

**Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales – UCPS
Ministerio de Economía y Finanzas - MEF**

**Modernización del Sistema de Administración financiera Pública para mejora
la Programación, Ejecución y Rendición de Cuentas de los Recurso Públicos
– Contrato de
Préstamos Nº 2445/OC-PE**

**Componente: III. Institucionalización de instrumentos de Gestión
Presupuestaria para mejorar la Calidad del Gasto**

**CONSULTORIA PAR LA EVALUACION DE DISEÑO Y EJECUCION DE
PRESUPUESTOS PUBLICOS – SISTEMA DE DETERMINACION DE PLAZAS
INCREMENTALES DE LA EDUCACION BASICA REGULAR**

Consultor: Lorena Alcázar

Contrato Nº I-006-0-2445

Informe Final

Lima, 6 de Febrero del 2013

**EVALUACION DE DISEÑO Y EJECUCION DE PRESUPUESTO DE: SISTEMA DE
DETERMINACION DE PLAZAS INCREMENTALES DE LA EDUCACION BASICA
REGULAR**

EVALUADOR INDEPENDIENTE: Lorena Alcázar

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	4
--------------------------	----------

**PARTE 1. INFORMACION SOBRE LA INTERVENCION PUBLICA
EVALUADA (IPE) SISTEMA DE DETERMINACION DE PLAZAS
INCREMENTALES DE LA EDUCACION BASICA REGULAR**

I. DISEÑO DE LA IPE	12
Reseña histórica de la IPE	12
PARTE 1: Información sobre la IPE	16
1.1 Justificación	16
1.2 Matriz de marco lógico de la IPE	20
1.2.1 Objetivo de la IPE a nivel fin propósito	20
1.2.2 Descripción de los componentes	21
1.2.3 Descripción de las actividades	22
1.3 Formulación de los indicadores y sus metas	24
1.4 Relaciones Interinstitucionales	26
PARTE 2: TEMAS DE EVALUACIÓN	29
1.1 Diagnóstico de la situación inicial. ¿El problema/necesidad está bien identificado?	29
1.2 Lógica vertical del Marco Lógico	31
1.3 Lógico horizontal del Marco Lógico	35
1.4 Coordinación Interinstitucional	35
II. PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LA IPE	38
PARTE 1: Información sobre la IPE	38
2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación	38
2.2 Focalización/priorización y afiliación	45
2.2.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo, así como la población priorizada o atendida actualmente y la que se tiene previsto atender en los próximos años	45
2.2.2 Criterios de Focalización/Priorización	46
2.3 Productos provistos a la población	46
2.3.1 Caracterización y cuantificación de los productos o servicios provistos a la población atendida y que se tiene previsto atender	47
2.4 Funciones y actividades de seguimientos de evaluación	50
2.4.1 Disponibilidad y uso del sistema de información para el seguimiento y evaluación	50
PARTE 2: TEMAS DE EVALUACIÓN	53
2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación	53

2.2 Focalización priorización y afiliación	56
2.2.1 Pertinencia de los criterios	56
2.2.2 Afiliación de los beneficiarios	57
2.2.3 Focalización	57
2.3 Productos provistos a la población	64
2.3.1 Evaluación del proceso de entrega de productos	64
2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación	68
2.4.1 Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación	68
2.4.2 Disponibilidad y uso de un sistema de seguimiento	71
III. PRESUPUESTO Y RESULTADOS	73
PARTE 1: Información sobre la IPE	73
3.1 Criterios de asignación, transferencia de recursos y/o modalidad del pago	73
3.2 Proceso de asignación, transferencia de recursos y/o modalidad de pago	74
3.3 PIA/PIM vs Presupuesto Ejecutado	74
3.4 Costos de los productos y sus metas físicas	75
PARTE 2: TEMAS DE EVALUACIÓN	77
3.1 Eficacia y calidad de la IPE	77
3.1.1 Desempeño de la IPE en cuanto a actividades	77
3.1.2 Desempeño de la IPE en cuanto obtención de productos	77
3.1.3 Desempeño de la IPE a nivel de resultado específico	80
3.1.4 Desempeño de la IPE a nivel de resultado final	80
3.2 Análisis y presupuesto	81
3.2.1 Ejecución presupuestaria	81
3.2.2 Asignación/Distribución de recursos	81
3.2.3 Transferencia de recursos	83
3.3 Eficiencia	85
3.3.1 A nivel de actividades o productos	85
3.3.2 Gastos de administración	96
3.4 Sostenibilidad	96
3.5 Justificación de continuidad	98
3.6 Análisis de género	99
PARTE 3: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	100
ANEXOS	
RELACIÓN DE CUADROS	
Cuadro 1: Total de docentes en Educación Básica Regular Pública, plazas validadas y financiadas.	15
Cuadro 2: Tasa neta de matrícula	16
Cuadro 3: Indicadores relevantes del PELA	25
Cuadro 4: Indicadores propuestos para la IPE	26
Cuadro 5: Alumnos por sección según nivel	30
Cuadro 6: Población por atender, según nivel y área	30
Cuadro 7: Matrícula y Cobertura de la EBR por nivel	45
Cuadro 8: Valores referenciales para las metas de atención por nivel y modalidad	46

Cuadro 9: Población por atender y profesores necesarios por departamento.	48
Cuadro 10: Porcentaje de escuelas a las que se validó plazas y contaron con estas a inicios de año escolar 2011.	50
Cuadro 11: Principales sistemas de información y sus variables más relevantes	52
Cuadro 12: Indicadores relacionados a la focalización: criterios, resultado y objetivo	59
Cuadro 13: Indicadores relacionados a la focalización: criterios, resultado y objetivo, solo rural y por lengua nativa hablada en la IE	60
Cuadro 14: Porcentaje de niños EIB no atendidos, 2006	60
Cuadro 15: Porcentaje de IIEE que solicitaron plazas, por área geográfica y tipo de plaza.	61
Cuadro 16: Porcentaje de IIEE a las que les validaron plazas, por área y tipo de plaza.	62
Cuadro 17: Porcentaje de validación sobre plazas requeridas, por área y tipo de plaza.	62
Cuadro 18: Egresados con formación en EIB y educación inicial	68
Cuadro 19: Indicadores propuesto para la IPE.	70
Cuadro 20: Costo estimado de las plazas docentes financiadas, 2007-2012	75
Cuadro 21: Docentes requeridos e inversión para su financiamiento.	76
Cuadro 22: Plazas financiadas y validadas por departamento y proceso de la IPE	79
Cuadro 23: Presupuesto total, Número de alumnos y financiamiento por alumno y plaza.	82
Cuadro 24: Número promedio de alumnos matriculados por escuela, según área y requerimiento y resultado de validación.	87
Cuadro 25: Número promedio de alumnos por sección, según requerimiento y validación de plazas y modelo de gestión. Rural	89
Cuadro 26: Plazas excedentes sobre plazas totales por modalidad de gestión y requerimiento validación de plazas. Rural.	91
Cuadro 27: Número promedio de alumnos por sección, según requerimiento y validación de plazas y tamaño de escuela. Urbano	93
Cuadro 28: Plazas excedentes sobre plazas totales por tamaño y requerimiento validación de plazas. Urbano.	94
Cuadro 29: Plazas excedentes y plazas reasignadas por nivel y periodo	95

RELACION DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Relaciones interinstitucionales de la IPE	28
Gráfico 2: Organigrama de la IPE	39
Gráfico 3: Estructura organizacional y funcionamiento de la IPE	42
Gráfico 4: Flujograma el funcionamiento de la IPE en la práctica	43
Gráfico 5: Plazas financiadas 2007-2011 y porcentaje de población en edad escolar por atender 2011, por departamento ordenados según incidencia de pobreza, de menos a más	63
Gráfico 6: Porcentaje promedio de plazas validadas sobre requeridas según nivel de pobreza del distrito	64
Gráfico 7: Plazas financiadas y número promedio de alumnos por sección por departamento, 2011	83

RESUMEN EJECUTIVO

A pesar de los importantes avances en las últimas décadas, la educación básica del Perú adolece aún de importantes problemas y sigue representando una importante prioridad para el Estado y la población en general. Uno de los problemas pendientes más importante es la falta de acceso de todos los niños y niñas en edad escolar al servicio educativo, particularmente en el nivel inicial y secundario, y en las áreas rurales. Lograr mejoras significativas en la cobertura es una tarea difícil que implica acciones desde diferentes esferas debido a que implica ampliar la infraestructura y, además, requiere que éstas cuenten con docentes debidamente calificados en el momento oportuno para atender a los alumnos.

En respuesta a este y otros retos de la educación en el Perú, el estado realiza diversas intervenciones, entre las cuales cabe mencionar el Programa del Presupuesto por Resultados (PpR) “Logros de aprendizaje al terminar el III ciclo de educación básica regular” conocido como (PELA) y, también dentro del marco del PpR, el programa “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular”, impulsado desde mayo del 2012.

Se suma a estos esfuerzos el **SISTEMA DE DETERMINACIÓN DE PLAZAS INCREMENTALES DE LA EDUCACION BÁSICA REGULAR** (denominado la IPE en este estudio). Este sistema, que no es propiamente un programa, busca habilitar nuevas plazas¹ (requeridas para incrementar cobertura, para reducir problemas de carga docente excesiva o por requerimientos de especialidades) pero, al mismo tiempo, buscando la racionalización del uso de los recursos financieros en términos de los gastos salariales relacionados a la contratación de personal. Es importante mencionar que la IPE se hace visible como consecuencia de las acciones de racionalización que impulsa el Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto (CMCG)² en las instancias descentralizadas en Lima Metropolitana y Callao, luego de haber culminado un proceso de sistematización de las plazas (que dio origen al sistema informático SIRA). Dicho proceso había puesto en evidencia la distribución irracional de los recursos humanos entre las instituciones educativas del país, dando origen así al sistema de determinación de plazas. Actualmente la IPE se encuentra a cargo del CMCG, de la Unidad del Presupuesto del Ministerio de Educación (MED), el cual labora conjuntamente con las Direcciones Regionales de Educación – DREs y Unidades Ejecutoras (UEs) de presupuesto en cada región. Así, el CMCG desde el 2005 es responsable del

¹ Principalmente para atender la demanda educativa generada por diversos factores tales como el natural incremento de la población, migraciones masivas, construcción de infraestructura educativa, construcción de infraestructura vial, entre otros.

