Equipo de OINFE para cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones y tareas. Para ello se requiere tener claridad no solamente sobre la cartera de inversión que se espera maneje PRONIED, sino también acerca de los roles de OINFE que se van a priorizar (por ejemplo el de normatividad o el de fortalecimiento de gobiernos sub nacionales), y del tipo de apoyo que OINFE seguirá brindando a otras instancias, proyectos y unidades ejecutoras.

Finalmente, en la definición del modelo de gestión que debe tener OINFE es importante tomar en cuenta otros elementos adicionales asociados al personal, en tanto éste ejerce marcada influencia en el desarrollo de las funciones institucionales. Un ejemplo es la generación de mecanismos de incentivos al buen desempeño a través de capacitaciones y certificaciones en

---

<sup>53</sup> Por ejemplo, el Programa de Escuelas Rurales está a cargo de DIGEIBIR del MINEDU pero desde hace algunos meses ya hay 6 profesionales del Equipo de Estudios y Proyectos de OINFE trabajando en DIGEIBIR.

temas relevantes para la institución y para las expectativas del trabajador<sup>54</sup>. También es importante considerar que las diferencias de salarios al interior de OINFE según régimen de contrato, puede generar malestares y conflictos internos que valdría la pena trabajar y, en la medida de lo posible, solucionar.

## **II.2.5. Coordinación interinstitucional. (Contenido 24)**

La lógica de intervención planteada para OINFE no solo debe quedar plasmada en su estructura organizacional, sino también se debe reflejar en los mecanismos de coordinación con otras instancias del MINEDU y otros niveles de gobierno.

### **Con instancias del MINEDU en Lima.**

Como se ha visto en una sección precedente del presente informe, la coordinación de OINFE es más continua con las diferentes áreas y/o unidades del MINEDU involucradas en las fases de pre inversión e inversión de los proyectos. No obstante, que sea continua no quiere decir que sean eficientes y eficaces, y en tal sentido, se pueden identificar varias oportunidades de mejora muy puntuales:

- Con las instancias pedagógicas del MINEDU, para trabajar de manera conjunta los temas de actualización de las normas técnicas, y de las especificaciones técnicas en las solicitudes de dotación de mobiliario y equipamiento.
- Con la OPI del sector, para dar mayor celeridad al proceso de revisión del perfil y sobre todo al de levantamiento de las observaciones.
- Con la OGA del MINEDU, para acortar los procesos de contratación (consultores externos, contratistas, supervisores) y los de atención de las solicitudes de adicionales por parte del contratista. Un factor limitante aquí es que no existe una base de datos interconectada entre OINFE y la OGA que permita acortar algunos pasos y plazos para el inicio de la ejecución de los proyectos de inversión.

### **Con los GORE y gobiernos locales.**

Las tres instancias de gobierno (nacional, regional o local) coinciden que la atención a la infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas son parte de sus funciones y, en tal sentido, es importante una coordinación estrecha entre la OINFE y estas instancias. En este contexto, un vínculo estrecho debería darse cuando se transfiere a los gobiernos sub nacionales la responsabilidad de la ejecución de los proyectos de inversión: no obstante, en la práctica y hasta la fecha este vínculo suele reducirse a la transferencia de recursos y aún no va

---

<sup>54</sup> Es lo que viene haciendo RENIEC, quien tiene un sistema de formación que estaría contribuyendo a generar mayor compromiso e identificación de los trabajadores con su institución, independientemente de sus niveles salariales.

a acompañada de un fortalecimiento de las capacidades de los GORE para ejecutar estos proyectos.

Si bien los GORE y gobiernos locales cuentan con una experiencia importante en ejecución de proyectos de infraestructura educativa en los últimos años, y además (a diferencia de las DRE y UGEL) tienen un número mayor de ingenieros para gestionar estos proyectos, hay una necesidad que ellos mismos reconocen que la transferencia de recursos de OINFE venga acompañada, de manera oportuna, de toda la información relevante acerca de los proyectos transferidos (perfil, expediente técnico, observaciones a dicho expediente); y sobre todo que OINFE fortalezca las capacidades de su personal, específicamente en los siguientes temas:

- **Formulación de proyectos de infraestructura educativa.** Las Sub Gerencias de Infraestructura de los GORE y gobiernos locales son instancias dependientes de las Gerencias de Desarrollo Social, y ésta a su vez tiene a su cargo a instituciones de salud, trabajo, cultura, vivienda; con lo cual no les queda mucho espacio para la especialización en formulación de proyectos de infraestructura educativa.
- **Normas técnicas y pedagógicas.** Estas normas deben tomarse en cuenta en todo proyecto de infraestructura educativa, tanto para el diseño, ejecución y supervisión.
- **Saneamiento inmobiliario.** Procedimientos necesarios para obtener el saneamiento, excepciones contempladas, casuística sobre el tema.

Este fortalecimiento puede darse vía asistencia técnica, pero considerando la envergadura de dicha tarea, es necesario delimitar previamente el alcance de dicha asistencia (en términos de gobiernos que la recibirían, temas que se tratarían); diseñar adecuadamente el contenido y la metodología; e involucrar en el esfuerzo a otras instituciones directamente involucradas en los temas, como por ejemplo la Superintendencia de Bienes Nacionales, la Superintendencia de Registros Públicos, las municipalidades en el caso del saneamiento inmobiliario; las áreas pedagógicas del MINEDU para la normatividad técnica, y las OPI para la formulación de los proyectos.

### **Con las DRE y las UGEL.**

La relación con las DRE y las UGEL en lo que respecta a los proyectos de inversión se da básicamente cuando PRONIED ejecuta obras en sus regiones y se limita a los pedidos de OINFE para que informen a las instituciones educativas sobre los trámites necesarios para la obtención del saneamiento físico legal. Y al finalizar una obra, las DRE participan en la recepción de la misma: el problema aquí es que como no han tenido participación durante la ejecución del proyecto, ¿cómo pueden dar fe que la obra está bien hecha?

Durante la ejecución de la obra, hay un supervisor contratado directamente por el MINEDU para supervisar la obra, pero mientras que en Lima personal de OINFE (específicamente del Equipo de Coordinación de Obras) monitorea constantemente el trabajo de estos supervisores, en regiones las DRE y las UGEL no desempeñan esta función sino que es el mismo personal de OINFE de Lima quien efectúa estas acciones.

En el PMLE, la relación entre OINFE con las DRE y las UGEL quizás sea un poco más estrecha ya que suelen realizarse de manera conjunta las capacitaciones a los directores de las instituciones educativas en lo que respecta a la priorización y ejecución de las acciones de mantenimiento. Además, las DRE y UGEL autorizan la Ficha Técnica de Mantenimiento, y en la rendición de cuentas que deben entregar los directores de las instituciones educativas a OINFE al finalizar cada PMLE, actúan como un filtro previo, revisando las rendiciones y haciendo, de ser el caso, las observaciones necesarias en función a la Directiva de OINFE que norma este Programa.

Pareciera lógico que la DRE y las UGEL tengan un rol más activo en la supervisión (tanto de los proyectos de inversión como del PMLE) básicamente porque sería menos costoso que hacerlo con personal de Lima (aquí se incurre en mayores gastos de viajes y estadía). No obstante, en las DRE y UGEL el personal especializado en infraestructura es claramente insuficiente: en el mejor de los casos cuentan con 1 o 2 ingenieros que se encargan del tema de infraestructura educativa, y tomando en cuenta la cantidad de instituciones que hay en cada región y distrito, no podrían darse abasto para hacer estos trabajos de supervisión, sin descuidar las otras labores cotidianas que tienen<sup>55</sup>.

En este escenario, es poco viable que las DRE y UGEL tengan un rol más activo en identificar las necesidades de las instituciones educativas bajo su jurisdicción (que es uno de sus encargos principales) y también en la supervisión de los proyectos de inversión y del PMLE. Así, se hace necesario definir en el sector educación un modelo de gestión que abarque a todas las DRE y UGEL, que incluya la definición de funciones, presupuesto, tecnología, recursos humanos suficientes y capaces, condiciones laborales. A partir de dicho modelo de gestión, ya se podrían proponer medidas específicas (inclusive de carácter normativo) para que las DRE y UGEL se involucren más en la gestión de la infraestructura educativa.

Estas limitaciones en la coordinación que se acaban de presentar, no son exclusivas de OINFE. De hecho, también ocurre en la relación entre GORE y gobiernos locales; y entre ambos niveles de gobierno con las DRE y las UGEL. En cuanto a lo primero, la falta de coordinación entre GORE y gobiernos locales genera duplicidad de intervenciones, que se pone de manifiesto por ejemplo cuando un gobierno local quiere empezar a formular un proyecto para una institución educativa y el SNIP le muestra que dicha institución ya tienen declarado viable un proyecto similar formulado por el GORE. Y en cuanto a lo segundo, la participación de las DRE y UGEL en los proyectos ejecutados por los GORE es limitada (al igual que en los proyectos ejecutados por OINFE) y tampoco tienen mayor presencia en la supervisión durante la ejecución de la obra<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, en DRE Ica hay únicamente 2 ingenieros encargados del tema, mientras que en las UGEL de Pisco y Chincha uno solo. En tanto, en Cajamarca, en la DRE hay únicamente un ingeniero civil y un técnico que lo apoya, mientras que en las UGEL solamente 2 (Chota y Cutervo) tienen ingenieros civiles y en el resto de casos el área de gestión institucional designa a un docente para que vea los temas de infraestructura.

<sup>56</sup> Esta problemática ha sido reconocida en los propios documentos del MINEDU: en sus informes de evaluación sobre el PESEM el MINEDU reconoce como problemas de tipo organizativo “la débil articulación interinstitucional

El siguiente cuadro resume el planteamiento que se ha hecho en términos de funciones que debe desempeñar OINFE, cuáles son transversales a la actuación de OINFE, y cuáles aplican exclusivamente a la cartera de PRONIED (proyectos de inversión, proyectos transferidos, PMLE). Asimismo, si el personal de OINFE involucrado debiera ser permanente (“P”) o eventual (“E”), y cuál debería ser la Unidad de OINFE responsable de las funciones. Finalmente, cuáles son las instituciones que, además de OINFE, deberían jugar un papel relevante.

**Cuadro 12. Esquema de funciones de OINFE, aplicación de las mismas a la cartera de inversión del PRONIED, unidad responsable de OINFE, y otras instituciones que deberían tener participación relevante.**

	General	PRONIED			Unidad responsable de OINFE	Otras instancias con participación relevante
		Proyectos de inversión	Proyectos transferidos	PMLE		
Planificación	P				Planificación y Normatividad	SPE del MINEDU
Normatividad	P				Planificación y Normatividad	Áreas pedagógicas del MINEDU
Saneamiento físico legal		P			Patrimonio Inmobiliario	
Estudios de pre inversión (elaboración y/o revisión)		P y E			Planificación y Normatividad	OPI del MINEDU
Estudios de inversión (elaboración y/o revisión)		P y E	P y E		Estudios y Proyectos	Gobiernos sub nacionales
Supervisión de proyectos de inversión		P			Supervisión de Obras y Mantenimiento	
Monitoreo de proyectos transferidos			E		Supervisión de Obras y Mantenimiento	DRES, UGEL, Colegios de ingeniería
Seguimiento a PMLE				E	Supervisión de Obras y Mantenimiento	DRES, UGEL
Fortalecimiento a gobiernos sub nacionales	P				Todas	Áreas pedagógicas de MINEDU, OPI del MINEDU, SUNARP, Colegios de ingeniería

P = personal permanente; E = personal eventual

### **III. PRESUPUESTO Y RESULTADOS.**

En este capítulo se detalla y analiza los criterios y procesos de asignación, transferencia y pago para la ejecución de los proyectos y Programas del PRONIED. Asimismo, el nivel de ejecución

---

dentro del sector”, así como “la dispersión de las intervenciones, y la ejecución inercial de diversas acciones en las dependencias del MINEDU, sin que éstas se encuentren vinculadas al logro de los Objetivos Estratégicos Sectoriales”.

presupuestaria del PRONIED según diferentes criterios, el nivel de cumplimiento de las metas físicas (eficacia) y los costos de la intervención (eficiencia)

### **III.1. Información sobre la Intervención Pública Evaluada.**

#### **III.1.1. Criterios de asignación, transferencia y pago. (Contenido 11-12)**

##### **Proyectos de inversión.**

Durante el período evaluado, entre los proyectos del PRONIED la prioridad la han tenido los proyectos emblemáticos; luego, entre los regulares, se privilegian los que se encuentran en ejecución (para darles continuidad); y finalmente, entre los que no han iniciado, aquéllos activos (con declaración de viabilidad y/o expediente técnico no vencido), y que atienden instituciones educativas ubicadas en zonas rurales o pobres (si están fuera de Lima) o en zonas urbano marginales (en caso estén en Lima).

La OGA del MINEDU es quien se encarga de transferir los recursos al contratista de obra, según lo estipulado en el contrato. Siempre hay un primer pago (adelanto) que equivale al 20% del valor de la obra, e inclusive, si el contratista lo solicita, puede recibir un 40% adicional al inicio de la obra. El resto de pagos se hace en función al nivel de avance, el cual es corroborado por el supervisor que el MINEDU asigna a cada proyecto y por el monitoreo que hace la Unidad de Supervisión de OINFE. El último pago está supeditado al proceso de liquidación de obras, que también está a cargo de esta Unidad.

##### **Transferencias de proyectos de inversión.**

En los proyectos que son transferidos a GORES o gobiernos locales, PRONIED no debe ejecutar las obras sino supervisar que estos gobiernos sub nacionales las lleven a cabo. Según la Contraloría (2008)<sup>57</sup>, estas transferencias a veces también se dan bajo un criterio de corresponsabilidad, donde la población y el gobierno local tienen que participar con una parte de la construcción (por ejemplo, en construcciones con prefabricado, ellos tienen que hacer la losa con participación comunal en mano de obra).

El MINEDU transfiere a los gobiernos sub nacionales los recursos necesarios para la ejecución de las obras y, por lo tanto, es responsabilidad de estos gobiernos el pago a los contratistas.

##### **Programa de Mantenimiento.**

En el primer programa (2008) se aprobó que la intervención tuviera alcance universal y que el monto a transferir no esté en función únicamente del número de aulas sino que se utilizó un esquema de transferencias que asignaba un monto por aula mayor a las instituciones con menos aulas, lo cual favorecía a las instituciones que se ubicaban en las zonas más pobres, que suelen ser las más pequeñas.

Habiendo definido que se asignarían recursos a todos los locales públicos, y otorgado un carácter más progresivo a la distribución de los mismos, la última decisión fue transferir los recursos directamente a las instituciones educativas públicas, y no a nivel de Pliegos. Las

---

<sup>57</sup> “Programas sociales en el Perú: Elementos para una propuesta desde el control gubernamental”.

razones para elegir este mecanismo de transferencia directa fueron el reducido nivel de ejecución en general del gasto público (que siempre se había transferido a nivel de Pliegos); el excesivo gasto que demandaría a la DRE y UGEL realizar seguimiento al uso de recursos de todas las instituciones educativas bajo su cargo; y la posibilidad de poner en práctica un mecanismo innovador, menos burocrático, con mayor capacidad de empoderamiento de la sociedad civil.

Luego del primer año se han dado algunos cambios en la asignación y transferencia: (a) el monto asignado por aula se hizo fijo y ha ido disminuyendo cada año, hasta llegar a S/. 700 en el 2011; (b) el número máximo de aulas también se ha reducido hasta 15 aulas en el 2011. Lo que sí permaneció invariable ha sido el alcance universal del Programa y la decisión de transferir los recursos directamente a las instituciones educativas.

### **III.1.2. Proceso de asignación, transferencia y pago. (Contenido 13)**

#### **Proyectos de inversión.**

Durante el primer semestre del año OINFE coordina con la SPE del MINEDU la relación de proyectos que iniciarán o continuarán su ejecución el próximo año, y solicitan al MEF la aprobación de dicha relación así como los recursos necesarios para ello.