² El círculo fue creado ante una coyuntura de rigidez de gasto público en el período 2000-2003 en la que el Ministerio de Economía y Finanzas promovió la racionalización del gasto y la creación de círculos para que se encarguen de tal fin en todos los sectores.

seguimiento y evaluación del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) y de la validación de plazas cuando la Ley de Presupuesto y/o Decreto de Urgencia lo autorizan.

Bajo las condiciones descritas, el sistema ha financiado 8,904 plazas nuevas en el año 2011, las cuales representaron el 3% del total de docentes de ese año, mientras que desde el año 2007 el sistema financió más de 30 mil plazas nuevas, las cuales representan el 10% de todos los docentes. Es decir, bajo esta modalidad se ha incorporado una cantidad considerable de maestros. Sin embargo, dicho “programa”, que en realidad no es tal, no ha estado sujeto a una evaluación, ni a un seguimiento de sus resultados. En este contexto, el objetivo de este estudio es examinar el funcionamiento del programa y brindar propuestas para su mejora, tal como se resume a continuación.

Como consecuencia de que la IPE no es un programa propiamente, se encontró que no tenía definido un marco lógico bajo el cual operar. En la práctica, la IPE funciona bajo a una doble racionalidad: la racionalización del gasto y responder a la demanda de personal (en especial docente) de las IIEE (para cubrir la expansión del servicio y para atender las necesidades ya existentes en las IIEE). Se suma a lo anterior, que el problema de la IPE no está bien identificado, ya que se encontró que la IPE no tiene claro si el problema a combatir es la mejora de la cobertura, la provisión oportuna y adecuada de docentes, ambos, o la optimización del uso de recursos (gasto en docentes). En concreto, no obedece a ningún marco lógico y solo opera de forma contingente. Como consecuencia de todo esto, la IPE no posee un objetivo específico, ni final, por lo que opera sin capacidad de trazarse metas a mediano plazo y sin un plan de seguimiento. Es importante notar que ello es consecuencia de que las acciones de la IPE no se dan en el marco de una programación preestablecida, sino más bien se desarrollan en cumplimiento de normas legales³ que expresamente autorizaban al MED, a través del CMCG, a desarrollar procesos de racionalización, evaluación y validación de plazas.

La falta de objetivos claros, hace que las operaciones de la IPE funcionen fragmentadamente. Las actividades relacionadas a la provisión de docentes no se cumplen de acuerdo a lo programado, encontrándose además divorciadas las actividades de racionalización de las de validación de plazas. Igualmente, se halló que la IPE no tiene una lógica vertical consistente, pues la racionalización funciona como un fin en sí mismo, incluso dejando en ocasiones a la ampliación de cobertura o validación de docentes como objetivos secundarios. En cuanto a la lógica horizontal,

³ Del año 2005 a la fecha, la intervención del CMCG se desarrolló en cumplimiento de: Vigésima Séptima Disposición Final de la Ley No.28927, Ley del Presupuesto Público para el año Fiscal 2007, la Septuagésima disposición final de la Ley No. 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal 2009 y artículo 7 del Decreto de Urgencia No. 034-2011

ésta tampoco se valida en su totalidad, debido a que la IPE no cuenta con indicadores para su seguimiento y evaluación desde su diseño, y se suma a lo anterior, que la IPE no cuenta con un sistema de información que sistematice las diferentes plataformas estadísticas del MED, es decir no se cuenta con un sistema de información consolidado y confiable para la realización de sus tareas. Es más, el programa informático más importante de la IPE, el SIRA⁴, sufre de problemas internos como la inconsistencia de variables dentro de sí, no se puede cruzar con otras bases de datos concernientes a la IPE como el NEXUS y no es empleado sistemáticamente por el personal de las instancias descentralizadas de gestión educativa. En general, en realidad, no existe en el sector educación un registro único de instituciones educativas ni de recursos humanos, existen varios sistemas de información, cada uno diseñado para fines particulares, que no se integran entre ellos (SIRA, NEXUS, Sistema Único de Planillas), por lo que no es posible saber, por ejemplo, para un determinado docente en qué institución educativa se encuentra trabajando, ni el cargo que desempeña.

Respecto a la estructura organizacional de la IPE, ésta es jerárquica en cuanto a sus instancias y sus actividades, no obstante, pareciera que hay una ruptura entre estas, especialmente en las IIEE y el resto de las instancias involucradas en el proceso. En cuanto a las unidades ejecutoras (UE), se encontró que, por un lado éstas son solo operarios del CMCG en algunos casos, dedicados al monitoreo, sin llevar a cabo un verdadero proceso (especialmente por la falta de recursos y/o capacidades). Por otro lado, existen UE en donde las actividades de la IPE se desarrollan casi de manera autónoma al CMCG.

Esta falta de articulación también existe entre el CMCG y otras instituciones relacionadas a IPE. Este es el caso de la unidad de personal del MED, los programas como el PELA y el Programa de Incremento de la Cobertura. Estas instituciones, pertenecientes al MED, tienen mucho que ver con la finalidad de la IPE, sin embargo, se ha encontrado que existe poca coordinación entre la unidad de personal y el CMCG; las relaciones con los dos programas estratégicos nombrados son también escasas y no existe mucha coordinación entre sus acciones a pesar de que comparten funciones y algunos objetivos. Por otro lado, la relación con el Ministerio de Economía solo consistía, hasta el año 2010, en la solicitud de presupuesto. Recién a partir del 2011, se estableció mayor coordinación con la unidad de planilla del MEF, sin embargo, el proceso de presupuesto aún es ajeno al CMCG. Cabe mencionar que a partir del año 2009 la Dirección de Educación Inicial (DEI) participa del trabajo de la IPE emitiendo opinión sobre la validación de plazas en el nivel inicial en el marco de la ampliación de cobertura en este nivel y el PELA.

⁴ El SIRA fue generado a fin de implementar las acciones para las que fue creado el CMCG, como herramienta principal tanto el propio Círculo como para las unidades ejecutoras del país.

En cuanto a la focalización, la IPE utiliza los criterios de atención establecidos por el MED en el DS N° 005-2011-MED, donde no se establecen criterios propiamente dichos. Por ejemplo, no se identifica atender prioritariamente las IIEE rurales de nivel inicial y las que son en lengua nativa (EIB), mas solo se establece el impedimento de cerrarlas. Sobre las prácticas de atención de la IPE, el análisis realizado en el estudio encontró que la focalización entre las IIEE urbanas y rurales pareciera funcionar adecuadamente, pues proporcionalmente se les ha validado más plazas en el área rural; pero dentro del ámbito rural la evidencia muestra que no se priorizan las IIEE EIB, que generalmente son las más alejadas y pobres, y en cambio se atiende proporcionalmente a más IIEE en castellano. Por otro lado, se encontró que los departamentos que necesitan de una mayor atención son los de la selva (Loreto, Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Amazonas), la sierra central (Pasco, Huánuco, Junín) y la sierra sur (Puno). Así, se estimó que en estos departamentos la necesidad de docentes supera el 50% de los ya existentes en el nivel inicial. Por otro lado, se ha encontrado que la focalización a nivel departamental no estaría funcionando, ya que se ha observa que no hay relación entre población por atender y las plazas financiadas históricamente.

Adicionalmente, la IPE muestra errores en aplicar sus propios criterios de atención. Se ha encontrado que en el ámbito rural la IPE no está atendiendo adecuadamente a las IIEE unidocente o multigrado que más lo necesitan, especialmente en lo que se refiere a la ampliación de la cobertura del servicio. Esto es porque se encuentra que IIEE de este grupo, rural unidocentes y multigrado, reciben plazas aunque no las han solicitado, de manera similar a las que sí lo han hecho y, en algunos casos, incluso de manera independiente a los indicadores de carga docente. Entre las IIEE rurales de inicial todas las IIEE multigrado y polidocente merecían validación de plazas según su número de alumnos por sección; sin embargo solo se validó a un grupo de ellas. En el caso de las IIEE de primaria, ocurre lo contrario, mientras que entre las IIEE multigrado y unidocente, ninguna tenía un número de alumnos por sección superior al umbral, a un grupo si se validó plazas. Por lo tanto, la validación en las IIEE estaría injustificada en este caso. Un hecho similar ocurre en las IIEE de secundaria, donde el promedio de alumnos por sección no amerita validación, la cual se dio de todos modos para un grupo de IIEE.

La IPE no está funcionando adecuadamente en las IIEE de nivel inicial urbanas, ya que no atiende a las IIEE de acuerdo al criterio de alumnos por sección. Los resultados en el nivel primario urbano tampoco son positivos, i.e. se encuentran validaciones de plazas cuando el número de alumnos por sección es siempre menor al referente, por lo que la validación de plazas no se justificaría en ningún caso.

En cuanto a los productos provistos por la IPE, se encuentra que los productos entregados por la IPE, en tanto la validación de plazas, son insuficientes, pues se ha encontrado que la IPE no logra proveer de docentes a todas las IIEE que los necesitan (probablemente por la restricción

presupuestal que enfrenta). Además, el total de plazas financiadas año a año no obedece a un patrón, ya que luego de comenzar con más de 4,500 en el año 2007, descendieron a 800 en el año 2009 y volvieron a subir a más de 4,700 el año siguiente y hasta casi triplicarse en el año 2012. Los recursos que se destinaron a la IPE hasta este último año han superado los 412 millones de soles y con ellos se han financiado aproximadamente 36,000 plazas docentes nuevas. Desde la perspectiva del financiamiento por alumno, los recursos para financiar plazas en el 2011 fueron iguales a 18 nuevos soles por alumno, lo cual contrasta con los 0.95 nuevos soles del año 2009.

En cuanto a la eficiencia en la provisión de productos, se encontró mediante el uso de la información de la ENEDU 2011, que la IPE en muchos casos no logra la provisión de docentes en las IIEE donde validó plazas por lo menos al inicio del año⁵. Se encontró que un 32% de IIEE inicial no recibió las plazas que se les validó y en el caso de las IIEE primaria el porcentaje alcanzó el 41%.

Además, la IPE tiene serios problemas para optimizar sus recursos. El porcentaje de éxito en reasignar plazas excedentes es bastante bajo, en especial en el nivel primario. Del total de plazas declaradas excedentes en inicial se reubicaron el 33%, de las excedentes en primaria tan solo el 9.7% y de las excedentes en secundaria el 10.5%.