Este proceso de priorización de proyectos del PRONIED está alineado al PMIP del sector, que es un instrumento normativo que orienta la inversión pública para optimizar la asignación y la eficiencia del uso de los recursos públicos, y recoge tanto las inversiones en ejecución como las nuevas iniciativas de proyectos de inversión pública propuestas por las diversas Unidades Ejecutoras del MINEDU (entre ellas PRONIED) y sus OPD en atención a los lineamientos de política y las prioridades señaladas en los Planes Sectoriales. Sin embargo, el MEF observó que el PMIP 2012 – 2014 del sector educación no precisaba ni cuantificaba las metas esperadas de cobertura o de mejora de la calidad de los servicios que se espera lograr con la ejecución de los proyectos de inversión en cada uno de los años<sup>58</sup>.

En función a la respuesta del MEF, que por lo general les asigna una cantidad inferior a la solicitada, OINFE y la SPE ajustan la relación de proyectos, para nuevamente enviarla al MEF para su aprobación y luego al Congreso.

En términos generales, la ejecución de un proyecto de inversión supone la contratación de varios servicios (supervisión, obras de rehabilitación y sustitución, adquisición de mobiliario escolar, elaboración de expedientes técnicos y/o estudios, contratación de servicios de transporte para distribución de mobiliario, adquisición de equipos de cómputo) bajo distintas

---

<sup>58</sup> Otras observaciones del MEF a este PMIP 2012 - 2014 fueron que el sector cuenta con proyectos que se incluyeron en el PIM 2012, pero que, pese a mantener saldos positivos, no han sido incluidos en sus requerimientos de inversión; que existen otros que no han sido formulados como PIP y no son claros en el monto total del proyecto; y que existen proyectos priorizados que tienen ejecutado como máximo el expediente técnico, por lo que se sugiere al MINEDU tomar una decisión coherente de priorizar o no dichos proyectos; y en caso sea lo primero debe existir el compromiso de ejecución.

modalidades (Adjudicación Directa Selectiva – ADS, Licitación Pública – LP, Adjudicación de Menor Cuantía – AMC).

El servicio más importante (en cuanto al costo) es el de obras<sup>59</sup>, provisto por el contratista. Para el primer pago, el equipo de Obras de OINFE solicita requerimiento de emisión de certificación presupuestal para la obra a la Unidad de Planificación, quien envía dicha certificación a Programación del MINEDU, que verifica que el proyecto tenga viabilidad, expediente técnico y cumpla otros requisitos. Finalmente, Programación envía la solicitud a Presupuesto para ver la disponibilidad de recursos.

El pago lo realiza la OGA directamente al contratista, previo la aprobación de OINFE. Para ello, la Unidad de Supervisión de OINFE cuenta con un equipo de coordinadores, cada uno de los cuales tiene a su cargo aproximadamente 4 proyectos. En cada proyecto, el coordinador recibe los informes semanales sobre avance físico por parte del supervisor asignado por el MINEDU al proyecto, así como los informes mensuales sobre valorizaciones.

### **Transferencias de proyectos de inversión.**

Los proyectos que son transferidos a los GORE o gobiernos locales son formulados por estos gobiernos y una vez que tienen la Declaración de Viabilidad y el Expediente Técnico, solicitan al MINEDU y al MEF el financiamiento para la ejecución, argumentando que carecen de recursos para financiarlos ellos mismos.

Durante el 2008 y 2009 la transferencia de recursos, responsabilidades y competencias hacia los gobiernos sub nacionales para la ejecución de los proyectos se formalizó a través de Resoluciones Ministeriales (11 el 2008 y 4 el 2009), mientras en los años siguientes fue a través de Decretos Supremos (1 en el 2010, 2 en el 2011 y 3 en el primer semestre del 2012).

### **Programa de Mantenimiento.**

El proceso de asignación y transferencia de recursos supone una serie de pasos, que se ilustran en el siguiente gráfico y pueden agruparse en dos: los que tienen que ver principalmente con la obtención de la información necesaria para la apertura de cuentas, y los asociados a temas contables y financieros de la transferencia de recursos.

---

<sup>59</sup> En proyectos regulares predomina la modalidad de LP y, en menor medida, ADS; en los proyectos del shock de inversiones las modalidades de selección que prevalecen son ADS y ADP; mientras que en los de colegios emblemáticos y reconstrucción del Sur son proyectos especiales, exonerados de los procedimientos de selección.



Cabe resaltar que el director de la institución educativa es quien cobra el monto en el Banco de la Nación, y es el responsable de ejecutar las acciones de mantenimiento preventivo básico. Una vez concluidas las obras, el director debe enviar su rendición de cuentas a su UGEL, DRE y también a la OGA del MINEDU. Si no se utilizan todos los recursos transferidos, el director debe remitir los saldos no gastados a la OGA del MINEDU, y a su vez ésta a la Dirección Nacional de Tesoro Público (DNTP) del MEF.

### III.1.3. PIA/PIM vs. Presupuesto ejecutado. (Contenido 14)

El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del PRONIED se ha ido elevando significativamente, especialmente en los últimos dos años (2011 – 2012)<sup>60</sup>. Como consecuencia, la importancia relativa del PRONIED en términos presupuestarios se ha incrementado significativamente: así, mientras que en el 2008 el presupuesto del PRONIED representaba el 16% del presupuesto total del MINEDU, en los siguientes tres años esta participación creció considerablemente, llegando a superar el 25% del total. Un factor clave en este resultado ha sido la decisión de ejecutar, a partir del 2009, los proyectos de “colegios emblemáticos”.

En relación al presupuesto ejecutado en el PRONIED, este representó el 63% del PIM en el 2008, y durante el período 2009 – 2011 ha oscilado alrededor del 75%.

**Cuadro 13. Presupuesto Institucional de Apertura, Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Ejecutado del PRONIED, 2008 – Agosto 2012 (en soles).**

	2008	2009	2010	2011	Enero – Agosto 2012
PIA	485,430,085	686,414,260	847,531,124	1,089,363,279	1,973,891,925
PIM	710,785,497	829,864,255	927,291,364	1,108,561,624	986,945,623
Ejecutado	449,967,675	626,524,961	658,815,139	890,298,531	333,622,013
% Ejecutado / PIM	63.3%	75.5%	71.1%	80.3%	33.8%

Fuente: SIAF (MEF)

Al desagregar el presupuesto del PRONIED según fuente de financiamiento, prácticamente el 100% proviene de recursos ordinarios, aunque en realidad esto es un fenómeno general a nivel

<sup>60</sup> La diferencia entre el PIA y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en el caso del PRONIED, que en algunos años llega a ser muy significativa, se explica básicamente porque al PIA hay que añadir la habilitación de recursos, incorporación de saldos de balances, incorporación de mayores fondos públicos, créditos suplementarios, ingresos de recursos provenientes del Programa por Resultados; y también hay que quitar la anulación de recursos al presupuesto regular, y la transferencia de partidas a gobiernos regionales y locales.

de todo el Pliego, en el que esta modalidad de financiamiento ha representado entre el 96% y 99% del total de presupuesto en los últimos cuatro años.

Al hacer esta desagregación según tipo de categoría de gasto, durante el período 2008 – 2011 aproximadamente el 3 - 4% del PIM del PRONIED pertenece a las categorías de “personal y obligaciones sociales”, “pensiones y otras prestaciones sociales”, y “bienes y servicios” (CAS, consultorías). La categoría “otros gastos” (que comprende principalmente el PMLE) representa aproximadamente la tercera parte del PIM de PRONIED. Finalmente, la más importante es la de “adquisición de activos no financieros” (conformado básicamente por los proyectos de inversión) cuya importancia relativa, en términos del PIM, representan más del 60%<sup>61</sup>.

### Proyectos de inversión.

De acuerdo al monto ejecutado, aproximadamente el 86% de la cartera de proyectos de inversión corresponden a los colegios emblemáticos, 9% a los de reconstrucción del Sur, 3% a los regulares, y 2% a los del shock de inversiones. La importancia relativa de los proyectos de colegios emblemáticos se explica no solo por la cantidad de proyectos sino principalmente por el tamaño de cada uno (S/. 27 millones en promedio, mientras que los regulares por ejemplo son de S/. 2.5 millones). En el [Anexo 14](#) se presenta el monto ejecutado en los proyectos de inversión por regiones y destacan Lima e Ica que, en conjunto, concentran cerca del 50% del monto total.

**Cuadro 14. Monto aprobado en viabilidad, tamaño promedio de proyecto y monto ejecutado de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.**

	Proyectos regulares	Colegios emblemáticos	Shock de inversiones	Reconstrucción del Sur	Total
Número de proyectos	24	50	23	47	144
Monto aprobado en viabilidad (en soles)	57'902,338		29'145,156	130'976,572	
Tamaño promedio del proyecto	2'412,597	27'135,560	1'267,181	2'786,736	10'936,126
Monto ejecutado (en soles)	46'883,851	1,356'778,124	34'621,780	133'153,792	1,571'437,547

Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

1/ No se están incluyendo las obras en el Gran Teatro Nacional ni del local del MINEDU porque los montos de las viabilidades de ambos proyectos son muy altos (más de S/. 300 millones entre los dos) y distorsionaría el análisis. Además, en estricto no se tratan de proyectos de infraestructura en locales escolares.

2/ El tamaño promedio del proyecto resulta de dividir el monto aprobado en viabilidad entre el número de proyectos; en los emblemáticos (dado que no requieren viabilidad) el numerador es el monto ejecutado.

<sup>61</sup> Ver mayor detalle en los [Formatos V, VI y VII](#).

## Programa de Mantenimiento.

El monto anual promedio ejecutado por el Programa durante el período 2008 – 2011 ha sido aproximadamente S/. 250 millones. En cuanto al nivel de ejecución, éste ha sido en promedio 90% del PIM, aunque con una tendencia decreciente (casi 100% en el primer año a 83% en el último)<sup>62</sup>.

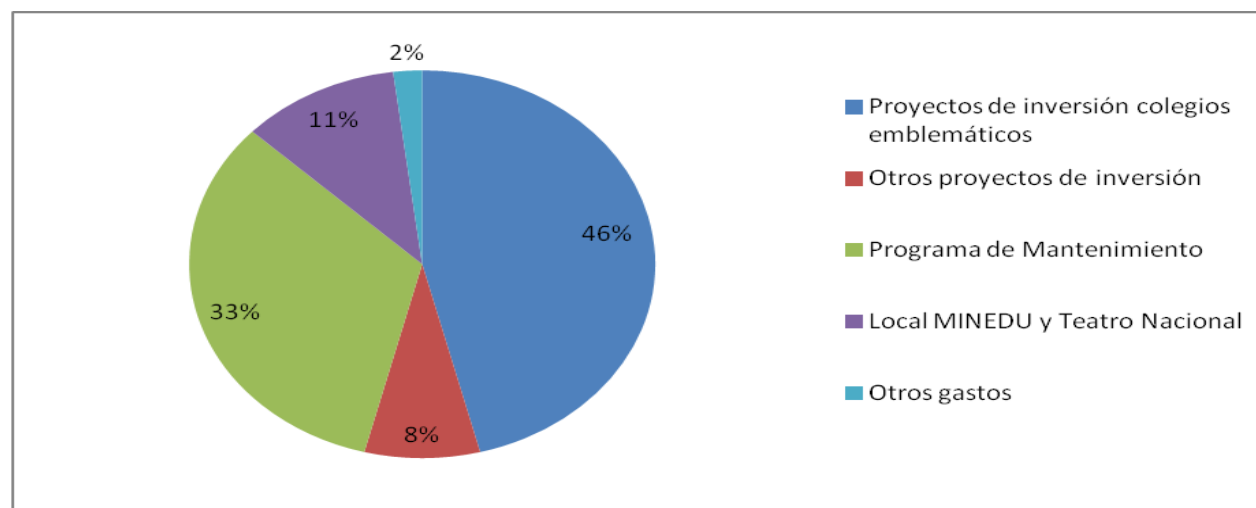
**Cuadro 15. Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Ejecutado del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011 (en soles).**

	2008	2009	2010	2011
PIM	271'403,000	290'503,000	290'648,974	254'826,509
Ejecutado	271'219,000	276'115,600	252'197,600	212'318,806
% Ejecutado / PIM	99.9%	95.0%	86.8%	83.3%

Fuente: Información proporcionada por OINFE

A modo de resumen, el siguiente gráfico resume el destino de los casi S/. 3 mil millones que ha ejecutado el PRONIED durante el período 2008 – Agosto 2012: el 46% corresponde a proyectos de inversión en colegios emblemáticos; el 8% a otros proyectos de inversión (regulares, shock de inversiones, reconstrucción del Sur); el 33% al PMLE; el 11% a los proyectos del local del MINEDU y del Teatro Nacional; y el 2% corresponde a gastos administrativos.

**Gráfico 18. Distribución porcentual del presupuesto ejecutado por PRONIED, según cartera de inversión y Programas, 2008 – Agosto 2012.**



Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

## Transferencias de proyectos de inversión.

<sup>62</sup> En el Formato VIII se presenta la desagregación del presupuesto previsto y ejecutado del PRONIED, según proyectos de inversión o PMLE.

De acuerdo al monto aprobado en viabilidad, aproximadamente el 23% de la cartera de proyectos transferidos son ejecutados por GORE, 16% por gobiernos provinciales y 61% por gobiernos locales. La importancia relativa de los proyectos de gobiernos locales se explica básicamente por la cantidad de proyectos pero también porque el tamaño promedio de los que ejecutan los GORE no es mucho mayor que el de estos gobiernos locales (S/. 1.80 millones vs. S/. 1.57 millones).

**Cuadro 16. Monto aprobado en viabilidad, tamaño promedio de proyecto y monto ejecutado de los proyectos transferidos del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.**

	<b>Gobiernos regionales</b>	<b>Gobiernos provinciales</b>	<b>Gobiernos distritales</b>	<b>Total</b>
Número de proyectos	63	61	187	311
Monto aprobado en viabilidad (en soles)	113'549,219	79'969,949	293'693,400	487'215,568
Tamaño promedio del proyecto	1'802,369	1'310,983	1'570,569	1'566,610
Monto ejecutado (en soles)	126'082,202	62,593,140	256'081,679	444'757,021

Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

1/ El tamaño promedio del proyecto resulta de dividir el monto aprobado en viabilidad entre el número de proyectos.

Los casi S/. 450 millones que se han transferido a los gobiernos sub nacionales durante el período evaluado no son parte del PIM ni del presupuesto ejecutado por PRONIED, ya que la ejecución de estos recursos es responsabilidad de dichos gobiernos. A partir del año 2007<sup>63</sup> se permite al MINEDU realizar transferencias financieras a favor de los gobiernos sub nacionales con la sola autorización del titular del pliego y sin que exista obligación de realizar “contraprestación alguna”<sup>64</sup>. En el caso específico del PRONIED las transferencias se hacen mediante “deshabilitaciones” del marco presupuestal y “habilitaciones” en las regiones, con lo cual el monto transferido no forma parte del PIM ni del presupuesto ejecutado por el Programa.

En el Anexo 15 se presenta el monto aprobado en viabilidad de los proyectos transferido según regiones y destacan Huánuco, Piura, Lambayeque y Callao que, en conjunto, concentran más del 50% de los recursos transferidos a gobiernos sub nacionales.

#### **III.1.4. Costos de los productos y sus metas físicas. (Contenido 15)**

##### **Proyectos de inversión.**

Los montos de inversión de los proyectos varían considerablemente según la envergadura del proyecto, el tipo de obras a realizar, la diversidad de realidades geográficas y climáticas, los materiales a utilizar, entre otros. Esto hace que no sea posible la estandarización de costos:

<sup>63</sup> Séptima Disposición Final de la Ley N° 28927, para aplicarse a partir del 01 de enero de 2007.