Por último, es clave mencionar la importancia de la legislación del sector educativo, pues esta juega un papel muy importante dentro del proceso de la IPE. Las leyes que rigen el sistema laboral de los docentes, aunque actualmente en proceso de cambio, dificultan e incluso impiden que éstos sean reasignados una vez declarados excedentes. Esto no solo dificulta el proceso entero de la IPE y es el motivo por el cual se encuentra la desarticulación de las actividades en las IIEE y el resto de partes involucradas en el proceso. El Artículo 13, inciso (a) de la Ley N° 24029, Ley del profesorado, a la cual la mayoría de docentes está sujeta, asegura la estabilidad del docente en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo. Esta particularidad de la Ley ha permitido a los docentes interponer acciones legales frente a cualquier proceso de reasignación que vaya en contra de su voluntad. En noviembre del 2012 se derogó dicha ley y se promulgó la Ley de Reforma Magisterial, Ley 29944, la cual aunque aún no cuenta con Reglamento, parece ofrecer una oportunidad de resolver el problema mencionado.⁶

⁵ Si bien como se explica en el capítulo respectivo del informe pueden haber limitaciones metodológicas en el uso de la ENEDU.

⁶ La nueva Ley estipula en el artículo 41 inciso d, la estabilidad docente pero a diferencia de las leyes anteriores no se menciona la estabilidad en la plaza y cargo. Además, incluye en el art. 68, la racionalización como una de las causas de la reasignación y establece la obligatoriedad de la racionalización en el art. 74.

Dados los hallazgos de este estudio, se recomienda:

En términos de diseño, en primer lugar fijar un objetivo claro, de preferencia de manera concertada con las instancias descentralizadas y otros órganos del MED para poder guiar la operación de la IPE. Además, la IPE se debe rediseñar para responder a la necesidad desde un doble enfoque: de ampliación de cobertura y de respuesta a los requerimientos de docentes adicionales de las IIIE existentes y por la racionalización. Para el primer enfoque se sugiere enmarcar a la IPE en un programa dedicado a la ampliación de cobertura, en donde esta se debe articular con otros organismos del sector y se logre una estrategia más amplia. Para atender las necesidades de las IIIE existentes (docentes de la especialidad necesaria, de lengua nativa y aquellas que surgen por condiciones no previstas como licencias, aumento espontáneo de la demanda educativa) la IPE debe mantener autonomía técnica. En este último punto se debe tener en muy en cuenta la capacidad de las UEs de reasignar las plazas excedentes y el potencial real de la reasignación para ahorrar en el uso de recursos.

La validación de plazas debe contemplar, además de los objetivos de racionalización de gasto, la pertinencia pedagógica. Ello implica que el cálculo de la necesidad de plazas se inicie por la cantidad de recursos humanos necesarios para la prestación del servicio educativo en un ámbito geográfico determinado, tomando en cuenta atender a los estudiantes que se encuentran en el sistema, pero también considerando aquellos que potencialmente serían incorporados a este (ampliación de cobertura). Implica también que se considere todas las necesidades de recursos humanos, de acuerdo a perfiles de puestos y cargos pertinentes para la prestación de los servicios educativos (de acuerdo a una tipología de instituciones educativas). Es importante que el cálculo de la necesidad de plazas no sólo considere plazas asignadas a una persona, se debe hacer de tal forma que la dotación presupuestal se planifique independientemente de la persona que ocupa la plaza, pero orientada a su pertinencia pedagógica. Para ello el dueño de la plaza debe ser capaz de gestionarla desde el punto de vista pedagógico, presupuestal y de recursos humanos. La propuesta es que el dueño de la plaza sea la DRE o la UGEL.

Por otro lado, se sugiere eliminar de la IPE la participación de las IIIE de forma directa, pues la evidencia muestra que es aquí donde se encuentran más problemas, en tanto se vulnera el clima laboral y se crean puestos sin propósitos pedagógicos para los docentes excedentes. En contrapartida se debe de potenciar a las UEs para que puedan llevar a cabo las labores que requieren los objetivos de la IPE. Esto pasa en primer lugar por facilitar recursos para el monitoreo de las IIIE por parte de los especialistas encargados, tal como lo hace la DEI con su programa ampliación de cobertura de inicial. Además, se requiere que el MED defina un número limitado de posiciones de acuerdo a tipologías de instituciones educativas, de tal forma que no se puedan crear puestos ficticios en las instituciones educativas para los docentes excedentes.

También se recomienda considerar al momento de diseñar los cambios las diferencias entre los niveles educativos. Así, entre las tareas prioritarias de atención se considera que la IPE debe tener una perspectiva netamente de ampliación de cobertura en el nivel inicial, con énfasis en las IIEE rurales. En cambio en el nivel primario, la IPE debería encargarse de velar por la optimización del uso de los recursos humanos, es decir, una labor principalmente de racionalización y de requerimientos específicos de formación adecuada, dado que la cobertura es casi total en este nivel. En este sentido, quizás la tarea más complicada para la IPE sería en el nivel secundario, ya que por un lado la cobertura aún es deficiente, especialmente en las zonas rurales, y por otro se ha encontrado evidencia de que un gran porcentaje de docentes en este nivel no desempeña labores para las cuales están preparados, por lo que la IPE debería también realizar un trabajo de racionalización (reasignación de excedentes).

En cuanto a los sistemas de información se recomienda potenciar los ya existentes por medio de la consolidación de una plataforma estadística única para el sector. En esta se debe definir claramente las unidades y los niveles de análisis. Por su parte se debe asegurar que la fuente de la información que alimenta dicho sistema sea fidedigna y se de oportunamente. Además, se considera incluir información nueva que a la fecha no está disponible. Por ejemplo se debe contar con información sobre la capacidad de la infraestructura de las IIEE, pues de esta depende también el proceso de racionalización.

Actualmente ya se está construyendo un sistema consolidado de información para todo el sistema educativo, llamado ABACO, impulsado desde la Secretaría general del Ministerio. Aunque este proyecto recién está en la fase de diseño incorpora dentro de sí factores importantes identificados también aquí, como por ejemplo la necesidad de separar las necesidades de ampliación de cobertura de las de atención inmediata de necesidades. También incorpora la urgente necesidad de establecer un código único a cada institución educativa, para lo cual formula un nuevo concepto de escuela, denominado “entidad prestadora de servicios educativos”, con el fin de poder captar todos los modelos de escuela existentes.

Respecto al SIRA, este debería revisarse y pasar por un proceso de evaluación de consistencia interna para poder ser una herramienta más útil de lo que ya es o, idealmente, sustituirlo por un nuevo sistema completo y único. Una vez hecha esta tarea, se debe de cruzar con los demás sistemas de información del MED, los cuales ya deben de haber pasado por este mismo proceso, para poder generar un sistema a nivel del sector del que se pueda extraer información confiable de forma rápida. Por su parte, en las IIEE se debe asegurar el acceso a los sistemas de información. Para lograr esto se deben de asegurar la tenencia de los equipos necesarios (computadoras) y el acceso a la red. Si el proceso permanece dentro de las IIEE, en estas se debe asegurar el manejo

de los sistemas de información, así como la disponibilidad de acceso a la tecnología que los soporta.

Entre otras recomendaciones, es importante asegurar que la modificación de la legislación de la carrera docente, mencionada líneas arriba, de mayor facilidad a la reasignación de plazas docentes, sin vulnerar los derechos de los docentes, estableciendo los procedimientos adecuados en su respectivo reglamento. En caso de no ser posible tal reforma, se deben de establecer incentivos monetarios a los docentes para aceptar la reasignación. Tal incentivo debe ser igual al costo en que incurría un docente quizás por movilizarse a una zona más alejada o por el mayor tiempo que demora en viajar. Otro mecanismo sería bonificar a los docentes que acepten su reasignación dentro de su acreditación para ascender dentro de la carrera magisterial. Además, dada la reticencia de los docentes ante la racionalización se deben de hacer campañas de difusión con el fin de cambiar esta actitud frente a ella.

Casi para terminar, pero no menos importante, se debe de fijar un calendario estricto para el cumplimiento de las tareas de la IPE. Esto aceleraría el proceso a nivel nacional y también facilitaría la inclusión del presupuesto de plazas en el Presupuesto de la República y así se aseguraría el financiamiento de las mismas. A grosso modo se estimó que para cubrir la necesidad de docentes de ampliación de cobertura son necesarios a nivel nacional más de 770 millones de nuevos soles al año. Sin embargo, dada la magnitud de estos recursos no es posible atender todo este monto al mismo tiempo, por lo que es necesario tener un plan de priorización. Además, se recomienda que el presupuesto que cada año sea aprobado para financiar plazas, de ampliación de cobertura o para satisfacer las necesidades corrientes del sistema, sea canalizado a través de un Programa Presupuestal y/o de un plan previsional dentro de un programa ya establecido.

Por último y de forma general se debe facilitar recursos suficientes a los involucrados dentro de la IPE. Por ejemplo, se debe asegurar la disponibilidad de recursos para el monitoreo de las IIEE en las UE, al mismo tiempo que se debe facilitar y asegurar el uso de sistemas de información y el acceso a Internet en todas las IIEE del país. Especialmente, se debe generar una cultura entre las autoridades de las instancias descentralizadas para usar los recursos informáticos, pues estos permitirían un flujo de información más rápido.

I. DISEÑO DE LA IPE

Reseña Histórica

En esta sección se presenta inicialmente una breve relación de los antecedentes de la aparición y funcionamiento de la IPE para y entender mejor los objetivos que se presentan a continuación.

Hasta el año 2000, cuando se da inicio a un proceso de seguimiento de las plazas docentes, no se tenía control ni información sobre las plazas docentes a nivel nacional, sean estas orgánicas o inorgánicas⁷. En este contexto, se crea el CMCG como iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con el objetivo de racionalizar el gasto de los recursos en el sector público (Decreto Supremo N° 164-2002-EF). Este impulsó la creación del CMCG dentro del sector educación (DS N° 062-2003-EF), así como en otros ministerios con el fin de racionalizar los gastos asignados al pago de remuneraciones, teniendo en cuenta que el 97% del presupuesto del sector se destina a cumplir con esta obligación. De esta forma, en el año 2004 se crea el CMCG dentro del MED (RM N° 0026-2004-ED).

Además, en esos años se implementa un proceso de recopilación de información, en el año 2004, con la Ley 27491 se establecen como plazas orgánicas del sector educación todas las plazas que se habían generado de forma vegetativa hasta entonces, al mismo tiempo que se llamaba a un concurso para cubrir las mismas, es decir, se empieza un proceso de ordenamiento y control de las plazas y personal del magisterio en el MED⁸. Al mismo tiempo, como parte del proceso de reestructuración de la planilla del MED, con la Ley N° 28254 (2004) (décimo primera disposición final) se declaró en reestructuración todas las UGEL a nivel nacional y como parte de este proceso se les encargo realizar un proceso de racionalización de plazas en cada IIEE, de tal manera que se determinara el número de plazas necesarias, y se llevara a cabo la consiguiente reasignación del personal docente excedente.

Sin embargo, los procesos de racionalización que realizaron las UGELs no lograron reasignar la totalidad de las plazas disponibles para este fin. A fines del año 2005, luego del proceso supervisado por el CMCG, se identificó 15,675 plazas excedentes a nivel nacional, de las cuales 13,017 correspondían a docentes y 2,658 a trabajadores administrativos. A diciembre del año 2006, se logró reubicar a 10,510 docentes y 2,253 administrativos excedentes y así el año 2007,

⁷ Las plazas orgánicas son aquellas que son parte funcional del sistema (se incluyen en el Presupuesto Analítico de Personal), es decir estas se caracterizan por su sostenibilidad en el tiempo, mientras las plazas inorgánicas son las plazas que se crean de acuerdo la necesidad coyuntural.

⁸ En este concurso alrededor de 25 mil docentes obtuvieron una de estas nuevas plazas orgánicas.

inició con un total de 3,103 plazas excedentes. De estas, se lograron reubicar 839 plazas docentes y 92 administrativas, es decir alrededor del 30% de las plazas excedentes. Sin embargo, una vez más, una parte importante de las plazas excedentes (orgánicas) no fueron posibles de reasignar a pesar que en la Ley N° 28927 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, autorizaba a que el CMCG mueva las plazas excedentes, incluso, entre regiones. Una de las principales trabas para la reasignación de plazas es la Ley N° 24029, Ley del profesorado, la cual estipula la “Estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo⁹. De esta manera, los docentes bajo esta ley son más difíciles de reasignar, pues se valen de esta rigidez en la legislación para defender su asignación. En julio del año 2007, entra en vigencia la Ley N° 29062, Ley de la carrera pública magisterial, la cual flexibiliza la reasignación de los docentes y personal administrativo entre las IIEE, lo cual facilitaría el proceso de racionalización impulsado desde el CMCG, no obstante en esta se encuentran tan solo 60 mil docentes de las más de 300 mil plazas con que cuenta el MED. Más aún, en noviembre del 2012 se derogó dicha ley y se promulgó la Ley de Reforma Magisterial, Ley 29944, la cual aunque aún no cuenta con Reglamento, parece ofrecer una oportunidad de resolver el problema mencionado.¹⁰

Por su parte, también en el 2007, se implementó el Sistema de Información para la Racionalización (SIRA) como herramienta principal del Círculo para que implementen las acciones que se le asignaron y para que las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Educación y de los Gobiernos Regionales elaboraren y aprueben sus respectivos Presupuestos Analíticos de Personal - PAP. Este sistema tiene dos funciones. La primera es uniformizar los criterios y procedimientos para la formulación y aprobación de presupuesto analítico de personal - PAP y la segunda es asegurar el financiamiento de las plazas estrictamente necesarias con el PIA. El sistema fue creado para contener información detallada de cada escuela sobre la cantidad de alumnos por aula, personal docente y administrativo, entre otros. Sobre la base de este sistema, el CMCG desarrolló el proceso de evaluación del requerimiento de plazas docentes y administrativas formulado por cada instancia de gestión del servicio educativo. También, con este sistema, se logró tener por primera vez una cifra exacta (supuestamente) de la cantidad total de docentes y personal administrativo laborando en las IIEE del país¹¹.

⁹ Entre otras cosas, también prioriza los pedidos de reasignación del personal de las zonas alejadas, de menor desarrollo o de frontera.

¹⁰ La nueva Ley estipula en el artículo 41 inciso d, la estabilidad docente pero a diferencia de las leyes anteriores no se menciona la estabilidad en la plaza y cargo. Además, incluye en el art. 68, la racionalización como una de las causas de la reasignación y establece la obligatoriedad de la racionalización en el art. 74.

¹¹ Se contaron 312,536 docentes, de los cuales 266,883 eran nombrados y 45,653 eran contratados. Respecto al personal administrativo, el total fue 48,587, de los que 37,272 eran nombrados y 11,315 contratados.

A estos problemas de racionalización y reasignación de plazas, se suma que muchos directores de las IIEE cada año solicitan y en muchos casos efectivamente requieren más plazas, lo cual hace que el CMCG además de evaluar la reasignación de las plazas excedentes, tenga que validar las nuevas plazas requeridas. Con esto se dio forma al proceso de validación de plazas incrementales que hasta el momento contempla, como parte de sus objetivos la reasignación de las plazas excedentes.

Así, en el año 2007 se solicitaron 20,606 plazas docentes y 11,688 plazas administrativas. Para poder realizar el proceso de validación de estas plazas se emitió la Directiva N° 006-2007-ME/SG/CMCG-ST. “Lineamientos para desarrollar acciones de evaluación del requerimiento de plaza docente y administrativos en las Instituciones Educativas y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) para el Año Fiscal 2007”, la cual establece los criterios para que tanto el CMCG, como las UGEL y las DRE realicen el proceso de evaluación de requerimiento de nuevas plazas y la validación de las mismas. En este proceso de evaluación se validaron 10,269 plazas docentes y 5,729 plazas administrativas en todo el Perú, en total 15,998 plazas (alrededor del 49% del total de plazas requeridas).

En los años siguientes se volvieron a realizar procesos de racionalización y ampliación de plazas y sus respectivas validaciones. Amparado en la septuagésima disposición final de la Ley N° 29289 “Ley de Presupuesto público para el año 2009” y la RM-N° 0101-2009-ED “Lineamientos para la racionalización de plazas de educación básica y técnico productiva”, el siguiente proceso de racionalización y validación de plazas fue el año 2009, cuando se solicitaron 40,439 plazas (30979 plazas docentes y 9,460 administrativas). Años más tarde, en el 2011, el requerimiento de plazas nuevas fue 23,978 plazas docentes y 11,544 plazas de personal administrativo, que sumaron un total de 35,522. De estas, fueron validadas de 14,086 y 6,872 plazas docentes y administrativas respectivamente. Como se observa entonces, el porcentaje de plazas que se validan respecto del total de plazas requeridas es en general bajo (49% en el 2007, 38% en el 2009 y poco menos de 60% en el 2011)¹². Se suman a estos procesos, que durante los años 2008, 2010 y 2012, se habilitaron plazas docentes sin ser acompañadas de un proceso de racionalización y validación como en los años antes mencionados. Como se muestra a continuación, en cada año de funcionamiento de la IPE se financiaron plazas docentes, las cuales en todos los años significan un pequeño porcentaje del total de docentes.

¹² En el periodo de años 2006 – 2008 se realizaron procesos de ampliación de plazas amparados en varios decretos, algunos decretos de urgencia. En el año 2008, se vuelve a dar un proceso para convertir a orgánicas todas las asignaciones de personal contratado hasta el 2008. Sin embargo, el crecimiento de las plazas inorgánicas desde ese año ha crecido año a año. A diferencia del proceso antes descrito, estas plazas son las plazas financiadas.

Cuadro 1: Total de docentes en Educación Básica Regular Pública, plazas validadas y financiadas.

Año	Total de docentes EBR	Total de plazas validadas	Total de plazas financiadas	Plazas validadas/total de docentes	Plazas financiadas/total de docentes
2011	307448	14086	8904	4.6%	2.9%
2010	297394	-	4739	-	1.6%
2009	292125	11089	807	3.8%	0.3%
2008	287495	-	9714	-	3.4%
2007	299262	10269	5846	3.4%	2.0%

Fuente: ESCALE, Perú en números 2010, Informes CMCG. Elaboración propia

Los procesos de racionalización y validación de plazas se realizaban amparados en leyes expresamente elaboradas para ese fin. Pero dada la mayor jerarquía de la Ley del profesorado, muchas reasignaciones de plazas por razones de eficiencia no se concretaban. Esto continuó así hasta el año 2011 que con el Decreto Supremo N° 005 – 2011 – ED se aprueba un reglamento para el proceso de racionalización de personal docente que buscaba normar la reasignación de plazas y evitar los entrampes legales que dificultaban la reasignación de plazas.

Es importante identificar las razones para explicar la gran diferencia entre las plazas requeridas por las IIEE y las que finalmente son validadas en CMCG y verificar si efectivamente son pedidos no justificados. Si bien esto será parte del análisis posterior, se puede adelantar que los datos anteriores reflejan que la demanda de plazas extras no responde en su totalidad a una necesidad real de contar con más personal por carga de alumnos por sección. De acuerdo al CMCG existen dos razones que hacen que las IIEE requieran más plazas de las que realmente necesitan¹³. La primera de ellas es que las IIEE tienden a sobre estimar sus pedidos bajo el supuesto de que por defecto se les otorgará un número menor de plazas que las originalmente pidieron “pedir más, para lograr lo necesario”. La segunda razón es la presión que ejercen los docentes desempleados sobre las instancias descentralizadas a requerir más plazas de las realmente necesarias.

¹³ Informe final de validación de plazas 2007.

**PARTE 1. INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA (IPE):
SISTEMA DE DETERMINACIÓN DE PLAZAS INCREMENTALES DE LA EDUCACION BÁSICA
REGULAR**

1.1 Justificación

Contenido 01

A pesar de los importantes avances en las últimas décadas, la educación básica del Perú adolece aún de importantes problemas y sigue representando una importante prioridad para el Estado y la población en general. Uno de los problemas pendientes más importante es la falta de acceso de todos los niños y niñas en edad escolar al servicio educativo, particularmente en la educación inicial y secundaria y en las áreas rurales. Lograr mejoras significativas en la cobertura es una tarea difícil que implica acciones desde diferentes esferas y sectores, entre las cuales se encuentra la disponibilidad de docentes en todas las IIEE del país para atender oportunamente a los niños. Por otro lado, se debe considerar que ampliar la cobertura no solamente implica construir más IIEE o más aulas en las ya existentes, se requiere principalmente que éstas cuenten con docentes debidamente calificados en el momento oportuno para atender a los alumnos.