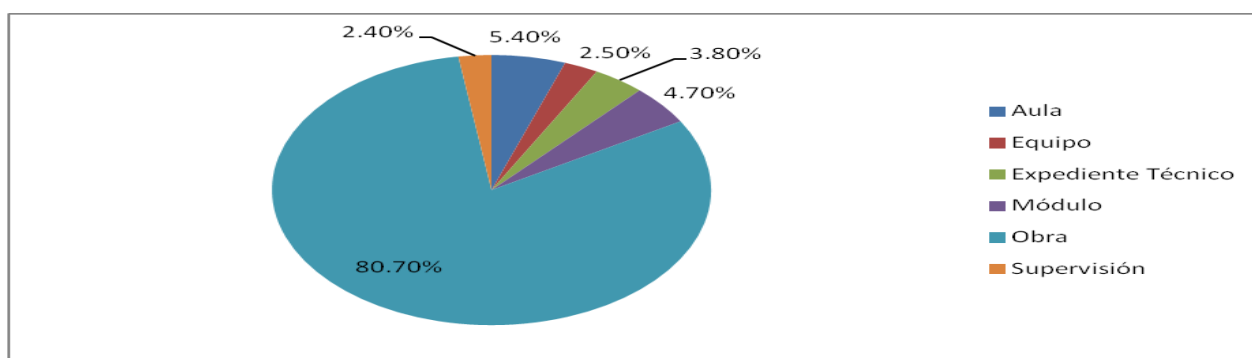
<sup>64</sup> Artículo 75.1 de la Ley N° 28411 “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”

establecer una única relación de costos, cantidad físicas requeridas de los insumos principales, y precios de cada uno de estos insumos.

Así por ejemplo, en la Selva existen otros componentes como el transporte, la lejanía, el clima, que aumentan el costo por m<sup>2</sup> en relación a la Costa donde existen más medios de transporte, el clima es menos caluroso y las distancias son más cortas. En realidad, todo análisis de eficiencia debe tomar en cuenta que las variaciones de los costos de recursos humanos y materiales de construcción, puede afectar los resultados de las intervenciones.

De todas maneras, al sumar los montos desagregados según rubros de todos los proyectos de inversión del PRONIED durante el período 2008 – Agosto 2012, se observa que la obra en sí representa, en promedio, el 81% de lo ejecutado, mientras que el aula, equipo y módulo el 13%, los expedientes técnicos el 3.5% y la supervisión de obras el 2.5%<sup>65</sup>.

**Gráfico 19. Distribución de los costos asociados a los proyectos de inversión ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, 2008 – Agosto 2012.**



Fuente: Unidad de Programación de SPE del MINEDU

### **Programa de Mantenimiento.**

El Programa tampoco cuenta con costos unitarios definidos para las actividades de mantenimiento preventivo. Si bien en la etapa inicial de diseño del PMLE, OINFE desarrolló un ejercicio preliminar de costeo que incluía no solo mantenimiento de aula sino pasadizos, biblioteca, baños y la administración, tuvo la limitación que se realizó a nivel de las instituciones educativas y no de aulas, variable esta última que finalmente fue la elegida para determinar la asignación presupuestal. Además, este costeo estimado no estaba desagregado por regiones, lo cual también limitaba su utilidad, dado que hay factores intrínsecos a cada región (geografía, medios de comunicación vial disponibles, costo de mano de obra) que hacen que el costo unitario difiera de una a otra.

<sup>65</sup> Ver mayor detalle en el [Anexo 16](#).

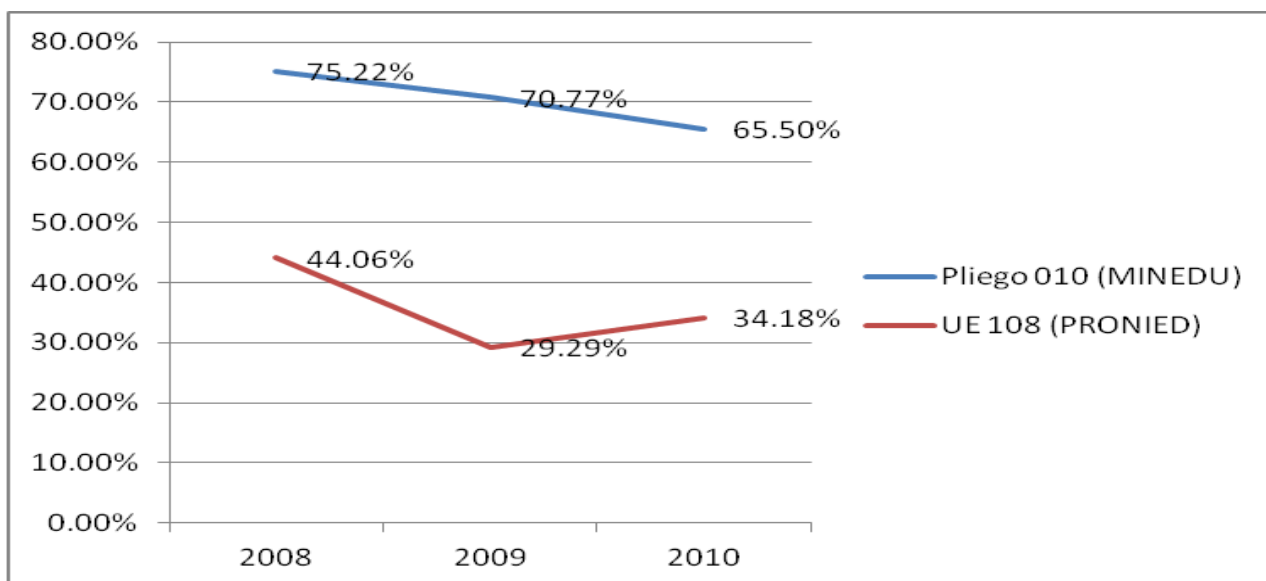
## **III.2. Temas de evaluación.**

### **III.2.1. Eficacia y calidad.**

#### **III.2.1.1. Desempeño en cuanto a actividades. (Contenido 33)**

Un indicador que revela el bajo nivel de cumplimiento de las metas físicas del PRONIED es el nivel de ejecución física ponderada que se establece en las evaluaciones anuales de los POI. Como se puede observar en el siguiente cuadro el nivel de ejecución en PRONIED oscila durante el período 2008 – 2010<sup>66</sup> alrededor del 35%, aproximadamente la mitad de lo que ocurre a nivel de todo el MINEDU.

**Gráfico 20. Nivel de ejecución física ponderada del Ministerio de Educación y de PRONIED, 2008 – 2010.**



Fuente: MINEDU, "Evaluación POI" 2008, 2009, 2010

Este resultado está muy relacionado a las demoras que hay desde que un proyecto obtiene la viabilidad, comentadas en extenso en el capítulo anterior, que originan que el nivel de avance físico de un determinado proyecto de inversión por lo general sea, al finalizar el año, inferior al previsto. Las demoras en el inicio y/o durante la ejecución de las obras también provocan postergaciones en las supervisiones de obra que realiza OINFE<sup>67</sup>, todo lo cual contribuye aún más al bajo nivel de ejecución física ponderada del PRONIED.

#### **III.2.1.2. Desempeño en cuanto a productos (Contenido 34)**

<sup>66</sup> No se ha encontrado información para el 2011 porque aún no se ha culminado la Evaluación Anual del POI 2011.

<sup>67</sup> De acuerdo a las evaluaciones del POI del MINEDU, durante el período 2008 – 2010, aproximadamente la tercera parte de las supervisiones programadas en el año no fueron realizadas.

## Proyectos de inversión.

Todos los proyectos de inversión previstos al iniciar el año cuentan con Expediente Técnico y se pueden clasificar, al finalizar el año, en alguna de las siguientes categorías:

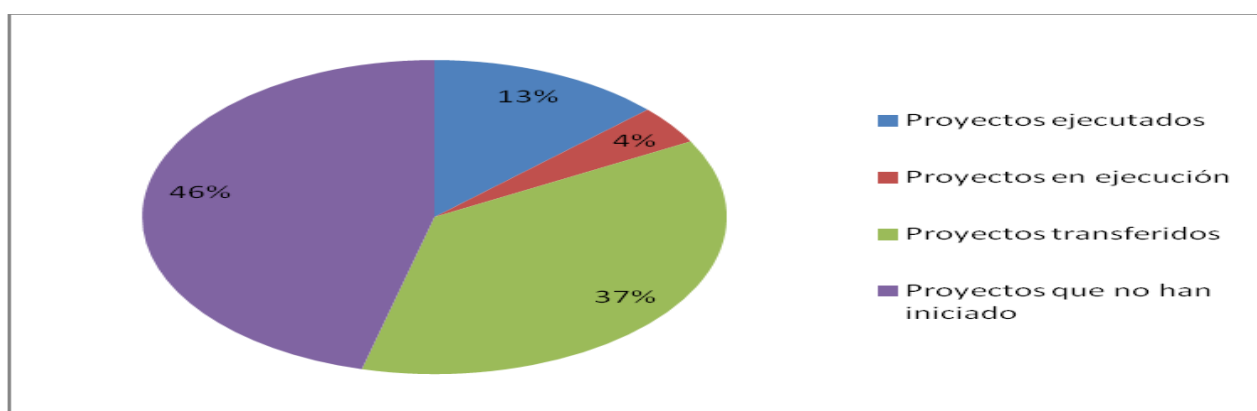
- Proyectos culminados.
- Proyectos con avance o en ejecución.
- Proyectos transferidos a gobiernos regionales o locales.
- Proyectos que no han iniciado su ejecución. Incluye tanto a los proyectos sin financiamiento o que han sido suprimidos, y a los que tienen financiamiento pero no tienen avance físico ni financiero.

En el siguiente gráfico se resume el estado de la cartera de 848 proyectos de la Base de Datos del PRONIED en el período 2008 – Agosto 2012<sup>68</sup>: solamente el 17% de los proyectos logró culminar o se encuentra en ejecución; el 37% fueron transferidos a los gobiernos sub nacionales; y el 47% aún no han iniciado su ejecución.

Este elevado porcentaje de proyectos que no inicia ejecución se explica por las demoras en el ciclo de proyectos de inversión, comentadas en el capítulo anterior; pero también porque la prioridad la suelen tener los proyectos emblemáticos, que son muy grandes y por la misma razón, ocupan buena parte del presupuesto de inversión del PRONIED, dejando de lado a otros proyectos, más pequeños pero mucho más numerosos.

Otro factor es que todo el ciclo de un proyecto (desde la elaboración del expediente técnico, el proceso de selección de contratista y supervisor, la ejecución de la obra propiamente dicha) suele tomar mucho tiempo y, como se le da prioridad a que estos proyectos culminen, el resto de proyectos “tiene que esperar” mucho tiempo.

**Gráfico 21. Distribución de los proyectos con código SIAF del PRONIED, según estado de ejecución, 2008 – Agosto 2012.**



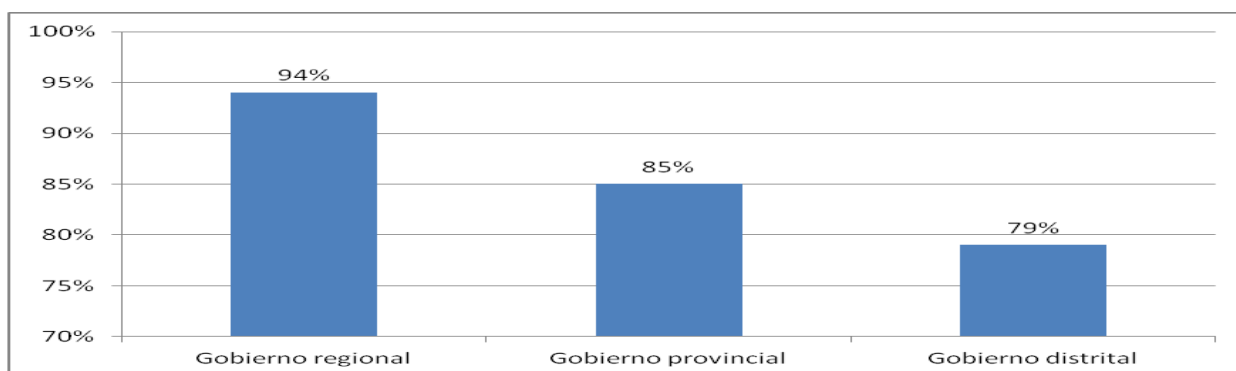
Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

<sup>68</sup>Estos son los PIP que aparecen en el Aplicativo Informático SOSEM e incluyen a todos los que tienen Código SIAF: la mayoría (645) tenía viabilidad, pero también hay un número significativo de proyectos (203) exceptuados del SNIP.

## Transferencias de proyectos de inversión.

El porcentaje de proyectos transferidos durante el período 2008 – Agosto 2012 que iniciaron su ejecución antes de este último mes es 83%, siendo mayor en los GORE (93%) que en los gobiernos distritales (79%).

**Gráfico 22. Porcentaje del total de proyectos transferidos por el PRONIED que iniciaron su ejecución antes de Agosto del 2012.**



Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

Si bien se trata de porcentajes elevados, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- Por lo general, son proyectos relativamente pequeños (por lo menos en comparación con los proyectos que ejecuta PRONIED), lo cual es un factor que facilita y acelera su ejecución.
- Que los proyectos hayan iniciado no necesariamente significa que su ejecución se esté desarrollando sin contratiempos. Se mencionó en el capítulo anterior que en estos proyectos formulados y ejecutados por los gobiernos sub nacionales se presentan algunos problemas (asociados al contratista, al supervisor, entre otros) con más frecuencia que en los proyectos que ejecuta PRONIED.
- Por último, la capacidad de ejecución de los gobiernos sub nacionales no se puede medir solamente con lo que ocurre con estos proyectos transferidos sino en general con todos los proyectos de infraestructura educativa que ejecuta.

Respecto a esto último, el siguiente cuadro compara el nivel de ejecución en construcción de instalaciones educativas respecto al monto presupuestado en el PIM para el período 2008 – Agosto 2012 para los tres niveles de gobierno y, como se puede observar, el porcentaje de ejecución es más alto en el gobierno nacional (68%) que en los otros niveles (60%).

**Cuadro 17. Presupuesto Institucional Modificado y monto ejecutado en construcción de instalaciones educativas, según niveles de gobierno, 2008 – Agosto 2012 (en soles).**



	<b>PIM</b>	<b>Devengado</b>	<b>% Devengado / PIM</b>
Gobierno nacional	1,782,211,868	1,214,477,873	68.2%
Gobierno regional	2,515,257,046	1,497,639,799	59.6%
Gobierno local	5,381,007,766	3,277,722,765	60.9%
Total	9,678,476,680	5,989,840,437	61.9%

Fuente: SIAF – MEF

### **Programa de Mantenimiento.**

En el PMLE no solamente ha sido elevado el porcentaje de instituciones educativas beneficiarias en relación a lo previsto (alrededor del 95% durante el período 2008 – 2011), sino también el de aquéllas beneficiarias que rindieron la Declaración de Gastos<sup>69</sup>.

**Cuadro 18. Instituciones beneficiadas por el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares y que rindieron la Declaración de Gastos, 2008 – 2011.**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Número de instituciones programadas para atender	40,585	42,082	41,725	45,576
Número de instituciones beneficiadas por el programa	40,285	41,850	38,731	41,966
% de instituciones beneficiadas	99.3%	99.4%	92.8%	92.1%
Número de instituciones que rindieron la Declaración de Gastos	39,883	39,620	35,836	35,168
% de instituciones que rindieron la Declaración de Gastos	99.0%	94.7%	92.5%	83.8%

Fuente: Información proporcionada por OINFE

Los resultados de la ENEDU 2010 y 2011 muestran que también ha sido alto el porcentaje de instituciones beneficiarias que utilizaron todos los recursos transferidos y cumplieron con los procedimientos establecidos (conformar Comités, rendir cuentas). No obstante, según la misma fuente, otras evaluaciones y las entrevistas realizadas como parte de esta consultoría, el PMLE presenta varias limitaciones, comentadas en extenso en el capítulo anterior (asociadas a la asignación eficiente de recursos, al tipo de acciones que se priorizan, a la supervisión, y a la sostenibilidad del mantenimiento).