Como se puede ver en el cuadro 2, el acceso a la educación aún es insuficiente, en especial entre los niños más pequeños; es así que la matrícula en el nivel inicial fue de 61% en el área rural y 71% en el área urbana en el año 2011. En el caso de la educación primaria la cobertura del sistema mejora considerablemente, pues tanto en el campo como en la ciudad alcanzó más del 90% el año 2011. Por último, la cobertura de la educación secundaria ha mejorado con los años, especialmente en las zonas rurales, pero todavía más del 30% de los niños y niñas rurales no acceden a este servicio educativo y ocurre lo mismo el 15% de los niños de las áreas urbanas.

Cuadro 2: Tasa neta de matrícula

	Inicial		Primaria		Urbano	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
2007	51%	71%	93%	94%	62%	82%
2008	53%	72%	93%	94%	62%	82%
2009	53%	72%	95%	94%	65%	84%
2010	61%	74%	96%	97%	69%	88%
2011	61%	77%	95%	93%	71%	85%

Fuente INEI – Información social. Elaboración propia.

En este contexto el estado peruano realiza esfuerzos para mejorar la situación de la educación en el Perú, algunos de ellos enmarcados en el Presupuesto por Resultados (PpR) impulsado desde el

Ministerio de economía y finanzas (MEF). El PpR busca usar eficientemente los recursos públicos y dirigirlos a la población más necesitada y de esta manera promover su desarrollo a través de diferentes programas, denominados “Programas Estratégicos”¹⁴. Uno de los varios programas dentro del PpR es el Programa Presupuestal “Logros de aprendizaje al terminar el III ciclo de educación básica regular”, también conocido como PELA el cual se ejecuta, con la participación conjunta del MED, desde el año 2008. El PELA está compuesto por cuatro objetivos específicos, uno de los cuales busca atacar el problema de la oferta docente pertinente y a tiempo en las IIEE. Otro esfuerzo dentro del marco del PpR es el programa “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular”, que está recién siendo impulsado desde mayo del 2012 por iniciativa del MED. En este caso el programa busca específicamente resolver el problema de acceso limitado e inoportuno de la población en edad escolar (3 a 16 años) a los servicios educativos públicos en el nivel básico regular. Para ello identifica dos causas directas del problema que se deben afrontar. La primera es la insuficiente oferta de servicios educativos, caracterizada por la insuficiente infraestructura educativa y por la limitada oferta de docentes de inicial y de especialidades en secundaria. La segunda es la oferta de servicios educativos poco pertinentes a las características socio demográficas de la demanda, particularmente la existencia de un déficit de docentes con especialidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

En el contexto de los Programas Estratégicos mencionados, se busca que todos los niños y niñas que acuden a las IIEE públicas encuentren un entorno apropiado para su aprendizaje y desarrollo. Un elemento importante de ello es la disponibilidad de docentes adecuados (con la especialidad requerida) en donde sean necesarios en el momento apropiado. Así, los docentes deben estar presentes en la escuela para comenzar el año escolar de acuerdo al cronograma del Ministerio de educación (MED) y de esa manera puedan cubrir todos los contenidos del currículo.

Otro factor relacionado importante para asegurar una enseñanza de calidad se refiere a la carga de alumnado que tiene cada docente; si un docente: que tiene a su cargo demasiados alumnos no podrá atender las necesidades de todos con el esmero necesario para monitorear y asegurar su desarrollo. De acuerdo a la normativa nacional¹⁵ en el nivel inicial, la cantidad de alumnos por sección no debería ser mayor a 25 en el área urbana y a 20 en las zonas rurales, pero podemos ver que al 2011 habían 30 niños por maestro. Sin embargo, dado que la prioridad nacional es

¹⁴ El PpR se implementa progresivamente a través de los programas presupuestales (programas estratégicos), las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público.

¹⁵ Directiva N° 25- 2005 – ME/SG “Normas para el proceso de racionalización del gasto en plazas de personal docente y administrativo en instituciones públicas de educación básica”.

asegurar el servicio en zonas rurales, esta regla se flexibiliza en este ámbito, al igual que en zonas de frontera.

Por su parte, la demanda de plazas docentes y administrativas en las IIEE públicas, tiene correlación directa con el crecimiento poblacional escolar, fenómeno que obliga a crear nuevas instituciones educativas o ampliar el servicio educativo con secciones o grados adicionales para poder cubrir la demanda por el servicio educativo¹⁶. Esta tendencia presiona contra el servicio educativo en algunas áreas urbanas, requiriendo más docentes para poder atender la demanda y que esta cumpla brindar un servicio de calidad de acuerdo a los estándares del MED. Por otro lado, la tendencia decreciente de la población en edad escolar en el área rural plantea un reto diferente, pues si bien no se observa un crecimiento poblacional, existe demanda insatisfecha en las zonas más alejadas y de mayor pobreza lo que genera la necesidad de docentes, especialmente formados para modalidades educativas acordes con estos contextos. En otras palabras se demanda reforzar las modalidades educativas diseñadas para atender a las poblaciones rurales/aisladas.

No obstante la necesidad de más docentes, especialmente en las zonas más alejadas, también existe un problema de distribución de los ya existentes. Como se explica más adelante, actualmente existen muchas plazas excedentes que podrían ser reubicadas para cubrir las necesidades en otras IIEE. Este problema se debe a la rigidez para la reasignación de plazas que resulta de la propia legislación regente en el sector¹⁷.

Por otro lado, existen restricciones legales – presupuestales que llevan a la necesidad de establecer un sistema de ampliación de plazas. El primero de ellos es la prohibición del ingreso de personal en el sector público por servicios de personal y el nombramiento que se da desde hace décadas en el país y que dificulta el ingreso de personal nuevo al sector y obliga a que cada vez que sea necesario ampliar la masa docente se tenga que emitir una Resolución. Además, existen restricciones legales al uso de los recursos como la Ley N° 28425 (2004), Ley de Racionalización de los Gastos Públicos y la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2004), en las que se establece que es menester del estado racionalizar el uso de sus recursos de tal manera que se reduzca el gasto corriente y se mejore la calidad del gasto público, con lo cual el sector educativo debe de asegurar la disposición de docentes de calidad de tal manera que cubrir la demanda por educación a nivel nacional y al mismo tiempo buscar utilizar los recursos públicos de la manera más eficiente posible minimizando el gasto de recursos públicos. Esta necesidad de

¹⁶ INEI. Biblioteca digital: Proyecciones de la población por grupos quinquenales 2000, 2005, 2010 y 2015.

¹⁷ Principalmente la Ley del profesorado. Más adelante más detalles.

racionalización del uso de los recursos públicos llevó a que en el año 2003, por iniciativa del MEF mediante el Decreto Supremo N° 062-2003-EF, se creen círculos de mejora de calidad del gasto en los diferentes ministerios del país, entre ellos el Circulo de Mejora de la Calidad del Gasto (CMCG) en la Unidad de Presupuesto del MED, creado con la Resolución Ministerial 0026-2004-ED¹⁸.

El CMCG de acuerdo a la ley tiene como funciones:

- Priorización y focalización de acciones para el cumplimiento de los objetivos del sector educación.
- Mejora de la gestión de los recursos humanos.
- Mejora en los sistemas de información de gestión de recursos.
- Generación de prácticas exitosas de racionalización del gasto de la Entidad.
- Identificación de propuestas para desarrollo de compras corporativas.
- Análisis de funciones y estudios de duplicidades.

De manera resumida, el CMCG tiene como fin último optimizar el uso de los recursos con que cuenta el ministerio, funciones entre las cuales se incluye la racionalización del gasto salarial de docentes y personal administrativo del sector. Desde su creación el CMCG ha intervenido principalmente en la evaluación de los procesos de reasignación y apertura de nuevas plazas en todas las UGEL del país.

Por lo tanto, ante el problema de la cobertura y calidad educativa, el estado realiza acciones para obtener mejoras en estos campos, tomando en cuenta la restricción presupuestaria que imponen las medidas de racionalización del gasto público. En este contexto el MED, representado por el CMCG y conjuntamente con el MEF, realizan un proceso de racionalización de la contratación de personal para asegurar la disponibilidad oportuna de docentes en todas las IIIE. Este proceso se llevo a cabo por primera vez el año 2007 impulsado por el CMCG y como respuesta a la necesidad de proveer de los docentes y demás personal para el funcionamiento de las IIIE, tratando de asegurar al mismo tiempo el uso eficiente de recursos.

En este estudio definimos a este proceso como intervención pública evaluada – IPE. Dado que no se trata de un programa, tratamos de enmarcarlo dentro de los Programas estratégicos PELA e “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular” que incluyen algunos objetivos acordes con los de la intervención en evaluación. De acuerdo al marco lógico del primero, la IPE en cuestión es parte del objetivo específico 2 (“docentes del primer y

¹⁸ Modificada por Resolución Ministerial N° 224-2005-ED.

segundo grado de primaria disponibles, con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en comunicación integral y lógico-matemática”); mientras que de acuerdo al segundo se debe incrementar el acceso de los niños en edad escolar al sistema educativo, asegurando la disponibilidad de docentes especialmente en el nivel inicial y secundario con la especialidad apropiada para brindar una educación acorde con las características socio demográficas de la población atendida. Además de los objetivos enmarcados en los programas estratégicos, el objetivo de la IPE va más allá de cubrir el déficit de docentes que existen en las IIEE, porque busca la racionalización del gasto, es decir que estas plazas tengan un sustento real y sean necesarias y adecuadas¹⁹.