#### **III.2.1.3. Desempeño en cuanto a resultado específico. (Contenido 35)**

El resultado específico del PRONIED, según su Marco Lógico, es el mejoramiento de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas. Sin embargo, no se han definido metas para su indicador (“tasa de incremento de locales escolares con infraestructura adecuada”).

En la presente evaluación se han tomado los indicadores y metas asociados a infraestructura que están previstos en el PESEM, PEI y POI, y se asume que son los que corresponderían al

<sup>69</sup> El dato para el 2011 (83.8%) es más bajo que el de otros años, pero hay que tomar en cuenta que el Programa aún está en ejecución y, por lo tanto, el porcentaje podría incrementarse.

PRONIED. Así, uno de los objetivos estratégicos generales contemplados en el PEI (que también está en el PESEM) es el de “mejorar infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, incluidas las tecnologías de información y comunicación”. Y para los dos indicadores asociados a dicho objetivo, la meta de reducir cada año el porcentaje de locales carentes de mantenimiento se ha cumplido; mientras que la meta de reducir el porcentaje de locales por rehabilitar no se cumplió para el 2008 pero sí para el 2009.

**Cuadro 19. Metas previstas y ejecutadas de los indicadores asociados al resultado específico del PRONIED, 2007 – 2011.**

	2007		2008		2009		2010		2011	
	Progra mado	Ejecu tado	Progra mado	Ejecu tado	Progra mado	Ejecu tado	Progra mado	Ejecu tado	Progra mado	Ejecu tado
Porcentaje de locales por rehabilitar	10.0%	10.7%	9.8%	12.2%	9.1%	8.9%	8.5%	Nd	7.9%	Nd
Porcentaje de locales escolares carentes de mantenimiento preventivo correctivo	28.0%	27.4%	26.6%	25.2%	25.5%	20.4%	24.3%	Nd	23.1%	Nd

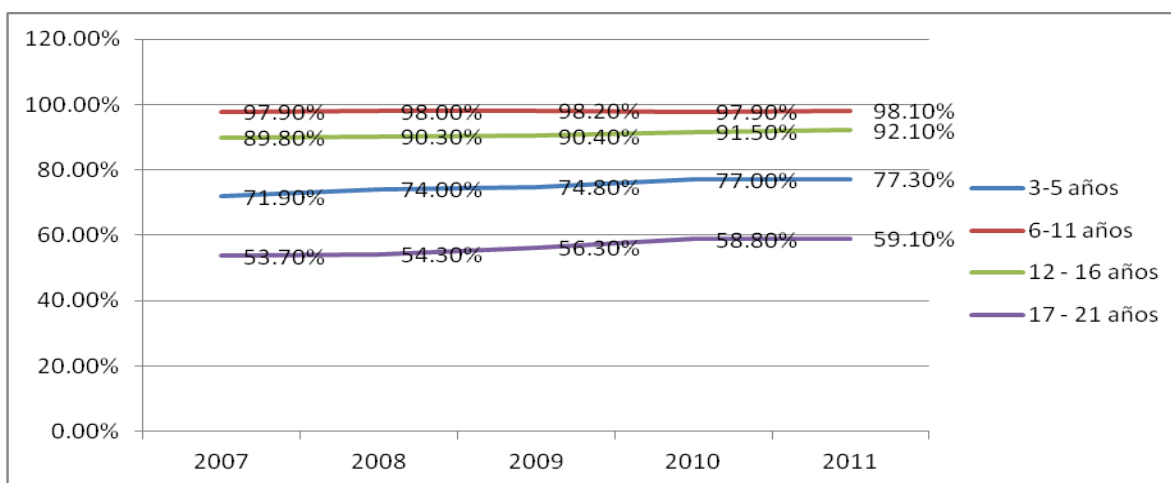
Fuente: PEI 2007 – 2011 y Evaluación del PEI 2007 – 2011 para los años 2008, 2009, 2010 y 2011.

#### **III.2.1.4. Desempeño en cuanto a resultado final. (Contenido 36)**

El resultado final del PRONIED, según su Marco Lógico, es contribuir a mejorar el sistema educativo de la Educación Básica Regular y el indicador asociado es el incremento de la tasa de cobertura educativa anual<sup>70</sup>. Durante el período 2007 – 2011, esta tasa de cobertura se ha incrementado gradualmente para los diferentes grupos de edades.

<sup>70</sup> La tasa de cobertura total es el porcentaje de la población de una cierta edad matriculada en el sistema educativo.

**Gráfico 23. Tasa de cobertura educativa en el Perú, según grupos de edades, 2007 – 2011.**



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

### III.2.2. Análisis presupuestario.

#### III.2.2.1. Asignación / distribución de recursos. (Contenido 38 - 40)

##### Proyectos de inversión.

PRONIED, a diferencia de otros programas públicos, no es una intervención dirigida a atender a la población ubicada en zonas de mayor pobreza. Una razón es que, dado que PRONIED es la unidad ejecutora principal del GORE Lima para obras de infraestructura educativa y que el ámbito normativo regular de OINFE es Lima Metropolitana, la mayoría de proyectos regulares se ubica en Lima, región que tiene los menores niveles de pobreza a nivel nacional.

Asimismo, la no inclusión de criterios de pobreza y ruralidad en la definición del carácter de “emblemático” de un colegio (en cambio sí se considera antigüedad, tamaño, prestigio) y la importante participación de este tipo de proyectos en la cartera de inversión del PRONIED, explican que un porcentaje importante de la inversión del Programa se haya ejecutado en distritos con bajos niveles de pobreza, lo cual no es un resultado negativo, simplemente responde a la lógica de intervención del Programa.

Así, el 37% del monto ejecutado corresponde a proyectos desarrollados en distritos cuyo nivel de pobreza no supera el 10%; en cambio, solamente el 15% de lo ejecutado corresponde a proyectos desarrollados en distritos con un nivel de pobreza superior al 30%. Esta mayor asignación a distritos menos pobres que a los más pobres es más notoria en los proyectos de colegios emblemáticos que en los regulares.

**Cuadro 20. Distribución del monto ejecutado por los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED según nivel de pobreza del distrito donde se intervino y tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012.**

	<b>Proyectos regulares</b>	<b>Colegios emblemáticos</b>	<b>Shock de inversiones</b>	<b>Reconstrucción del Sur</b>	<b>Total</b>
Monto ejecutado (en soles)	46'883,851	1,356'778,124	34'621,780	133'153,792	1,571'437,547
% ejecutado en instituciones ubicadas en distritos con menos de 10% de pobreza	11.2%	35.0%	0.0%	71.8%	37.3%
% ejecutado en instituciones ubicadas en distritos entre 10% y 30% de pobreza	56.6%	51.8%	25.4%	26.5%	48.1%
% ejecutado en instituciones ubicadas en distritos entre 30% y 50% de pobreza	18.6%	9.7%	59.2%	1.8%	10.7%
% ejecutado en instituciones ubicadas en distritos con más de 50% de pobreza	13.6%	3.5%	15.4%	0.0%	3.9%

Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE e INEI.

### **Programa de Mantenimiento.**

En el primer Programa (2008) la fórmula utilizada para asignar los recursos, en la que el monto que recibían por aula era superior en las instituciones que tenían un menor número de aulas, contribuyó a una distribución equitativa de los recursos (los distritos más pobres se beneficiaron con el 65% de los S/. 270 millones que distribuyó el Programa) ya que precisamente estas instituciones tenían una mayor presencia en zonas rurales y con alta incidencia de la pobreza<sup>71</sup>. Para los años siguientes se determinó que el monto asignado por aula sería único, independientemente de la ubicación de la institución educativa, lo cual reduciría el carácter equitativo de la distribución de recursos.

Otro aspecto a revelar es que el monto asignado por aula es el mismo para todas las instituciones educativas, a pesar que el costo de mano de obra<sup>72</sup> y materiales, la accesibilidad a las instituciones educativas y, por lo tanto, los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones de mantenimiento, difieren según tamaño de colegio, ubicación geográfica (Costa / Sierra / Selva, y urbano / rural) y material de construcción. Naturalmente, no se pretende que el contenido de la directiva sea diferente para cada una de las 45,000 instituciones educativas pero sí podrían tomarse en cuenta ciertos parámetros (costo promedio de un jornal por ejemplo) cuyo valor difiere según regiones.

### **III.2.2.2. Transferencia de recursos. (Contenido 41 - 42)**

<sup>71</sup> El 75% de locales con menos de 5 aulas estaban en distritos ubicados en los quintiles 1 y 2 de pobreza.

<sup>72</sup> Por ejemplo, según la información recogida en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, el jornal en Ica oscila alrededor de S/. 50 a 60, mientras que en Cajamarca es S/. 30 a 40.

## **Proyectos de inversión.**

OINFE continuamente recibe por parte de los GORE y gobiernos locales documentación de proyectos (perfiles con viabilidad, expediente técnico) para que puedan financiar la ejecución de los mismos, lo cual supone previamente que OINFE deba revisar dicha documentación. En la práctica, la capacidad de OINFE, y específicamente del Equipo de Estudios y Proyectos (en cuanto a número de personal) no le permite atender la gran cantidad de expedientes que reciben.

Pero aún disponiendo del personal necesario para atender estos requerimientos en corto tiempo, cabe preguntarse si esta revisión de los expedientes debe ser labor de OINFE, tomando en cuenta que los GORE y gobiernos locales suelen contar con personal para ello y que además estas instancias tienen una creciente experiencia reciente en ejecución de proyectos de infraestructura. La respuesta es que, al menos en el corto plazo, OINFE debe seguir haciendo esta revisión en el caso de los proyectos transferidos tomando en cuenta que no todo el personal de los gobiernos sub nacionales está suficientemente capacitado en elaborar y evaluar adecuadamente un proyecto de infraestructura educativa.

Por la misma razón, es importante que OINFE invierta en asistencia técnica a los gobiernos sub nacionales, tomando en cuenta las consideraciones identificadas en el capítulo anterior. Esta inversión puede ser muy rentable en términos de proyectos mejor formulados, evaluados y ejecutados por parte de los gobiernos sub nacionales y, por lo tanto, instituciones educativas con mejor infraestructura.

## **Programa de Mantenimiento.**

Así como se ha reconocido la importancia del diseño original del Programa en términos de equidad (con la fórmula de asignación que transfiere más recursos por aula a los locales más pequeños, ubicados en los distritos más pobres), lo propio ocurre en términos de eficiencia, ya que entregar el dinero directamente a los directores contribuye a una mayor y más oportuna utilización de los recursos, como lo demuestra el alto nivel de ejecución del Programa, mencionado en secciones anteriores (aproximadamente 90%).

Sin embargo, todos los años se presentan casos de instituciones que no recibieron los recursos del Programa porque no fueron incluidas en las listas que deben entregar las DRE, UGEL y/o municipalidades a la OINFE. A su vez esto se debe a problemas relacionados al reajuste de los datos de los directores encargados de las instituciones educativas (cuya resolución anual de nombramiento es publicada con fecha posterior a la actualización de las bases de directores del MINEDU), a que los directores cambian en plena ejecución de las acciones de mantenimiento, o a que tienen problemas de regularización de la documentación.

Al respecto, los representantes de la DRE Ica que fueron entrevistados plantean que si el director de una institución educativa se encuentra en proceso, el responsable de mantenimiento sea un profesor nombrado; que en los casos de director unidocente omiso al mantenimiento, se designe al director de la UGEL en custodia hasta que se asigne un responsable; y que el

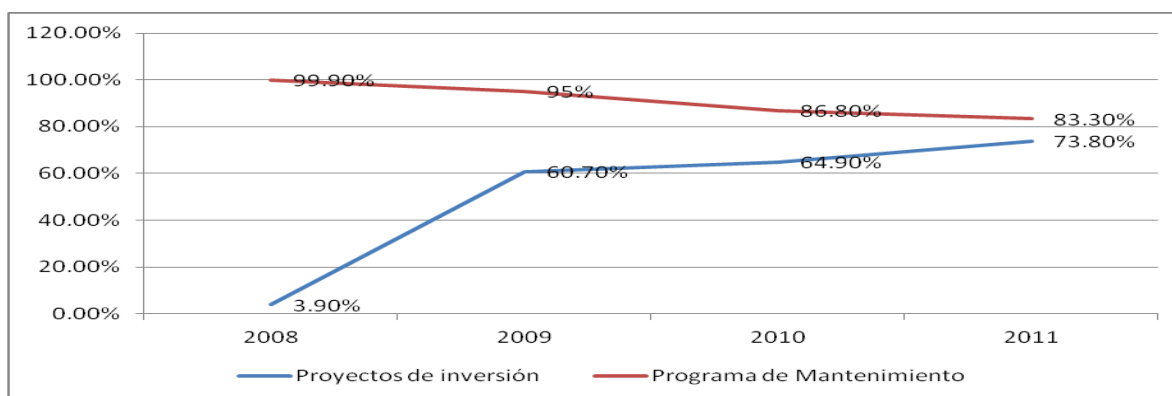
MINEDU envíe la lista de directores a la UGEL para que, en un lapso de dos semanas, confirme a los responsables o indique sus sustitutos.

### III.2.2.3. Ejecución presupuestaria. (Contenido 37)

El nivel de ejecución presupuestaria del PRONIED en el 2008 fue apenas 63%, pero para los siguientes tres años (2009 – 2011) se ha incrementado considerablemente, oscilando alrededor del 75%. Aún así, el monto que se deja de ejecutar cada año (entre S/. 200 y 250 millones del PIM durante el período en evaluación) es suficientemente grande, lo cual amerita un análisis más detallado de lo que ocurre al interior del PRONIED<sup>73</sup>.

- En primer lugar, son notorias las diferencias entre el nivel de ejecución de los proyectos de inversión y los del PMLE. Así, durante el período 2009 – 2011 la ejecución en los proyectos de inversión ha oscilado alrededor del 65% mientras que en el PMLE alrededor del 90%. Dada la mayor importancia relativa de los proyectos de inversión (en relación al PMLE) en el presupuesto del PRONIED, la ejecución financiera global de este Programa está fuertemente sesgada por lo que sucede con estos proyectos de inversión.

**Gráfico 24. Nivel de ejecución financiera de los proyectos de inversión del PRONIED y del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011.**



Fuente: PLANMED (MED)

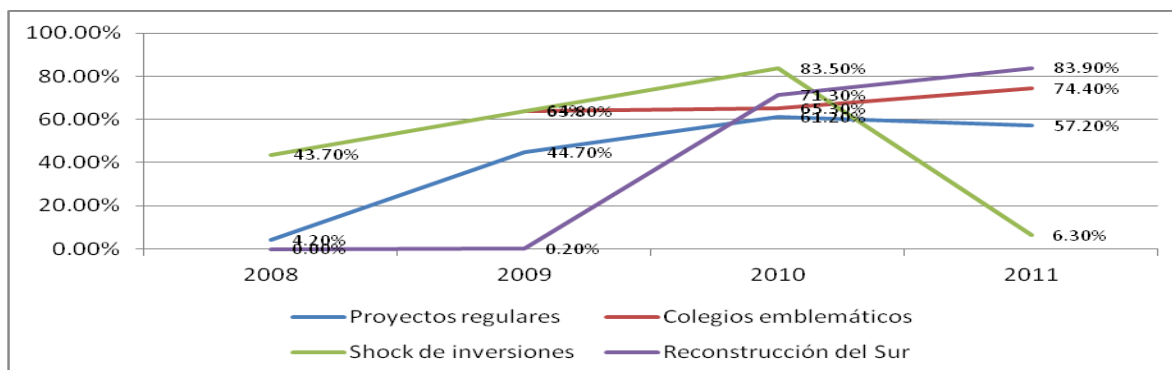
- En segundo lugar, dentro de los proyectos de inversión, también se aprecian diferencias según tipo de proyecto: así, el nivel de ejecución financiera de los proyectos de colegios emblemáticos durante el período 2009 – 2011 ha sido en promedio 70%, más alto que el de proyectos regulares (promedio 50%)<sup>74</sup>. De hecho, el mayor nivel de ejecución

<sup>73</sup> Cabe reiterar aquí lo mencionado en la sección II.1.3 del presente informe, en el sentido que los casi S/. 450 millones que se han transferido a los gobiernos sub nacionales durante el período evaluado no son parte del PIM ni del presupuesto ejecutado por PRONIED, y por lo tanto no es una razón que explica el monto que deja de ejecutar PRONIED cada año.

<sup>74</sup> En el caso de los proyectos de reconstrucción del Sur y shock de inversiones, el nivel de ejecución financiera ha sido muy oscilante: en los primeros fue casi nulo en los años 2008 y 2009, y ha oscilado alrededor del 75% en los últimos años; en los segundos, ha ocurrido lo contrario puesto que llegó a ser 84% en el 2010 y se redujo hasta 6% al año siguiente.

financiera del PRONIED a partir del 2009 está claramente asociado a que desde dicho año empiezan las inversiones en colegios emblemáticos.

**Gráfico 25. Nivel de ejecución financiera de los proyectos de inversión del PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – 2011.**



Fuente: PLANMED (MED)

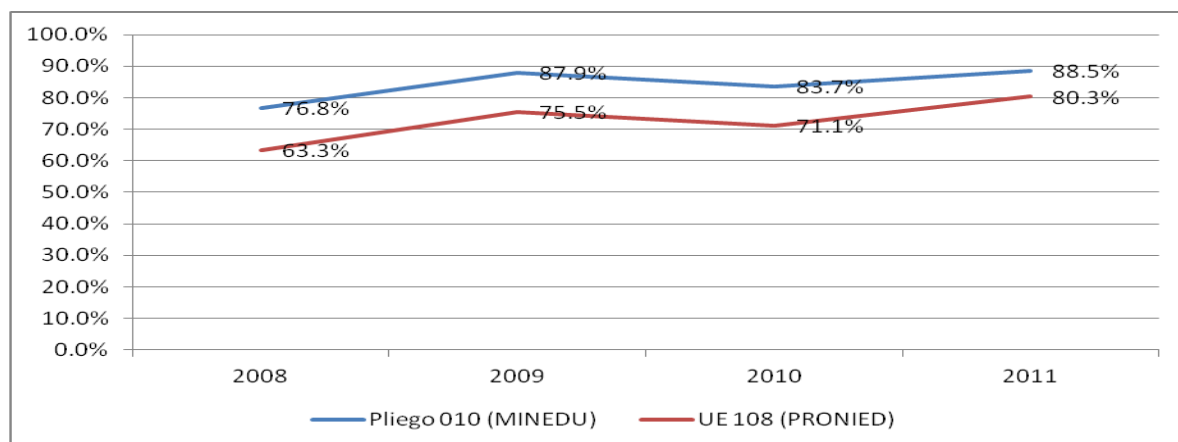
- No obstante, aún en los proyectos de colegios emblemáticos la situación dista mucho de ser la ideal, ya que también se presentan las demoras identificadas en el capítulo anterior, previas al inicio de un proyecto y durante la ejecución del mismo, lo cual reduce los niveles de ejecución física y financiera. Es decir, la solución para mejorar los niveles de ejecución física y financiera de los proyectos de inversión no pasa tanto por privilegiar determinados tipos de proyectos y/o dejar de lado otros, sino por resolver los problemas, comunes a los diferentes tipos de proyectos, que originan estas demoras.
- La sub ejecución financiera en los proyectos emblemáticos explica, dada la importancia relativa que tienen los proyectos emblemáticos en el presupuesto de PRONIED (casi el 50%, como lo mostró el gráfico 18), buena parte de los recursos que anualmente deja de ejecutar el Programa: de los S/. 200 – S/. 250 millones que anualmente deja de ejecutar PRONIED, aproximadamente S/. 150 – S/. 200 millones corresponden a lo que se deja de ejecutar en los proyectos emblemáticos. Es necesario que se tome en cuenta esto para los siguientes años ya que si bien PRONIED ya no ejecutará nuevos proyectos de colegios emblemáticos<sup>75</sup>, posiblemente tenga a su cargo otras “carteras sustitutas” cuya importancia en términos de presupuesto sea también muy grande y, por lo tanto, también el posible impacto (positivo o negativo) que pueda tener su nivel de ejecución financiera en el nivel de ejecución de todo el Programa.

Para finalizar esta sección, cabe resaltar que el nivel de ejecución de PRONIED siempre ha estado por debajo del nivel de ejecución de todo el Pliego, lo cual es consecuente con lo mostrado anteriormente, respecto a que el nivel de ejecución física en PRONIED también es inferior a la del Pliego en general. No obstante, esto no necesariamente significa que las capacidades de gestión sean más débiles en PRONIED que en el resto del Pliego.

<sup>75</sup> Según la Ley de Presupuesto para el 2013, PRONIED ya no ejecutará más proyectos de colegios emblemáticos.

En realidad, a nivel de todo el Pliego también ocurre que el nivel de ejecución de las actividades es superior al de los proyectos: por ejemplo, según la Evaluación del PESEM 2007 – 2009, durante este período el porcentaje de ejecución promedio a nivel de proyectos fue 52% y a nivel de actividades 87%. Dado que en el PRONIED la importancia relativa de los proyectos en términos de presupuesto es mucho más alta que a nivel de todo el Pliego<sup>76</sup>, la consecuencia lógica es que el nivel de ejecución financiera del PRONIED sea más baja que el promedio del sector.

**Gráfico 26. Nivel de ejecución financiera del Ministerio de Educación y del PRONIED, 2008 – 2011.**



Fuente: SIAF - MEF

### III.2.3. Eficiencia.

#### III.2.3.1. A nivel de actividades y/o productos. (Contenido 43)

##### Proyectos de inversión.

Tomando como universo de análisis solamente los proyectos ya concluidos, la inversión promedio por proyecto ha sido casi S/. 6 millones, mientras que la inversión promedio por estudiante casi S/. 8,000. Estos montos varían considerablemente según tipo de proyecto, siendo más altos en los colegios emblemáticos (S/. 21 millones y S/. 12,600 soles respectivamente) que en resto de proyectos<sup>77</sup>.

**Cuadro 21. Inversión promedio por proyecto y por estudiante de los proyectos ejecutados por PRONIED, según tipo de proyecto, 2008 – Agosto 2012 (en soles).**

	Proyectos regulares	Colegios emblemáticos	Shock de inversiones	Reconstrucción del Sur	Total
Inversión promedio por proyecto	2'116,013	20'870,171	1'531,507	2'847,646	5'863,843
Inversión promedio por estudiante	4,539	12,633	11,189	5,449	7,855

<sup>76</sup> Se mostró anteriormente que los proyectos de inversión representan más del 60% del total de presupuesto del PRONIED; en cambio a nivel de Pliego este porcentaje oscila alrededor del 20%.

<sup>77</sup> Ver mayor detalle en el Formato XI.



Fuente: Base de Datos proporcionada por OINFE y aplicativo informático del SOSEM.

Es complicado poder hacer comparaciones entre el monto invertido por institución en los proyectos ejecutados por PRONIED y lo que se invierte en otros programas privadas en el Perú, debido a que los objetivos no son los mismos, como tampoco la población objetivo, los componentes de la intervención, el tipo de obra realizada, el tamaño y población estudiantil de las instituciones, entre otras variables.

De todas maneras, como referencia se tiene que la cadena de colegios Innova Schools del grupo Interbank<sup>78</sup>, a fines del 2011 tenía 5 colegios en Lima con una capacidad instalada para 2,200 estudiantes y en sus planes de expansión 2012 – 2014 tienen previsto ampliar 2 colegios ya existentes y construir 21 más para ampliar su población de de estudiantes hasta 29,000. El financiamiento para esta expansión se estima en \$ 75 millones (15 de los cuales provienen del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 10 de un consorcio estructurado por dicho Banco, y 50 capital propio). Una estimación muy gruesa arroja que este financiamiento equivale a casi \$2,800 por estudiante<sup>79</sup>.

### **Programa de Mantenimiento.**

El costo promedio del PMLE por institución educativa ha sido de S/. 6,200 anuales durante los primeros 4 años de ejecución del Programa. Asumiendo un promedio de 150 estudiantes por institución, el costo unitario por estudiante sería aproximadamente S/. 41.

**Cuadro 22. Costo promedio por institución educativa del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, 2008 – 2011 (en soles).**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>
Costo por institución	6,733	6,598	6,512	5,059	6,214

Fuente: Información proporcionada por OINFE

### **III.2.3.2 Gastos de administración (Contenido 44)**

Definiendo como “gastos de administración” la suma de las categorías “personal y obligaciones” y “bienes y servicios” se tiene representaron casi el 8% del PIM del PRONIED en el 2008, pero en los siguientes años ha oscilado entre 2% y 3%. En cuanto a su nivel de ejecución, ha sido muy cambiante: 50% para los dos primeros años, creció significativamente hasta 90% en el

<sup>78</sup> Cuya propuesta incluye contar con infraestructura propia en espacios suficientes para que el proceso de aprendizaje sea posible de lograr a través de diferentes actividades, tanto en el lado cognitivo como en el emocional. No remodelan sino que construyen nuevos espacios ad-hoc para poder realizar deportes, las aulas, servicios higiénicos, comedores, bibliotecas, laboratorios, etc.

<sup>79</sup> Esta cifra resulta de dividir \$ 75 millones entre 26,800 (que es el incremental de estudiantes que aspiran alcanzar entre 2012 y 2014). En soles, equivale aproximadamente a S/. 7,200, pero hay que tener en cuenta que la inversión no solamente sería en infraestructura, y en tal sentido, el monto de infraestructura por estudiante es menor.

2010, y bajó, también de manera significativa, hasta 70% en el 2011. En los primeros 8 meses del 2012 este nivel de ejecución está en 45%<sup>80</sup>.

**Cuadro 23. Gastos administrativos del PRONIED, 2008 – Agosto 2012.**

	2008	2009	2010	2011	Enero – Agosto 2012	TOTAL
PIM (en soles)	58'331,470	29'803,606	15'873,512	23'351,848	24'641,691	152'001,527
% respecto al PIM total del PRONIED	8.2%	3.6%	1.7%	2.1%	2.5%	3.3%
Presupuesto ejecutado (en soles)	30'971,375	15'970,440	14'447,585	16'332,732	10'959,838	88'681,970
% Presupuesto ejecutado / PIM	53.1%	53.6%	91.0%	69.9%	44.5%	58.3%

Fuente: SIAF (MEF)

#### **III.2.4. Sostenibilidad. (Contenido 45)**

Uno de los requisitos técnicos exigidos por la normatividad del SNIP para que un proyecto obtenga viabilidad es garantizar la sostenibilidad de la inversión. No obstante, en la práctica los proyectos de inversión (tanto los que ejecuta PRONIED como los que están a cargo de los gobiernos sub nacionales) no siempre consideran presupuesto de sostenibilidad y cuando lo hacen, en la práctica suele ser absorbido por los costos de operación y, como consecuencia, se termina la obra y no hay para el mantenimiento de la infraestructura, mobiliario y equipamiento. Además, la normatividad tampoco prevé ningún mecanismo que garantice recursos para afrontar los gastos de mantenimiento que serán necesarios realizar para que las obras ejecutadas generen los beneficios previstos durante toda su vida útil.

Por parte de las instituciones educativas, es complicado realizar estas tareas de mantenimiento porque los servicios básicos (luz, agua, desagüe) que reciben son deficientes, solamente por horas (y cuando son adecuados y continuos, no cuentan con recursos para pagarlos) y porque, por lo general, no cuentan con suficiente personal de mantenimiento y servicios ni insumos para realizar estas tareas. En el caso de las DRE y UGEL, que en teoría son las responsables del mantenimiento y su financiamiento, las asignaciones presupuestales resultan insuficientes para financiar dichas tareas.

En relación al PMLE, el significativo porcentaje de instituciones educativas que no cuentan con un Plan de Mantenimiento Preventivo y Correctivo, así como el de aquéllas que no reciben recursos de la APAFA son indicios de que el avance hacia la sostenibilidad de las acciones de mantenimiento, más allá de la existencia del PMLE, es limitado. Un factor adicional es que el CM no siempre están suficientemente empoderados como para identificar y priorizar las tareas de mantenimiento y/o para efectuar una adecuada selección de proveedores.

<sup>80</sup> Ver mayor detalle en el [Formato X](#).

Un tema adicional que atenta contra la sostenibilidad del PRONIED es la falta de información confiable y actualizada sobre infraestructura, mobiliario y equipamiento, a nivel de instituciones educativas. Ante ello, no es posible identificar el tipo de intervenciones que requiere cada institución (construcción, rehabilitación, sustitución, mantenimiento), por lo que ocurre por ejemplo que el PMLE asigna recursos para mantenimiento a instituciones cuya infraestructura requiere rehabilitación o sustitución.

### **III.2.5. Justificación de la continuidad. (Contenido 46)**

La situación de la infraestructura educativa ha mejorado entre el 2007 y 2011, y esta evolución favorable de la situación de la infraestructura educativa pública en los últimos años estaría asociada a la creciente inversión en infraestructura educativa realizada por el PRONIED, pero principalmente por los gobiernos sub nacionales. A pesar de los avances, en la actualidad persiste una situación crítica que se refleja en la cantidad de locales educativos que requieren reparación parcial o total y en la cantidad de estudiantes en dichos locales. Ello, sumado a la relación positiva existente (demostrada con evidencia empírica en investigaciones en Perú, América Latina y a nivel mundial) entre infraestructura educativa y rendimiento, aprendizaje y/o logro de los estudiantes, justifica que se continúe invirtiendo en mejorar la infraestructura educativa pública en el Perú.

Esta intervención no significa únicamente una mayor inversión de recursos en infraestructura educativa sino principalmente una mejor inversión, para lo cual es necesario solucionar las debilidades que actualmente existen en términos de planificación, normatividad, supervisión, las cuales han sido analizadas a lo largo del presente documento.

En este escenario, OINFE debe priorizar su rol rector en planificación de las intervenciones en infraestructura escolar (en todos los niveles de gobierno, a partir de la mejora de los sistemas de información); y en normatividad, actualizando y difundiendo las normas de diseño técnico para todos los niveles y modalidades de atención del servicio educativo. Ambas funciones no son responsabilidad exclusiva de OINFE, sino que se requiere la participación de otras instancias del MINEDU (SPE para apoyar con los lineamientos de la planificación; las áreas pedagógicas para la actualización de las normas técnicas, y de las especificaciones técnicas en las solicitudes de dotación de mobiliario y equipamiento); así como de las DRE y UGEL para la formulación del plan multianual de inversión y para la actualización de la información relevante sobre la situación de la infraestructura, mobiliario y equipamiento).

En este punto es importante definir una tipología de locales escolares en función de variables relevantes como tamaño de estudiantes, tipo de institución educativa, ámbito rural / urbano; y estandarizar los requerimientos de espacios educativos, recursos humanos, materiales educativos, necesidades tecnológicas, promoción del servicio educativos, para establecer así tipos de perfiles de proyectos, que se basen en formatos pre establecidos; e inclusive modelos de expedientes técnicos.

Además, la OINFE debe continuar con su rol de formulador y ejecutor principal a través del PRONIED, pero acotando su intervención a los proyectos regulares en Lima y a los proyectos especiales (como los colegios emblemáticos) a nivel nacional. Algunas condiciones que se

deben cumplir para reforzar estos roles son fortalecer el consenso técnico entre PRONIED y la OPI sobre los requisitos exigibles a los estudios de pre inversión; diseñar e implementar una política y procedimientos de gestión y reposición de mobiliario y equipamiento, para que las instituciones educativas dispongan de ellos en condiciones de calidad; y afinar los mecanismos de selección de los contratistas para asegurar que éstos sean empresas de amplia capacidad y experiencia, sin antecedentes negativos en la ejecución de proyectos de infraestructura en programas públicos.