1.2 Matriz de marco lógico de la IPE

La IPE no cuenta con un marco lógico propio, pues no es propiamente un programa, en todo caso, como se mencionó anteriormente, en esta evaluación tratamos de enmarcarla en los programas existentes que comparten algunos objetivos comunes, como el PELA y el programa presupuestal “Incremento en el acceso a niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular” y basarnos en el marco lógico de dichos programas estratégicos, pero con la salvedad de que la IPE que es solo un componente de dichos programas y por tanto no puede hacer suyo el marco lógico. Además, al mismo tiempo la IPE está regida por la necesidad de racionalizar el uso de los recursos del sector, por lo que su racionalidad obedece a objetivos que no son propios de dichos programas. Con el objetivo de analizar el funcionamiento de la IPE se adapta los conceptos de una matriz de marco lógico a la IPE, aunque con la advertencia de que muchos de los conceptos de aquella no son pertinentes a esta.

1.2.1 Objetivo de la IPE a nivel fin y propósito

Contenido 02

La IPE tiene como objetivo contribuir a la ampliación de la cobertura del servicio educativo a través de disponibilidad de docentes y personal de las IIEE en donde sean realmente requeridos, en el momento oportuno, racionalizando además el gasto de los recursos públicos. En otras palabras, la IPE busca satisfacer la necesidad de nuevas plazas (docentes y administrativas) asegurándose de que estas plazas son realmente necesarias y cubiertas oportunamente, y que por lo tanto se está utilizando los recursos, humanos y financieros, de la mejor manera posible.

¹⁹ Con “adecuadas” nos referimos a que quien cubra dichas plazas debe tener la especialidad concordante con la plaza habilitada, es decir, si se han abierto nuevas plazas en una escuela primaria rural, quien la cubra deberá estar formado en EIB y dominar la lengua de la zona.

De esta manera, la IPE debe de procurar atender la necesidad de docentes de acuerdo a los criterios del MED, priorizando las zonas más necesitadas y procurando optimizar el uso de los recursos. Específicamente, la IPE debe proveer maestros de inicial para ampliar la cobertura y proveer de docentes en el nivel secundario con el mismo fin; al mismo tiempo, y de manera transversal debe proveer docentes con la especialidad necesaria, es decir, en el nivel inicial, se debe cuidar que los docentes tengan esta formación y además cubrir la demanda por educación EIB (también en la primaria). En el caso de secundaria, la IPE debería tener como objetivo proveer de los docentes con la especialidad adecuada. Lo cual implica que en este nivel, la IPE debería tener como objetivo específico, la reasignación de los docentes con especialidades distintas a las que enseñan.

Desde otra óptica, la IPE se podría enmarcar al objetivo específico 2 del PELA de acuerdo a su marco lógico. Este es asegurar la disponibilidad de “Docentes del primer y segundo grado de primaria disponibles, con recursos y competencias para el desarrollo de procesos de enseñanza y aprendizaje de calidad en comunicación integral y lógico-matemática”. Por otro lado, también forma parte del programa “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular”, que entre uno de sus objetivos principales busca asegurar la disponibilidad de docentes que respondan a las necesidades de la demanda.

Se puede decir que el propósito general de la IPE sería validar y asignar las plazas docentes (y resto de personal) necesarias, minimizando el gasto con el propósito de asegurar la atención de las necesidades de docentes en todas las IIEE existentes de manera oportuna, mientras que el fin sería contribuir a la mejora de la cobertura y calidad de la educación básica regular (principalmente cobertura). Sin embargo, se debe recalcar que este objetivo no es explícito de la IPE. La IPE no tiene objetivos claramente definidos ya que no es un programa presupuestal propiamente dicho sino que, como se ha mencionado anteriormente, se creó con la finalidad de responder a las necesidades de organización y racionalización del gasto público que una coyuntura de rigidez del gasto público.

1.2.2 Descripción de los componentes

Contenido 03

De acuerdo a las características y objetivos de la IPE existe un solo componente que es la validación de las plazas requeridas y, sobre la base de ello, la determinación de nuevas plazas. Este único componente encadenaría las acciones de los diferentes niveles involucrados en el proceso que se da para abrir/otorgar una nueva plaza a alguna escuela. La validación de las plazas consistiría en el proceso de evaluación de los requerimientos de plazas que hacen las IIEE a sus respectivas UGEL; comienza en las IIEE con la determinación de las necesidades de

personal (racionalización) y culmina con la asignación y financiamiento de las plazas que se consideraron realmente necesarias. Este proceso conformaría una sola cadena de tareas dentro de un cronograma para poder empezar el año escolar con las necesidades de las IIEE satisfechas.

En la práctica la IPE funcionaría bajo una lógica que simula dos componentes desarticulados parcialmente. En primer lugar, está la racionalización en sí misma; la cual comienza cuando el MED emite una norma para que se realice a nivel nacional. Con esto las IIEE comienzan el proceso determinando sus necesidades de personal, declaran la excedencia de docentes (de darse el caso) y formulan sus requerimientos en un informe enviado a su respectiva UE o DRE, pasando por encima de la UGEL. Contando con el informe de racionalización y el PAP, las UGEL deben reasignar las plazas excedentes para cubrir las necesidades. En segundo lugar y de forma separada, el CMCG y las UEs determinan la excedencia en cada IE utilizando el PAP, del cual se valen para exigir la racionalización en cada institución educativa; al mismo tiempo, utilizando los informes de requerimientos de personal realizan la validación.

En este sentido, el brazo articulador entre la racionalización y la validación de plazas sería la reasignación de los excedentes. En un escenario ideal, suponiendo que no existieran dificultades para reasignar los excedentes, la IPE se valdría de un solo componente en donde el proceso entero llevaría al financiamiento de las plazas nuevas. Las plazas excedentes servirían para cubrir las necesidades hasta donde sean suficientes y recién en ese entonces de daría paso a la validación de plazas nuevas.

1.2.3 Descripción de actividades²⁰

A partir del funcionamiento del proceso de validación de plazas (DU- N° 034-2011 Art 7°, DS – N°005-2011, Directiva N° 021-2009-ME/SP-UP) y lo hallado en el estudio cualitativo, se pueden identificar seis acciones o tareas equivalentes a lo que serían las actividades de un programa. Dentro del único componente de la IPE. Estas tareas se refieren más bien a las diferentes instancias en las que se da el proceso. Así, la primera sería la elaboración del requerimiento de personal en cada IIEE por el comité técnico, la segunda consistiría en la evaluación de los requerimientos de cada IIEE en las UGEL en una comisión de evaluación, la actividad tres sería la evaluación de requerimiento de nuevas plazas a nivel de cada unidad ejecutora, que en este caso son las DRE, las UGEL con rango de unidad ejecutora o las municipalidades incluidas en el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa²¹. La cuarta correspondería al CMCG, el que evalúa y

²⁰ En el anexo 2 se incluye una Tabla diagnóstico de actividades/productos y procesos de la IPE

²¹ De acuerdo a las normas en DS – N°005-2011.

valida las plazas a nivel nacional, La quinta sería el pedido presupuestal para las plazas validadas por parte de los gobiernos regionales. La sexta y última es el proceso de financiamiento de las plazas validadas en el MEF.

Cada una de estas tareas involucra varios subprocesos, sin embargo los más importantes son lo que dentro de cada actividad tienen que ver con la identificación de la necesidad de las plazas. Así, en cada instancia hay una comisión que determina y evalúa el requerimiento de las plazas necesarias.

➤ Actividad 1: Racionalización en las IIEE

El proceso comienza en las IIEE, primero con el envío de su información acerca del número de alumnos y secciones y la elaboración de su PAP y Cuadro de horas; luego, con la aprobación de esta información por parte de la UE, se empieza con la determinación de las necesidades de personal en una comisión técnica interna. De haber personal excedente, se pone estas plazas a disposición de la UGEL para su reasignación. En caso de que haya un déficit se indicará tal necesidad. La IIEE envía un Informe de racionalización a la UGEL en donde se indica cual es el requerimiento formal de plazas, sustentando de forma detallada las peticiones y necesidades de personal. No obstante, en la práctica, las IIEE recurren inmediatamente a las UE o DRE para solicitar el nuevo personal que necesitan. Entre los requerimientos para sustentar el pedido de personal se halla la nómina de la matrícula vigente, el Cuadro de distribución de secciones, el Cuadro de horas del año, el Presupuesto analítico de personal, etc.

➤ Actividad 2: Consolidación y monitoreo en las UGEL

Después de recibir los requerimientos de las IIEE, la comisión técnica de las UGEL debe de consolidar el requerimiento de nuevo personal y realizar una evaluación, tratando de reasignar en la medida de lo posible el personal excedente. El especialista encargado en cada UE reasigna (de forma más precisa se trata de un intento más que todo) las plazas declaradas excedentes para cubrir las necesidades dentro de la jurisdicción de la UGEL. Al finalizar este proceso las UGEL remiten un consolidado a su unidad ejecutora, que en este caso puede ser la DRE, otra UGEL con rango de unidad ejecutora, o algún municipio que participó en el plan de municipalización de la gestión educativa. Esta instancia emplea los mismos insumos que las IIEE para evaluar los pedidos, salvo que se suma el Informe de racionalización. Además, tienen la tarea de corroborar personalmente que en cada escuela el número de niños consignado en las estadísticas sea el mismo, por tal motivo deben realizar visitas de monitoreo (aunque no logran visitar todas las IIEE).

➤ Actividad 3: Evaluación y reasignación en la UE.

El consolidado por UGEL, llega a la unidad ejecutora correspondiente y se consolida a este nivel. En esta instancia se evalúa una vez más la veracidad de los requerimientos de las UGEL y

corrobora la necesidad y requerimientos de las IIEE utilizando el PAP que han elaborado y aprobado con el CMCG, previamente. Una vez hecho esto, se ingresa el consolidado de requerimientos al SIRA. Luego, se envía el consolidado de este nivel al MED, exactamente a la unidad de presupuesto y al CMCG. Se suma a esto que los especialistas en racionalización y algunas veces acompañados de otros miembros de la comisión, hacen visitas a las IIEE para monitorear el proceso, y verificar el cumplimiento de las metas de atención establecidas por el MED.