### **III.2.6. Análisis de género. (Contenido 47)**

La incorporación del enfoque de género en un programa supone la inclusión de varios aspectos desde el diseño del mismo como la identificación de las principales necesidades y demandas no atendidas de las mujeres, la definición de las estrategias y actividades con las que se pretende mejorar las condiciones de vida de las mujeres, y la inclusión en el Marco Lógico de indicadores de género. Asimismo, que durante la supervisión del programa se levante información respecto al número de participantes y metas alcanzadas según género, así como percepciones y expectativas según género. Y también que a nivel de la unidad ejecutora del programa exista algún especialista en temas de género, y se contemple actividades de sensibilización y capacitación al resto de profesionales.

En lo que respecta al PRONIED ninguno de estos aspectos ha sido considerado<sup>81</sup> porque el tema del género no es un aspecto crítico para explicar el problema identificado ni para plantear alternativas de solución. Asimismo, si bien el problema identificado afecta más a unas instituciones educativas que a otras, estas diferencias no dependen de temas de género, sino de otros aspectos como la ubicación geográfica de las instituciones, antigüedad de la infraestructura, recursos destinados por el MINEDU y los gobiernos sub nacionales. Por lo tanto, no hubiera tenido relevancia incluir estrategias o actividades específicas para mejorar la calidad de la educación recibida por las alumnas mujeres, porque en realidad los beneficiarios de la inversión del Programa deben ser los estudiantes, docentes, directores y la comunidad educativa de las instituciones con mayores problemas de infraestructura, independientemente de que sean hombres o mujeres.

---

<sup>81</sup> Ver Formato XII.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

En este capítulo se presentan en un principio las conclusiones y recomendaciones referidas a la situación actual de la infraestructura educativa, mobiliario y equipamiento; cómo ha evolucionado en los últimos 5 años, y la justificación de que se continúe invirtiendo en ella. Luego se muestran las que atañen a dos funciones básicas en materia de infraestructura educativa, como son la planificación y la normatividad, en las que OINFE desempeña un rol básico pero que no atañen exclusivamente a la intervención del PRONIED.

Seguidamente se presentan las conclusiones y recomendaciones que tienen que ver con la cartera de inversión del PRONIED (proyectos regulares, colegios emblemáticos, reconstrucción del Sur, shock de inversiones), los proyectos transferidos y el Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, que también forman parte del PRONIED. Asimismo, aquéllas referidas a la ejecución presupuestaria y a la eficiencia del PRONIED.

Posteriormente se presentan las conclusiones y recomendaciones acerca del rol de OINFE y el tipo de coordinación con otras instancias del MINEDU, gobiernos sub nacionales, DRES y UGEL. Y finalmente, cómo debe plasmarse este rol de OINFE en su sistema interno de información, estructura organizacional y en el diseño de Marco Lógico del PRONIED.

##### Conclusiones.

#	Área de mejora	Problema identificado	Conclusión	Indicador
1	Justificación de la intervención en infraestructura educativa.	Las inversiones en infraestructura, equipamiento y mobiliario realizadas en los últimos años no han cubierto todos los locales educativos que las requieren y además no siempre se realizan bajo estándares de calidad que promuevan el uso pedagógico de los locales escolares.	La creciente inversión en infraestructura educativa realizada durante el período 2008 – 2012 por el PRONIED y sobre todo por los gobiernos sub nacionales, está asociada a resultados favorables como la reducción del porcentaje de locales que requieren reparación parcial o total y al aumento del porcentaje de locales con acceso a los tres servicios básicos.	-Según el SIAF, el monto ejecutado en la construcción de instalaciones educativas durante el período 2008 – Agosto 2012 ha sido S/. aproximadamente 1,200 millones a nivel de gobierno nacional, S/. 1,500 a nivel de los GORE y S/. 3,300 millones a nivel de los gobiernos locales.  -Según ESCALE, el porcentaje de locales educativos públicos que requiere reparación parcial o total se ha reducido de 46% a 25% entre el 2007 y 2011, mientras que el de locales con acceso a los tres servicios básicos se ha incrementado de 25% a 37%.
2			Este avance en cantidad de infraestructura no ha estado acompañado de un avance en la calidad de los espacios educativos. Ello, sumado la existencia de muchos locales educativos que requieren reparación parcial o	-Según ESCALE, al 2011 unos 11,700 locales requieren reparación parcial o total, y se estima que en dicho locales hay aproximadamente 1.6 millones de

			total; y a la relación positiva entre infraestructura educativa y rendimiento, aprendizaje y/o logro de los estudiantes, son factores que justifican invertir más y mejor en la infraestructura educativa pública en el Perú.	estudiantes.  -Existen muchas investigaciones a nivel país, América Latina y mundial que demuestra una relación positiva entre infraestructura educativa y rendimiento y aprendizaje de los estudiantes (ver Anexo 7).
3	Planificación en infraestructura educativa.	La falta de una política de espacios educativos, las limitaciones del Censo Escolar y la falta de un sistema único de información en el sector limita las posibilidades de una adecuada planificación, seguimiento y evaluación de la intervención en infraestructura educativa.	La falta de una política de espacios educativos en el sector educación y de procesos de gestión que permitan poner en marcha dicha política origina que las intervenciones en infraestructura educativa pública en el Perú se enfoquen únicamente en los aspectos de ingeniería del local escolar, sin considerar que deben adecuarse a un propósito pedagógico.	
4			La información que se obtiene del Censo Escolar puede servir como referencia para tener una apreciación general del estado de infraestructura, mobiliario y equipamiento pero no como una línea de base confiable, a nivel de cada institución educativa, a partir de la cual se pueda planificar las intervenciones en programas como PRONIED y en los gobiernos sub nacionales.	-El Censo Escolar es la fuente oficial de las estadísticas del sector sobre infraestructura educativa, pero no es un instrumento especializado en infraestructura educativa y tampoco es aplicado por especialistas en la materia.
5			El sector educación no cuenta con un sistema de gestión de información único que permita hacer el seguimiento del estado situacional de la infraestructura de las instituciones educativas a nivel nacional.	
6	Normatividad técnica en infraestructura educativa.	Las normas técnicas de diseño de locales escolares están desactualizadas, con debilidades en su formulación, y no existen en algunos niveles o modalidades del sistema educativo.	No es posible evaluar si los proyectos de inversión se ejecutan de acuerdo a las normas técnicas y pedagógicas ya que éstas están desactualizadas o simplemente no existen.	-Las normas técnicas vigentes para primaria y secundaria son de 1,983, mientras que no existen normas técnicas para educación básica alternativa, técnica productiva o superior.
7			Las normas técnicas y los lineamientos en materia de diseño de infraestructura básica no siempre son producto de un trabajo estrecho y coordinado entre la parte pedagógica y la de arquitectura, y tampoco suelen tomar como referencia las buenas prácticas de otros países en América Latina.	

8	Proyectos de inversión del PRONIED.	El Programa tiene una baja incidencia en los distritos más pobres porque, a diferencia de otros programas públicos, no está focalizado en la población ubicada en dichos distritos.	El bajo porcentaje de inversión ejecutada en los distritos más pobres es consecuente con las competencias del Programa y de OINFE, y con la lógica de intervención del PRONIED: en cuanto a lo primero, PRONIED es la unidad ejecutora principal del GORE Lima para obras de infraestructura educativa y el ámbito normativo regular de OINFE es Lima, por lo que la mayoría de proyectos regulares se ubica en esta región que presenta niveles de pobreza inferiores al promedio nacional; y en cuanto a lo segundo, la definición del carácter de “emblemático” de un colegio considera la antigüedad, tamaño, prestigio de la institución y no el nivel de pobreza y ruralidad del distrito en el que se ubica.	-El 15% del monto de inversión de los proyectos del PRONIED se ha ejecutado en distritos cuyos niveles de pobreza superan el 30%, mientras que el 37% se ha hecho en distritos cuyos niveles de pobreza son inferiores al 10%.
9		Existe al 2011 una gran cantidad de locales que no están saneados y en los que no se pueden ejecutar los proyectos.	La mayoría de instituciones no dispone de un local saneado debido a que el proceso para obtener el saneamiento físico legal, que no depende solo del MINEDU sino también de otros organismos, suele ser largo y engorroso, por la cantidad de trámites y porque las observaciones a los expedientes presentados a veces son muy generales, inclusive discrepan entre sí, lo cual no facilita una pronta resolución de las mismas.	- Según el Padrón de Locales Escolares de Gestión Pública al 2012 proporcionado por el MEF, el 23% de los locales a nivel nacional cuenta con código de inmueble y ficha en Registros Públicos (es decir, están saneados el terreno y el inmueble), el 27% solamente cuenta con código de inmueble, y el 50% con ninguno de los dos.
10		Las demoras para que un proyecto de inversión obtenga su condición de viable, inicie y culmine la ejecución de obras limita la cantidad de proyectos totales que puede ejecutar PRONIED.	La obtención de viabilidad (requisito para que un proyecto regular del PRONIED ingrese a programación) suele demorar varios meses, lo que retrasa el inicio del ciclo de proyectos de inversión, más aún cuando la viabilidad se declara en el segundo semestre de un año ya que el proyecto puede entrar al presupuesto del sector recién en el año sub siguiente.	-El lapso promedio desde que un proyecto formulado por el gobierno nacional en el período 2008 – 2011 se registra en el Banco de Proyectos hasta que obtiene la viabilidad ha sido 97 días. -El 60% de los proyectos obtuvo la viabilidad durante el segundo semestre de un determinado año.
11			El ciclo completo de un proyecto de inversión del PRONIED suele durar varios años, y si bien las demoras en los procesos administrativos contribuyen a explicar ello (contratación de consultores externos, contratistas, supervisores antes del inicio de una obra, y atención de la solicitud de adicionales durante la ejecución de obra), también hay espacios de mejora en los procesos técnicos (elaboración de Expedientes Técnicos con mayor detalle, y selección de contratistas más capaces y experimentados para ejecutar una obra).	-En los proyectos ejecutados por PRONIED en el período 2008 – Agosto 2012, el tiempo promedio entre la obtención de viabilidad y el primer devengado es 12 meses; y el tiempo promedio entre el primer y último devengado es 31 meses.  -Del stock de proyectos del PRONIED entre 2008 – Agosto 2012 solo el 17% finalizó o se encuentra en ejecución, el 37% fueron transferidos a gobiernos sub nacionales, y el 47% aún no han iniciado su ejecución.

12	Proyectos de inversión del PRONIED.	La dotación e instalación del mobiliario y equipamiento no siempre se realiza de manera coordinada con la ejecución de la obra.	El contratista que ejecuta la obra a veces no toma en cuenta las especificaciones del mobiliario y equipamiento al momento de realizar su trabajo, lo que posteriormente genera problemas durante el proceso de instalación. Esta situación no es responsabilidad única del contratista, sino también de quien aprueba el Expediente Técnico (que debería comprobar que dicho expediente considera las especificaciones del mobiliario y equipamiento) y de quien supervisa a los contratistas.	
13		La sostenibilidad de los proyectos de inversión no siempre está garantizada.	Al culminar un proyecto de inversión no se dispone de recursos para el mantenimiento de la infraestructura, mobiliario y equipamiento debido a que los proyectos no consideran presupuesto de sostenibilidad o sí lo hacen pero en la práctica suelen ser absorbidos por los costos de operación; a que la normatividad no prevé ningún mecanismo que garantice un incremento en la partida de bienes y servicios para financiar la sostenibilidad; y a que las asignaciones presupuestales a las DRE y UGEL son insuficientes para cumplir dicha función.	
14	Proyectos transferidos del PRONIED a gobiernos sub nacionales.	Las demoras en el ciclo de inversión de los proyectos transferidos suelen ser mayores que en los que ejecuta PRONIED.	Las demoras en el ciclo de inversión son mayores en los proyectos transferidos a gobiernos sub nacionales que en los que ejecuta PRONIED debido a que, en algunos casos, ante los inconvenientes para definir a los responsables de las unidades formuladoras y ejecutoras de los proyectos, es necesario realizar el cambio de las mismas, lo cual supone más procedimientos administrativos y más demoras en la transferencia y en el inicio de la ejecución de los proyectos.	<p>-El lapso promedio desde que un proyecto formulado por el gobierno sub nacional en el período 2008 – 2011 se registra en el Banco de Proyectos hasta que obtiene la viabilidad ha sido 102 días y 124 cuando solo se considera a los proyectos formulados por GORE (97 en los del gobierno nacional).</p> <p>-En los proyectos transferidos por PRONIED en el período 2008 – Agosto 2012, el tiempo promedio entre la obtención de viabilidad y el primer devengado fue 21 meses y se eleva hasta 23 meses al tomar únicamente los de GORE (12 en proyectos del gobierno nacional).</p>
15		Los proyectos transferidos presentan algunos	Los proyectos transferidos presentan, de acuerdo a las entrevistas sostenidas durante el trabajo de campo con representantes de la DRES, UGEL e instituciones educativas,	-Según el SIAF, el nivel de ejecución en construcción de instalaciones educativas respecto al PIM para el período 2008 –



		problemas específicos durante la ejecución, que no suelen darse en los proyectos del PRONIED.	problemas específicos que no suelen presentarse en los que ejecuta PRONIED y que podrían contribuir a explicar el menor nivel de ejecución financiera: el desabastecimiento de materiales, especialmente en zonas rurales y alejadas de la capital; cuando se ejecuta un contrato por administración directa de obra, a veces el gobierno sub nacional no tiene equipo y personal suficiente; y los profesionales que contrata el gobierno sub nacional para que supervisen al contratista no siempre tiene presencia permanente en la obra.	Agosto 2012, es 68% a nivel de gobierno nacional y 61% a nivel de gobiernos sub nacionales.
16		El proceso de transferencia de proyectos presenta algunas limitaciones que pueden afectar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las inversiones.	El proceso de transferencia de proyectos presenta algunas debilidades: no están claramente definidos ni sistematizados los procedimientos y criterios técnicos para seleccionar los proyectos; a veces la transferencia se hace sin que OINFE haya revisado el Expediente Técnico; el monitoreo que OINFE realiza a los proyectos transferidos es esporádico debido a la falta de personal suficiente, y tampoco se pueden apoyar en las DRE y/o UGEL porque sus limitaciones de personal son aún mayores.	
17	Programa de Mantenimiento de Locales Escolares.	El Programa no estaría siendo del todo eficiente en la asignación de recursos y tampoco asegura la sostenibilidad de las acciones de mantenimiento.	Ante la falta de un diagnóstico inicial sobre el estado de las aulas, el Programa asigna a todas las instituciones una misma cantidad por aula y no en función de sus necesidades, lo cual limita una eficiente asignación de recursos. La situación más crítica es la de aquellas instituciones que realizan mantenimiento preventivo cuando su infraestructura requiere rehabilitación o sustitución.	-
18			La sostenibilidad de las acciones de mantenimiento es limitada y una de las razones es que los Comités de Mantenimiento no siempre están suficientemente empoderados como para identificar y priorizar las tareas de mantenimiento.	-Según la ENEDU 2011, el 40% de las instituciones educativas no cuenta al 2011 con un Plan de Mantenimiento de su Local Escolar.  -Según la ENEDU 2010, el 74% no han recibido, durante el período 2008 – 2010 recursos de APAFA para mantenimiento.