➤ Actividad 4: Sustentación y negociación por las plazas

En esta fase, lo primero que se hace luego de recibir los pedidos de personal, es programar las visitas de los representantes de las unidades ejecutoras al MED para sustentar sus pedidos de personal. Para validar las plazas requeridas cada unidad ejecutora o gobierno local sostiene una reunión con algún miembro del CMCG, en la cual debe de sustentar los requerimientos de personal, así como el haber hecho todo lo posible para mover a todos los contratados de tal forma de aprovechar mejor al personal y eliminar sobrantes, y tratar de mover a los docentes nombrados. En otras palabras, las UGEL deben mostrar haber logrado racionalizar (se debe mostrar el esfuerzo). Una vez que se determina la necesidad real de plazas bajo los criterios de CMCG se elabora un acta con los resultados de la validación. Luego se consolidan los requerimientos a nivel nacional, se elabora un informe técnico y se envía a cada gobierno regional. Esta actividad se hace tomando como base el PAP que ya previamente el MED aprobó a cada UE. Esto implica que hay una especie de contraste en lo que determinaron las IIEE como excedente y lo que tienen el CMCG. Al finalizar este proceso se consolida a nivel de DRE, para poder pasar a la fase de financiamiento.

➤ Actividad 5: Consolidación a nivel de pliego regional

Los gobiernos regionales, representados por su DRE reciben el informe técnico y luego hacen requerimiento de presupuesto al MEF.

➤ Actividad 6: Financiamiento y habilitación de las plazas.

El MEF procesa la solicitud de financiamiento y aprueba el presupuesto de un número determinado de plazas de acuerdo a la disponibilidad de recursos, con lo cual la unidad de personal del MED crea-habilita las plazas en donde sea indicado por el CMCG a través del sistema NEXUS²². El presupuesto para las plazas es transferido al pliego correspondiente a cada gobierno regional.

1.3 Formulación de los indicadores y sus metas

²² Este es un sistema diseñado para monitorear y tener control sobre las plazas del magisterio. Aquí se encuentra todo el historial de la plaza.

Contenido 04

La IPE, al no contar con un marco lógico formal, no cuenta con indicadores definidos. Sin embargo, en la medida que la IPE se encuentra enmarcada en programas estratégicos con indicadores definidos, como punto de partida se pueden tomar algunos de los indicadores relevantes de esos programas. En particular, en el programa “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular”, se incluye un indicador que mide la cobertura del sistema educativo y que tiene como meta expandir la cobertura del sistema educativo al 2016 de la siguiente forma: en inicial hasta el 86%, en primaria hasta el 96% y en secundaria hasta el 86%.

De acuerdo al marco lógico del PELA se ha identificado dos indicadores para este objetivo específico. El primero es el porcentaje de docentes de primaria que alcanzan nivel suficiente en Comunicación Integral - CI y el segundo es el porcentaje de docentes de primaria que alcanzan nivel suficiente en Lógico Matemática - LM. Para el primero la meta fijada para el año 2011 fue de 32% y para el segundo de 15%. Además, entre los productos correspondientes a este objetivo se encuentran otros indicadores relevantes, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3: Indicadores relevantes del PELA

	2008	2011
Porcentaje de docentes especializados en enseñanza de lectura y escritura	-	40
Porcentaje de docentes especializados en enseñanza de para el desarrollo del pensamiento lógico matemático.	-	40
Carga docente promedio en IIEE inicial unidocente	21.5	20
Carga docente promedio en IIEE inicial multiedad	23.8	20
Carga docente promedio en IIEE primaria unidocente	21.9	20
Carga docente promedio en IIEE primaria multigrado.	24.2	30
Carga docente promedio en IIEE inicial polidocentes completo	24.8	20
Carga docente promedio en IIEE primaria polidocentes completo	30.5	35

Fuente:

http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/programaestart/ProgramasEstrategicosLogrosdeaprendizaje.pdf

Complementariamente, se proponen indicadores propios de la IPE. Por ejemplo, un primer indicador a observar es el número de alumnos por sección, el cual ya forma parte de la IPE, pero no como un resultado, si no como un insumo para realizar las actividades de la IPE, especialmente de la racionalización. Este indicador da cuenta de la efectividad de la IPE pues mide directamente la disponibilidad de docentes. Luego, otro indicador sería el porcentaje de plazas validadas respecto de las plazas requeridas, el cual idealmente debería ser igual a 100%, pues esto significaría que el proceso para hacer el requerimiento es óptimo; también se puede observar la evolución del porcentaje de plazas efectivamente financiadas sobre las plazas requeridas y/o validadas, esto permitiría evaluar la gestión de recursos. Luego, el ratio entre las plazas

financiadas y plazas requeridas daría cuenta de la relación entre los recursos finalmente asignados y la necesidad inicial. Estos indicadores proporcionarían información acerca de relación entre los requerimientos de las IIEE y lo que realmente se estima tiene un sustento real. También se definen indicadores que buscan identificar si hay mejoras en la reducción y/o reasignación de plazas excedentes, de esta manera se propone observar en primer lugar las plazas excedentes no reasignadas sobre las plazas excedentes.

Cuadro 4: Indicadores propuestos para la IPE

Indicador	2011	Tipo
Alumnos por sección (alumnos por sección)	22	Efectividad
Plazas validadas/plazas requeridas	61%	Eficiencia
Plazas financiadas/plazas validadas	63%	Efectividad
Plazas financiadas/plazas requeridas	39%	Eficiencia
Plazas no reasignadas/plazas excedentes	95%	Eficiencia

Fuente: SIRA, ESCALE, elaboración propia

Estos indicadores muestran el punto de partida de la IPE a nivel nacional. Para determinar metas para estos es necesario en primer lugar contar con información histórica sobre los mismos y un plan de largo plazo de la IPE. Al no contar con ninguna de estas dos cosas, no es posible establecer metas a futuro. Además, para mostrar si la asignación de docentes y resto de personal se realiza en las instituciones educativas ubicadas en las zonas más necesitadas se propone emplear estos mismos indicadores pero tomando en cuenta el ámbito geográfico y la modalidad de atención de la IE. Adicionalmente, dado que existen plazos en la norma para las tareas de la IPE, es necesario establecer indicadores del cumplimiento de estos. Para lograr esto sería necesario un estudio a profundidad de los procesos administrativos del sector, en donde el foco sea la rapidez del flujo de información y documentos.

1.4 Relaciones interinstitucionales

Contenido 05

Dentro de la IPE se hallan comprometidos todos los niveles de gobierno representados por instituciones en cada uno de estos niveles. De acuerdo a lo normado, el proceso empieza en las IIEE, luego están las UGEL, las unidades ejecutoras de presupuesto (Direcciones regionales de educación (DRE), UGEL con nivel de unidad ejecutora y gobiernos locales), el MED, representado por el círculo de mejora de calidad del gasto, perteneciente a la unidad de presupuesto, la unidad de personal del MED, los gobiernos regionales y por último el MEF. A lo largo del proceso existe una relación jerárquica en donde se da un proceso de negociación entre las partes que termina en el CMCG que es el organismo que finalmente valida todas las plazas a nivel nacional.

Es muy importante resaltar que esta relación jerárquica está acompañada de una diferencia en los recursos con que cuenta cada nivel. Aunque por un lado la falta de personal es un problema para el desenvolvimiento de la IPE en general, el uso de herramientas informáticas es muy diferente en cada nivel, pues muchas IIEE, en especial las más alejadas no cuentan con conexión a internet o simplemente no hay personal capacitado para operar los sistemas.

Al mismo tiempo en la IPE pesa mucho la disponibilidad de recursos, es decir el MEF es un actor importante dentro de la IPE, pues aunque no participe directamente del proceso propio de validación y racionalización, la disponibilidad de presupuesto condicionará el resultado final. En todo caso, la relación que establece el MEF es directa con el CMCG y se observa que la determinación final de plazas, las efectivamente financiadas por el MEF, son menos que las validadas por el CMCG²³.

Por otra parte, al estar la IPE enmarcada en otros programas estratégicos se dan espacios de interacción con otros organismos del MED. Este es el caso la relación que se ha establecido desde el año 2009 con la Dirección de Educación Inicial - DEI dentro del marco del PELA. Hasta aquel año el PELA no tenía metas explícitas de ampliación de cobertura definidas a nivel de las instancias intermedias y solo se dedicaba a desarrollar capacidades de gestión de ampliación de cobertura en inicial. Por otro lado, hasta ese mismo año el CMCG era el único encargado de definir la validación de plazas en inicial. Pero a partir del año 2009, bajo la gestión por resultados, la DEI comenzó a participar en el proceso de racionalización y validación de plazas. La participación de la DEI es necesaria para que esta pueda efectivamente lograr la ampliación de la cobertura inicial, para lo cual se requiere que se asignen docentes donde sean necesarios. Por este motivo la DEI emite directamente su opinión al CMCG sobre las plazas que validará en el proceso de racionalización. A opinión de la coordinadora en Ampliación de Cobertura de la DEI, últimamente esta relación se ha fortalecido gracias al programa "Incremento en el acceso a niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular". El éxito de este trabajo conjunto ha hecho que se espere emular este proceso para ampliar la cobertura en la educación secundaria.

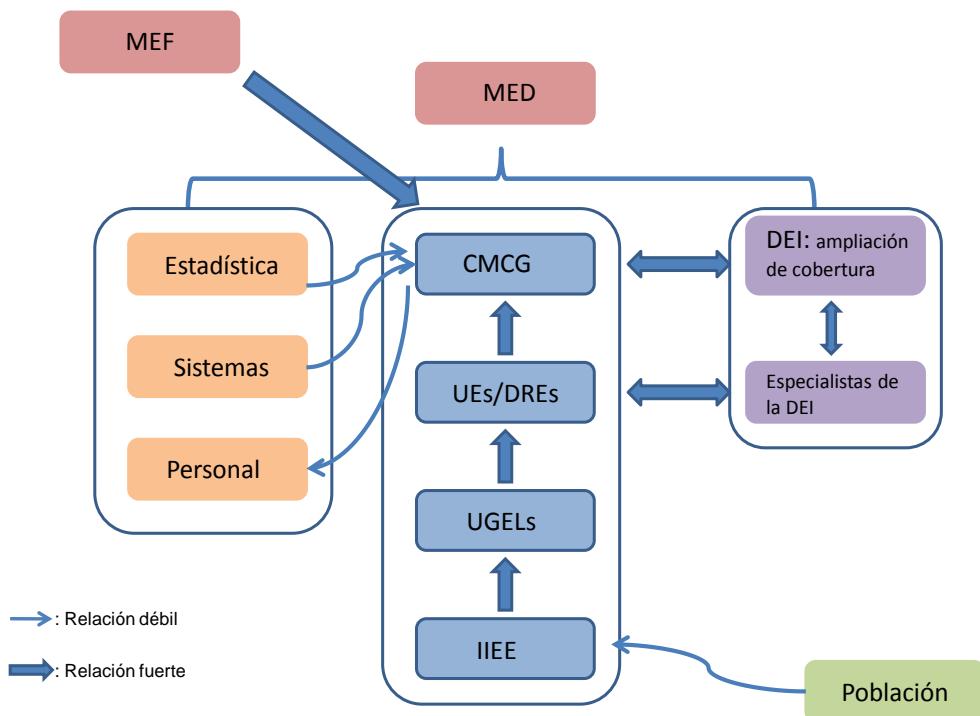
Al estudiar la sinergia entre las diferentes áreas del MED involucradas en el proceso, se ha identificado la participación de la unidad de personal y la de estadística, además de la unidad de presupuesto (con el CMCG). Lo hallado al respecto es que existe poca coordinación y trabajo conjunto entre estas áreas, pues el CMCG maneja su información estadística de forma separada que la unidad de estadística, ya que el ESCALE no puede ser emparejado con el SIRA fácilmente,

²³ Informe de validación de plazas 2007.

a pesar de contener información similar. Además, pareciera que la unidad de personal es ajena al proceso de validación que hace el CMCG y tan solo interviene para abrir las plazas que le ordena el CMCG (más adelante se desarrollan estos puntos con más profundidad).