19	Ejecución presupuestaria del PRONIED.	El Programa deja de ejecutar cada año un monto significativo de recursos respecto al presupuesto asignado.	El significativo monto que deja de ejecutar cada año PRONIED se explica principalmente por la importancia relativa del PIA del Programa dentro del Pliego, y por lo que sucede con los proyectos de inversión, cuyos niveles de ejecución física y financiera son claramente inferiores a los del PMLE.	<p>El nivel de ejecución financiera de PRONIED ha oscilado alrededor del 70% en el período evaluado (2008 – 2011) lo que, tomando en cuenta el PIM asignado, significa que cada año deja de ejecutar entre S/. 200 y 250 millones.</p> <p>-Mientras que en el 2008 el presupuesto del PRONIED representaba el 16% del presupuesto total del MINEDU, en el 2011 esta participación creció considerablemente, llegar al 27% del total; lo cual se explica principalmente porque a partir del 2009 se incorpora a la cartera del Programa los “colegios emblemáticos”.</p> <p>-Durante el período 2009 – 2011 el nivel de ejecución financiera de los proyectos de inversión del PRONIED ha oscilado alrededor del 65% mientras que en el PMLE alrededor del 95%.</p>
20			La sub ejecución financiera en los proyectos emblemáticos explica, dada la importancia relativa que tienen dichos proyectos en el presupuesto de PRONIED, buena parte de los recursos que anualmente deja de ejecutar el Programa. A su vez la sub ejecución financiera de los proyectos emblemáticos (si bien es cierto no es tan grande como la de los proyectos regulares) se debe a que en ellos también se presentan las demoras identificadas en las conclusiones 10 y 11.	<p>- Del total de S/. 200 – S/. 250 millones que anualmente deja de ejecutar PRONIED, aproximadamente S/. 150 – S/. 200 millones corresponde a lo que se deja de ejecutar en los proyectos emblemáticos.</p> <p>- Los proyectos emblemáticos han representado más del 50% del presupuesto del PRONIED durante el período 2009 – 2011.</p> <p>-E l nivel de ejecución financiera de los proyectos de colegios emblemáticos durante el período 2009 – 2011 ha sido en promedio 70%, más alto que el de proyectos regulares (promedio 50%).</p>
21	Rol de OINFE y coordinación con otras	El rol rector de OINFE en planificación y normatividad ha	Durante el período analizado (2008 – 2012) OINFE ha desempeñado un rol más activo como formulador y ejecutor de proyectos de inversión y del PMLE, que como ente	

	instituciones.	quedado relegado en los últimos años ante la creciente demanda por formular y ejecutar proyectos de inversión.	normativo y planificador en materia de infraestructura educativa; lo cual responde no solamente a la significativa cartera de inversión que maneja sino a que las demandas del MINEDU, de otras instancias del gobierno nacional, de los GORE y gobiernos locales han apuntado casi siempre a este rol de formulador y ejecutor.	
22		La falta de autonomía administrativa financiera de OINFE para la ejecución del PRONIED contribuye a explicar las demoras en la ejecución física y financiera de los proyectos.	La falta de autonomía administrativa para la ejecución del PRONIED obliga a que OINFE esté supeditado a los mecanismos y plazos de la Sede Central del MINEDU para ciertos procesos administrativos; ello explica, en buena medida, los retrasos en la ejecución física y financiera de los proyectos, más aún si se toma en cuenta que las bases de datos de la OGA y de OINFE no son del todo compatibles y no están interconectadas.	-Ejemplos de procesos en los que OINFE depende de la Sede Central del MINEDU son selección y contrataciones de proveedores, programación y autorización de presupuesto y de adicionales, adquisiciones, revisión de contratos.
23		La participación de las DRE y UGEL en los proyectos de inversión del PRONIED y en el PMLE es muy reducida.	La participación de las DRE y UGEL en los proyectos de inversión de PRONIED es muy esporádica, un poco más activa en el PMLE, pero tampoco allí tienen casi participación en la identificación de las necesidades de las instituciones educativas, en la supervisión de los proyectos de inversión y del PMLE, ni en el mantenimiento de los proyectos finalizados. Una de las razones es que el personal especializado en infraestructura es claramente insuficiente en estas instancias.	-Las DRE tienen uno o dos ingenieros encargados del tema de infraestructura educativa, las UGEL uno o ninguno.
24	Sistema de información de OINFE.	La falta de un sistema único de información en OINFE limita las posibilidades de un adecuado seguimiento y evaluación de la intervención de PRONIED.	OINFE no cuenta con un sistema único con información sobre saneamiento legal, formulación, evaluación y ejecución de proyectos, sino que las Unidades de OINFE manejan diferentes Bases de Datos, no siempre compatibles, inclusive al interior de una misma Unidad.	
25	Estructura organizacional	Es muy complicado definir	El personal de OINFE no solamente se encarga de la ejecución del PRONIED sino que atiende las demandas de directores de instituciones educativas, representantes de	

	de OINFE.	claramente las funciones y tareas del personal de OINFE y establecer un tamaño óptimo mientras no se planifique debidamente el tipo de apoyo que deben brindar a los gobiernos sub nacionales y a la Sede Central del MINEDU.	los gobiernos sub nacionales y de la Sede Central del MINEDU, en temas asociados a la formulación y ejecución de proyectos, revisión de expedientes, obtención de saneamiento físico legal, entre otros. Dado que, por lo general, estas demandas no son debidamente programadas y planificadas, no es posible establecer cuántas personas deben trabajar en cada Unidad y Equipo de OINFE para poder cumplir eficaz y eficientemente con las tareas regulares que supone la ejecución del PRONIED, tales como revisión de expedientes técnicos, monitoreo a proyectos transferidos a GORE, o seguimiento al PMLE.	
26		La falta de un modelo de gestión y desarrollo de los recursos humanos, que apunte tanto al bienestar y satisfacción de los trabajadores como a la eficacia y eficiencia de la institución.	El personal de OINFE tiene mucha capacidad y experiencia en los temas asociados a infraestructura educativa; no obstante, la falta de incentivos claros al buen desempeño y otros aspectos como las diferencias al interior de OINFE según régimen de contrato, puede generar malestares y conflictos internos, e inclusive provocar que los mejores profesionales dejen la institución.	-El personal de OINFE contratado bajo el régimen laboral normado por el DL 728 tiene un tope salarial de S/. 5,000, mientras que quienes están bajo Contrato Administrativo de Servicios (CAS) la retribución puede exceder dicho monto y, de hecho, en el 30% de los casos es así.
27	Marco Lógico del PRONIED.	El Marco Lógico del PRONIED no pone énfasis en funciones y acciones que, a juicio de la presente	El Marco Lógico del PRONIED está muy orientado a cerrar la brecha de infraestructura y a mejorar las condiciones de la misma, pero no se enfoca en promover el uso pedagógico de los espacios educativos.	
28		evaluación, son prioritarias para mejorar la calidad de la inversión en infraestructura educativa.	El Marco Lógico del PRONIED no resalta la importancia que tienen en la consecución de los resultados específicos y final del Programa, determinadas funciones y acciones como la planificación, normatividad, el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos sub nacionales, la supervisión y el monitoreo de los proyectos.	

## Recomendaciones.

Algunas de las recomendaciones están dirigidas casi exclusivamente a OINFE (las # 18, 23, 25, 26, 27); hay otras que involucran principalmente tanto a OINFE como al MEF (las # 8, 9, 15 y 17); y finalmente, están aquellas recomendaciones, que son la mayoría, en las que OINFE tiene también responsabilidad pero es compartida con otras instancias técnicas y administrativas del MINEDU y también con el MEF (las # 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 24).

Asimismo, cabe resaltar que para la parte de planificación y fortalecimiento de capacidades a gobiernos sub nacionales ha sido especialmente importante el documento de Talavera ("Elaboración de una propuesta de lineamientos de política de infraestructura educativa"), citado en la bibliografía.

#	Área de mejora	Problema identificado	Recomendación	Actividades específicas
1	Planificación en infraestructura educativa.	La falta de una política de espacios educativos, las limitaciones del Censo Escolar y la falta de un sistema único de información en el sector limita las posibilidades de una adecuada planificación, seguimiento y evaluación de la intervención en infraestructura educativa.	Definir una política de espacios educativos en el sector, que guíe el proceso de planificación y programación presupuestaria.	<p>Esta política debe tomar en cuenta los objetivos y metas de los programas presupuestales que contemplan el mejoramiento de la oferta educativa en su aspecto de infraestructura ("Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular").</p> <p>La política debe incluir, entre otros aspectos, la definición de estándares según necesidades educativas, cómo se prioriza la intervención en infraestructura, cómo se hace el mantenimiento, y la identificación de las instancias encargadas de los roles de planificación, normativos, ejecutores, de supervisión (ver propuesta en cuadro 12 del presente informe).</p> <p>Asimismo, se debe incluir el aspecto tecnológico, dada la tendencia al uso de tecnologías educativas.</p>
2			Definir el modelo de gestión de dicha política, identificando procesos operativos técnicos y administrativos, y la interrelación entre los diferentes actores que puedan contribuir al cumplimiento de la política.	<p>Este modelo también debe estar vinculado a los objetivos y metas de los programas presupuestales. Asimismo, debe incluir la identificación de los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Criterios para priorizar las intervenciones.</li><li>- Mecanismos de operación para los procesos de planificación,</li></ul>

			<p>normatividad, ejecución, supervisión, incluyendo formatos, carga de trabajo, sistemas de control.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos para hacer seguimiento y supervisión a los proyectos que ejecutan los gobiernos sub nacionales.</li> <li>- Registros administrativos, gestión de presupuesto, mecanismos de compras, gestión de riesgos, sistemas de intercambio y uso de información.</li> <li>- La interrelación entre los diferentes actores del sector (MINEDU, OINFE, UGEL, DRE, instituciones educativas) y también con otras entidades públicas y privadas (Registros Públicos, Superintendencia de Bienes Nacionales, INEI, MEF).</li> </ul>
3		Ejecutar el próximo año (y actualizarlo luego cada 5 o 10 años) un Censo Nacional de Infraestructura Escolar.	<p>Este Censo busca tener un diagnóstico sobre qué tan adecuada está la infraestructura educativa a las necesidades del proceso pedagógico.</p> <p>Este Censo debería a estar a cargo de una institución como el INEI, con capacidad de convocatoria de técnicos a nivel nacional, y ser aplicado por especialistas profesionales calificados para una evaluación de las estructuras.</p>
4		Elaborar un plan multianual de inversión y mantenimiento en infraestructura.	<p>Este Plan debe estar en concordancia con las políticas, objetivos y metas de los programas presupuestales. Asimismo, debe ser formulado a partir de los resultados del Censo, y establecer claramente las instituciones beneficiarias, cuántos espacios educativos, y el tipo de acción que requieren (construcción, rehabilitación, sustitución, mantenimiento).</p> <p>El Plan debe incluir entre sus prioridades la ampliación de espacios y los nuevos locales; esto en el marco del incremento de la cobertura de inicial y secundaria. Asimismo, debe considerar la atención inmediata de los casos que requieran mantenimiento correctivo, y establecer un presupuesto anual estimado para las acciones de</p>

				<p>mantenimiento preventivo.</p> <p>Y debe ser realizado en conjunto con las DRE y los gobiernos sub nacionales, tomando siempre en cuenta las metas del presupuesto por resultados, para que estas prioridades puedan ser incorporadas en las carteras de inversión de estos gobiernos.</p>
5			Diseñar un sistema de gestión de información, a nivel de todo el sector, para una planificación y evaluación adecuada de las intervenciones en locales escolares, y en cuya gestión también tengan responsabilidades los niveles de gobierno sub nacional.	Se debe incluir un mecanismo de actualización en línea de la información del Censo y del plan multianual, a partir de (a) encuestas a una muestra representativa de instituciones educativas; (b) evaluaciones finales a los proyectos ejecutados, y (c) reportes de UGEL y DRE sobre los proyectos ejecutados y hechos relevantes e intempestivos en las instituciones educativas luego del Censo.
6	Normatividad técnica en infraestructura educativa.	Las normas técnicas de diseño de locales escolares están desactualizadas, con debilidades en su formulación, y no existen en algunos niveles o modalidades del sistema educativo.	Actualizar y difundir las normas de diseño técnico para todos los niveles y modalidades de atención del servicio educativo, tanto para infraestructura como para equipos.	<p>Se sugiere que una primera actividad sea realizar un listado de normas técnicas y a partir de ello identificar las que faltan actualizar. Este proceso de actualización tiene que darse cada cierto tiempo para adecuarse al desarrollo de las actuales tecnologías educativas, conceptos pedagógicos y prioridades de atención en educación, y supone involucrar activamente a las áreas pedagógicas (MINEDU) y de arquitectura (OINFE) en un trabajo conjunto para establecer normas técnicas que proporcionen los estándares mínimos de calidad.</p> <p>Se debe tomar en cuenta que ya existe un espacio de coordinación como el Comité que desde mediados del 2012 ha venido trabajando en las normas técnicas para el diseño de locales escolares de nivel primaria y secundaria, y que podría ser fortalecido. Asimismo, aprovechar la existencia del Programa Presupuestal de “Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular”, que incluye actividades sobre “estudios, validación</p>
7			Desarrollar protocolos que establezcan con claridad los procedimientos y acciones que deben llevar a cabo los contratistas que ejecutan los proyectos, y permitan reforzar que los expedientes técnicos sigan las normas de espacios y mobiliario.	

				y oficialización de nuevos servicios”, y de esta manera estar en concordancia con lo que ya se viene desarrollando en la materia.
8			Definir una tipología de locales escolares en función de variables relevantes como tamaño de estudiantes, tipo de institución educativa, ámbito rural / urbano, y estandarizar los requerimientos de espacios educativos, recursos humanos, materiales educativos, necesidades tecnológicas, promoción del servicio educativos, para establecer así tipos de perfiles de proyectos, que se basen en formatos pre establecidos; e inclusive modelos de expedientes técnicos.	Esta recomendación permitiría no solamente reducir los plazos de elaboración del perfil y otorgamiento de la viabilidad, sino que al considerar todo lo necesario para la entrada en operación del proyecto, se busca garantizar la sostenibilidad del servicio educativo en el primer año de vida.
9	Proyectos de inversión del PRONIED.		Evaluar la viabilidad de una modalidad de contratación en la que el contratista no solamente sea el responsable de ejecutar la obra sino de desarrollar el Expediente Técnico de la misma, de tal manera que se reduzcan las posibilidades de que el contratista solicite adicionales argumentando deficiencias o falta de detalle en dicho Expediente.	
10			Fortalecer el consenso técnico entre PRONIED y la OPI sobre los requisitos exigibles a los estudios de pre inversión; y en caso de haber observaciones a los perfiles, acompañarlas con orientaciones sobre cómo levantarlas, y establecer una coordinación más directa entre la OPI y la unidad formuladora.	<p>Una primera actividad aquí es identificar los errores que más se repiten en los perfiles, y las recomendaciones para que las unidades formuladoras no los vuelvan a cometer. Así se pretende reducir los pedidos de reformulación que hace la OPI, así como reducir el tiempo en el que las unidades formuladoras resuelven estas observaciones.</p> <p>Las coordinaciones entre OPI y la unidad formuladora pueden hacerse a través de reuniones físicas, por teléfono, correo, skype.</p> <p>Esta recomendación también es aplicable a las OPI y unidades formuladoras de los gobiernos sub nacionales.</p>



11			Calendarizar los procesos de elaboración y evaluación de los perfiles de los proyectos del PRONIED, para que la viabilidad sea otorgada antes de que se inicie el proceso de formulación presupuestaria.	
12			Otorgar a los contratistas certificados de cumplimiento exitoso de ejecución de obras (en calidad y en tiempo); y también establecer causales de prohibición de participación a aquellas empresas que han incurrido en demoras injustificadas o prácticas deficientes en proyectos ejecutados con PRONIED.	Estos certificados podrían servir como bonificaciones en los procesos de selección, y los causales de prohibición deberían plasmarse en las bases de las convocatorias de selección de contratistas.
13		La dotación e instalación del mobiliario y equipamiento no siempre se realiza de manera coordinada con la ejecución de la obra.	Diseñar e implementar una política y procedimientos de gestión y reposición de mobiliario y equipamiento, para que las instituciones educativas dispongan de ellos en condiciones de calidad.	Incluir definiciones sobre la vida útil del mobiliario y equipos; precisiones para garantizar que el contratista conozca las especificaciones técnicas antes de iniciar sus trabajos; coordinación entre OINFE y el MINEDU para que los plazos de dotación de mobiliario y equipamiento sean razonables.
14	Proyectos transferidos del PRONIED a gobiernos sub nacionales.	Los proyectos transferidos presentan algunos problemas específicos durante la ejecución, que no suelen darse en los proyectos del PRONIED.	Identificar los locales que tienen la necesidad de saneamiento y priorizar las acciones que se requieren para satisfacer esta necesidad en dichos locales.	Habría que procurar aprovechar espacios ya existentes para obtener recursos presupuestales, tales como los Programas Presupuestales (como el de "Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular") que incluyen actividades vinculadas al saneamiento físico legal tanto para los locales que ya se encuentran funcionando como para los nuevos.  Para los locales fuera de Lima, en caso MINEDU transfiera recursos a las DRE para llevar a cabo dichas acciones, se deben establecer las metas de atención que se ejecutarán en términos de locales saneados.
15			Definir, formalizar en una directiva y difundir los criterios que se tomarán en cuenta para seleccionar los proyectos que serán transferidos, la ponderación	Se sugiere que estos criterios sean contar con viabilidad y expediente técnico (cuya fuente de información podría ser la Base de Proyectos de

			de dichos criterios, así como las fuentes que se utilizarán para obtener información sobre cada criterio.	OINFE), contar con una unidad formuladora y ejecutora definida, ubicación en quintil 1 y 2 de pobreza (fuente mapa de pobreza de INEI), alguno relativo a la capacidad de ejecución del gobierno sub nacional (fuente SIAF del MEF), y que la unidad ejecutora que recibiría la transferencia cuente con la capacidad técnica adecuada.
16			Fortalecer permanentemente las capacidades de los GORE y gobiernos locales para la formulación, evaluación, ejecución, seguimiento y, en general, la gestión de los proyectos de infraestructura educativa, tomando en cuenta además los diferentes tipos de proyectos.	<p>Se debe delimitar previamente su alcance, dando prioridad a los gobiernos sub nacionales que reciban la transferencia de proyectos.</p> <p>Esta acción de fortalecimiento supone elaborar una guía metodológica con orientaciones sobre los aspectos técnicos, metodológicos y administrativos más importantes; luego brindar capacitaciones a unidades formuladores, evaluadoras y ejecutoras de los proyectos sobre el contenido de estas guías; y finalmente, certificar estas capacitaciones.</p> <p>Las certificaciones podrían incluir no solo a estas unidades, sino también a profesionales y técnicos que desean desempeñarse en el área de infraestructura educativa de los gobiernos sub nacionales.</p> <p>Se sugiere conformar varios equipos multidisciplinarios en OINFE (integrado por representantes de las diferentes Unidades) y que cada equipo se haga responsable de un 1 o 2 macro regiones, donde brindaría la capacitación y además serviría como soporte a cualquier duda post taller.</p> <p>Además, dada la envergadura de esta acción, es necesario involucrar en el esfuerzo a otras instituciones directamente involucradas en los temas, como SUNARP, las municipalidades, las áreas pedagógicas del MINEDU, las OPI, los colegios profesionales de ingeniería; con OINFE desempeñando el rol principal de articulador de los aportes de todas estas instituciones.</p>
17			Evaluar las ventajas y desventajas de un mecanismo (alternativo a las actuales transferencias de proyectos de inversión) de concurso para cofinanciamiento de proyectos de	Se sugiere tomar como modelo lo que hace el MEF con FONIPREL. MINEDU realizaría el seguimiento de la ejecución del proyecto así como las gestiones para la incorporación de los

			inversión pública.	recursos; mientras que los gobiernos sub nacionales tendrían que garantizar la correcta ejecución del proyecto.
18	Programa de Mantenimiento de Locales Escolares.	El Programa no estaría siendo del todo eficiente en la asignación de recursos y tampoco asegura la sostenibilidad de las acciones de mantenimiento.	Establecer costos de mantenimiento preventivo por aula diferentes según regiones, tomando en cuenta sobre todo las diferencias en el costo de la mano de obra.	Para definir el costo unitario de mano de obra por regiones, se sugiere consultar los resultados de encuestas del Ministerio de Trabajo.  Para el costo unitario de materiales, se sugiere analizar las rendiciones de gasto de los Programas 2010, 2011 y 2012.
19			Programar cada año los fondos del PMLE en la propuesta del presupuesto del sector educación ante el MEF. Esta recomendación y la anterior se vinculan y están reforzadas por la matriz de compromisos resultado de la EDEP del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares.	Supone planificar y programar las actividades y metas de locales y aulas que se espera beneficiar.
20	Rol de OINFE y coordinación con otras instituciones.	El rol rector de OINFE en planificación y normatividad ha quedado relegado en los últimos años ante la creciente demanda por formular y ejecutar proyectos de inversión.	Priorizar el rol de OINFE como ente rector en planificación de las intervenciones en infraestructura escolar para todos los niveles de gobierno, y en normatividad para todos los niveles y modalidades de atención del servicio educativo.	La planificación requiere la participación de SPE del MINEDU para apoyar con los lineamientos de la planificación; y de las DRE y UGEL para la formulación del plan multianual de inversión y para la actualización de la información recogida en el Censo de Infraestructura).  La normatividad requiere la participación de las áreas pedagógicas del MINEDU para la actualización de las normas técnicas, y de las especificaciones técnicas para mobiliario y equipamiento.
21			Acotar la intervención de OINFE como formulador y ejecutor vía PRONIED, únicamente en proyectos regulares en Lima y en proyectos especiales a nivel nacional como los colegios emblemáticos.	La responsabilidad principal en la formulación y ejecución de los proyectos debe continuar siendo de los gobiernos sub nacionales.  Igual OINFE cumple, de manera indirecta, un rol muy importante en el fortalecimiento de las capacidades de de estos gobiernos, lo cual fue planteado en una recomendación anterior.
22		La falta de autonomía administrativa financiera de OINFE para la ejecución del	Implementar la Unidad Ejecutora 108 para administrar la ejecución del PRONIED.	No obstante, en caso OINFE continúe sin esta autonomía, es necesario que la OGA pueda ajustar los plazos para la contratación de consultores externos, contratistas y supervisores; y la atención de las solicitudes de adicionales por parte del contratista.

		PRONIED. contribuye a explicar las demoras en la ejecución física y financiera de los proyectos.		Inclusive se podría implementar un equipo de profesionales en la OGA que vea exclusivamente los temas de OINFE.
23	Sistema de información de OINFE.	La falta de un sistema único de información en OINFE limita las posibilidades de un adecuado seguimiento y evaluación de la intervención de PRONIED	Diseñar una Base de Datos única a nivel de toda la OINFE, que pueda ser compartida con la de la OGA del MINEDU, y viceversa.	<p>Ello supone en primer lugar que cada Unidad de OINFE tenga una sola Base de Datos y que sea compatible con las de las otras.</p> <p>La Base de Datos única de OINFE deberá contener información sobre saneamiento legal, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos.</p> <p>Asimismo, deberá ser compatible con la de la OGA del MINEDU, para que puedan retroalimentarse continuamente para disponer de información relevante en tiempo real y aligerar los procesos de toma de decisiones.</p>
24	Estructura organizacional de OINFE.	Es muy complicado definir claramente las funciones y tareas del personal de OINFE y establecer un tamaño óptimo mientras no se planifique debidamente el tipo de apoyo que deben brindar a los gobiernos sub nacionales y a la Sede Central del MINEDU.	Delimitar el tipo de apoyo que OINFE puede seguir brindando a otras instancias, proyectos y unidades ejecutoras; y establecer y difundir mecanismos y procedimientos para programar y priorizar este apoyo que brinda OINFE.	<p>Ejemplos de estos mecanismos son un <i>call center</i>, así como el establecimiento determinar días y horarios de atención a directores de instituciones educativas y representantes de gobiernos sub nacionales.</p> <p>También se puede tener una página web en la que cualquier director pueda ingresar sus requerimientos o cualquier padre de familia pueda consultar sobre el nivel de avance del proyecto en su institución educativa, y así no tendría ya la necesidad de ir hasta OINFE.</p> <p>Asimismo, se sugiere identificar, en cada Unidad y/o Equipo, personal que se dedique exclusivamente a las actividades relativas al PRONIED.</p>
25			Identificar la estructura organizacional óptima, así como la cantidad de personas y el perfil que deben tener en cada Unidad y Equipo de OINFE para cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones y tareas.	Esta identificación debe hacerse tomando en cuenta no solo la cartera de inversión que se espera maneje PRONIED, sino los roles de OINFE que se van a priorizar (por ejemplo el de normatividad o el de fortalecimiento de gobiernos sub nacionales), y el tipo de apoyo que OINFE seguirá brindando a

				<p>otras instancias, proyectos y unidades ejecutoras.</p> <p>Si al implementar la recomendación, continúa la falta de personal (ingenieros y arquitectos), se puede pensar en coordinar con las entidades académicas para la formación de nuevos técnicos o profesionales (por ejemplo no existe una carrera técnica de técnico en mantenimiento de infraestructura educativa).</p> <p>En caso no se realice esta identificación, se sugiere realizar los siguientes cambios en la estructura organizacional: (a) que el Equipo de Estudios y Proyectos sea una Unidad independiente; (b) que el Equipo de Mantenimiento forme parte de la Unidad de Supervisión, y (c) en caso se dote de autonomía administrativa a OINFE, convertir la Coordinación Administrativa en una Unidad de Administración y Finanzas.</p>
26		La falta de un modelo de gestión y desarrollo de los recursos humanos, que apunte tanto al bienestar y satisfacción de los trabajadores como a la eficacia y eficiencia de la institución.	Generar mecanismos de incentivos al buen desempeño a través, por ejemplo de capacitaciones y certificaciones en temas relevantes para la institución y para las expectativas del trabajador de desempeñarse posteriormente en mejores posiciones en la institución y/o en otras organizaciones estatales.	.
27	Marco Lógico del PRONIED.	El Marco Lógico del PRONIED no pone énfasis en funciones y acciones que, a juicio de la presente evaluación, son prioritarias para mejorar la calidad de la inversión en infraestructura educativa.	Ajustar el Marco Lógico de tal manera que el resultado específico no gire exclusivamente en torno a la brecha de infraestructura sino también al uso pedagógico de los espacios educativos; y que se incorporen las diferentes funciones y actividades que, de acuerdo a la presente evaluación, se deben llevar a cabo para alcanzar los resultados del PRONIED, así como los proyectos y Programas que son ejecutados como parte de la intervención.	<p>Hacer más explícitas las actividades asociadas a la “planificación”, y añadir dos nuevos productos (con sus respectivas actividades) asociados a la normatividad y al fortalecimiento de los gobiernos sub nacionales.</p> <p>Asimismo, incluir a nivel de actividades todas las relacionadas a la ejecución de proyectos (estudios de pre inversión, expedientes técnicos, supervisión), y añadir luego del nivel de actividades, los proyectos de inversión, las acciones de transferencia de proyectos y PMLE.</p>

## **BIBLIOGRAFIA.**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2010). Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América Latina: un estudio regional usando la base de datos del SERCE. Elaborado por Jesús Duarte, María Soledad Bos y Martín Moreno.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (2008). Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (2005). Consultoría de Revisión del Proceso, Diagnóstico y Recomendaciones del PEAR.

MINISTERIO DE ECONOMIA y FINANZAS (2009). Informe Final de Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto (EDEP) del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares. Elaborado por Mayen Ugarte, Ricardo Cuenca y María del Carmen Piazza.

MINISTERIO DE ECONOMIA y FINANZAS (2012). Base del Concurso para el Cofinanciamiento de Proyectos de Inversión Pública y Estudios de Pre inversión.

MINISTERIO DE EDUCACION (2005). Plan Nacional de Educación para Todos, 2005 – 2015

MINISTERIO DE EDUCACION (2006). Reglamento de organización y funciones. Elaborado por Vice Ministerio de Gestión Institucional.

MINISTERIO DE EDUCACION (2006). Manual de organización y funciones. Elaborado por Vice Ministerio de Gestión Institucional.

MINISTERIO DE EDUCACION (2007). Plan Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú

MINISTERIO DE EDUCACION (2007). Plan Estratégico Institucional 2007 – 2011

MINISTERIO DE EDUCACION (2007). Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007 – 2011

MINISTERIO DE EDUCACION (2007). Informe de Evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2007.

MINISTERIO DE EDUCACION (2008). Plan Operativo Institucional 2008

MINISTERIO DE EDUCACION (2008). Informe de Evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2008.

MINISTERIO DE EDUCACION (2009). Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2008

MINISTERIO DE EDUCACION (2009). Plan Operativo Institucional 2009

MINISTERIO DE EDUCACION (2009). Informe de Evaluación del Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2009.

MINISTERIO DE EDUCACION (2010). Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2009

MINISTERIO DE EDUCACION (2010). Plan Operativo Institucional 2010

MINISTERIO DE EDUCACION (2011). Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional 2010

MINISTERIO DE EDUCACION (2011). Plan Operativo Institucional 2011

MINISTERIO DE EDUCACION (2011). Normas técnicas para el diseño de locales de educación básica regular. Elaborado por OINFE

MINISTERIO DE EDUCACION (2011). Informe de ejecución financiera y de metas físicas 2008 – 2011 del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de Educación Básica Regular (PELA).

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Plan Operativo Institucional 2012

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Reglamento de organización y funciones. Elaborado por Vice Ministerio de Gestión Institucional.

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Plan de Transferencia 2012 del Sector Educación. Elaborado por la Comisión de Transferencia.

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Anexo 2 del PPR “Logros de aprendizaje de los estudiantes del II ciclo de Educación Básica Regular” (PELA Inicial)

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Anexo 2 del PPR “Logros de aprendizaje de los estudiantes de Educación Básica Regular (PELA) 2013 2016”

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Anexo 2 del PPR “Logros de aprendizaje de los estudiantes del II ciclo de Educación Básica Regular” (PELA Inicial)

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Anexo 2 del PPR “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de Educación Básica Regular 2013 - 2016”

MINISTERIO DE EDUCACION (2012). Normas Técnicas para el diseño de locales de Educación Básica Regular – Nivel Primaria y Secundaria. Documento interno de trabajo.

TALAVERA, Alonso (2010). Elaboración de una propuesta de lineamientos de política de infraestructura educativa.

## **Resoluciones y decretos**

- Resoluciones Ministeriales y Decretos Supremos que autorizan transferencia de partidas a gobiernos regionales y locales para financiar ejecución de proyectos de infraestructura educativa
- Ley 29078 del Congreso (FORSUR)
- DU 004 – 2009 (Colegios Emblemáticos)

## **Páginas web**

- Ministerio de Educación [www.minedu.gob.pe](http://www.minedu.gob.pe)
- Sistema Nacional de Inversión Pública [www.snip.gob.pe](http://www.snip.gob.pe)

## **Bases de Datos**

- OINFE – Unidad de Planeamiento: Relación de proyectos ejecutados, en ejecución y transferidos 2008 – Agosto 2012
- OINFE – Unidad de Supervisión: Base “SEEK OINFE”
- MINEDU – Encuesta Nacional a Instituciones Educativas de Nivel Inicial y Primaria, 2010 – 2011
- MINEDU – ESCALE. Número de locales escolares e instituciones públicas, 2007 – 2012.
- MINEDU – ESCALE. Estadísticas sobre infraestructura educativa, mobiliario, equipamiento y servicios, 2007 – 2012.
- MEF – Lista de proyectos de inversión pública en el sector educación: gobierno nacional, gobierno regionales y locales, 2008 – 2011.
- MEF – Padrón de Locales Escolares de Gestión Pública 2012.
- Aplicativo informático SOSEM
- SIAF - MEF
- INEI – Nivel de pobreza de las regiones, provincias y distritos.