Por último, vale la pena mencionar la presión de la población sobre las UE. Se ha encontrado evidencia de que tanto los padres de familia, los dirigentes políticos (alcaldes, dirigentes comunales, etc.), el sindicato de docentes, y hasta las autoridades de los gobiernos regionales ejercen presión política para evitar la racionalización, más específicamente intervienen para evitar que se retiren docentes de las IIEE (los padres de familia), hasta para influir en la validación y financiamiento de plazas (los alcaldes y el gobierno regional).

Gráfico 1: Relaciones interinstitucionales de la IPE



IEP

MEF: Ministerio de economía y Finanzas,
MED: Ministerio de educación
DEI: Dirección de educación inicial
CMCG: Círculo de mejora de calidad del gasto

PARTE 2. TEMAS DE EVALUACIÓN

1.1 Diagnóstico de la situación inicial: ¿El problema/necesidad está bien identificado?

Contenido 16

Aún con la limitada información disponible y considerando que no se trata de un programa en realidad, se puede decir que en la IPE el problema no está bien identificado. La IPE parece funcionar con una doble finalidad, más aún, no claramente establecidas. Por un lado, se debe enmarcar a la IPE dentro de dos Programas Estratégicos del sector de educación, lo cual hace que desde este punto tenga como eje aumentar la cobertura y proporcionar los docentes de la especialidad necesaria que se requieran oportunamente. Sin embargo, al no funcionar con la estructura de un programa sino que se rige principalmente por las acciones del Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto, obedece más bien a la necesidad de responder a la demanda de personal bajo un criterio de minimización del gasto, es decir buscando racionalizar el gasto y restringir en lo posible la validación de plazas incrementales. En todo caso, es claro que el problema específico y objetivos no están claramente identificados.

Para empezar, se puede dimensionar el problema que enfrenta la IPE teniendo en cuenta el estado actual de su principal insumo para funcionar: la carga docente. Con este ejercicio se espera tener un panorama general de la tarea que tiene la IPE y puede ser usado para medir su avance en los siguientes años. En el cuadro siguiente, se puede observar que el número de alumnos por sección según el nivel de EBR para las escuelas públicas, el área urbana y rural a nivel nacional. Claramente entre las IIEE públicas de inicial, el número de alumnos a cargo de un docente sobrepasa lo estipulado por el MED, de igual forma que en el área rural. En cambio, tanto en la primaria como en la secundaria la cantidad de alumnos por sección es baja, lo que sugeriría que hay recursos docentes sobrantes dentro del sistema.

Cuadro 5: Alumnos por sección según nivel, y número normativo de alumnos por sección según modalidad de gestión

Año	Inicial	Primaria	Secundaria	Total
Nacional - educación pública				
2011	28	20	16	19
2010	32	21	16	20
2009	33	21	17	21
Urbano				
2011	19	19	15	17
2010	19	19	15	17
2009	20	19	16	18
Multigrado	-	25	-	-
Polidocente	25	30	30	-
Rural				
2011	30	17	12	17
2010	39	19	12	19
2009	41	20	13	20
Unidocente	15	20	-	-
Multigrado	-	20	-	-
Polidocente	20	25	25	-

Fuente: ESCALE. Elaboración propia

Igualmente, es necesario tener una idea la magnitud del problema con el que la IPE tiene que lidiar en el futuro, por tal motivo se muestra la población en edad escolar que aún no es atendida por el sistema educativo. Como se ve en el cuadro, las IIEE de las zonas rurales y de nivel inicial en especial son las más necesitadas de atención en términos de docentes. Por ejemplo, en inicial rural, los docentes necesarios para atender a la población que aún no tiene acceso a servicio educativo son casi tantos como los que actualmente se encuentran en servicio, aunque no se debe de menospreciar que en el caso del área urbana son necesarios poco más de un quinto más de docentes. También se debe tener en cuenta que en el nivel secundario de la educación rural son necesarios casi 20% más de docentes para cubrir las necesidades.

Cuadro 6: Población por atender, según nivel y área (2011)

	Inicial	Primaria	Secundaria
Población en edad escolar por atender			
Nacional	515,368	238,472	536,212
Urbano	315,395	187,762	395,315
Rural	199,972	50,710	140,897
Profesores requeridos			
Urbano	12,616	6,259	13,177
Rural	9,999	2,535	5,636
Profesores requeridos, % de los actuales			
Urbano	23%	4%	9%
Rural	96%	5%	19%

Fuente: ESCALE. Elaboración propia

1.2 Lógica vertical del Marco Lógico.

Como se mencionó anteriormente, la IPE no posee un Marco Lógico y por la naturaleza de la misma no se puede trazar una relación causa efecto entre ella y el objetivo identificado de ampliación de la cobertura y de la calidad de la educación (mediante la determinación de plazas incrementales), pues estos obedecen también a otros factores distintos que la contratación oportuna de personal. Sin embargo, en este contenido de evaluación se busca analizar si a lo largo de los tres procesos existentes la validación de plazas resulta en mejoras en la cobertura educativa (particularmente en la educación inicial y bilingüe, identificadas como áreas prioritarias), y en otros objetivos identificados de la IPE, tales como mejoras de la carga docente y reducción de plazas excedentes (eficiencia).

Contenido 17:

Es necesario, en primer lugar, definir más claramente los objetivos. Si se asume que los objetivos son principalmente con contribuir con el aumento de la cobertura educativa y de eficiencia del uso de recursos, se tiene que los resultados específicos no son suficientes para abordar el problema. En tanto el problema es la cobertura del sistema educativo, y la IPE se ocupa de la disponibilidad oportuna de docentes, el fin de la IPE no es suficiente para abordar el problema en su totalidad, mas ni siquiera ataca el problema directamente, pues no forma parte de un proyecto de largo plazo. Es más, sería solo un componente para la solución del problema de forma inmediata. Por otro lado, en tanto la provisión de docentes nada más, el resultado de la IPE sí sería adecuado, pues se logra atender la demanda de docentes con la validación y financiamiento de plazas. Se sugieren los mismos objetivos específicos planteados en la sección 1.2.1.

Se ha hallado mediante el trabajo que la IPE aún debe mejorar su desempeño en muchos aspectos que le permitirían lograr resultados, pues como se mostró tiene problemas para focalizar adecuadamente, para lograr sus objetivos de racionalización (por restricciones legales), para incluir algunos de sus objetivos como proveer de docentes con las especialidades necesarias (no se cuenta con información suficiente para lograrlo), entre otros. Por otro lado, no se cuenta con información sobre el proceso de aprobación del monto presupuestal, pues como se vio, éste se hace de forma exógena al proceso de la IPE, por lo que más que minimizar el gasto, se estaría empleando la restricción presupuestaria total impuesta por el MEF.

Contenido 18:

El único elemento que se podría definir como producto²⁴ dentro de la IPE son las plazas validadas y financiadas. De ser así, este producto está acorde con el resultado (definido) que busca tener la IPE. Cabe mencionar, sin embargo, que como se comenta en varias partes del informe, no se cuenta con información suficiente, adecuada y oportuna como para lograr los objetivos planteados.

En todo caso, los productos provistos a la población deberían ser priorizados de acuerdo a las necesidades más apremiantes. Idealmente, se debería definir como productos provistos a la población la provisión de docentes y la provisión de personal administrativo. Luego, si se deja de lado la habilitación del personal administrativo por falta de recursos, en la habilitación de plazas docentes se deben definir como productos específicos, la provisión de docentes para el nivel inicial en lengua castellana y la provisión de docentes de inicial con formación en EIB. En primaria, la IPE debe tener como producto la provisión de docentes de acuerdo a la demanda. Sin embargo, dadas la alta tasa de cobertura en este nivel, la IPE debe encargarse prioritariamente de racionalizar los recursos existentes en el sector. En el nivel secundario el producto de la IPE sería, de acuerdo a los objetivos planteados, la provisión de maestros con la especialidad necesaria según el requerimiento en las escuelas que ya cuentan con docentes y de acuerdo a la necesidad para ampliar la cobertura del servicio.

Contenido 19:

Las acciones o tareas identificadas dentro de la IPE son suficientes para realizar el proceso de validación de plazas. Pero se identifica que puede haber un conflicto de intereses dentro de las comisiones técnicas de evaluación de necesidades, especialmente dentro de las IIEE, ya que se crean relaciones que pueden dificultar y viciar el proceso. También se ha encontrado evidencia de que en el proceso de racionalización en las IIEE suele ocurrir que los docentes excedentes son los

²⁴ Cabe precisar que se usa el término producto a pesar de que por no ser un programa y no contar con un marco lógico, no existen productos propiamente. Se busca aquí identificar aquellos bienes y/o servicios específicos que produce o entrega el programa para cumplir su propósito.

más jóvenes, que según los directores contribuyen más en la escuela. En este sentido se sugiere que el proceso de racionalización de plazas a nivel de una IIEE específica sea realizado por personal externo a la IIEE (UE) para evitar conflictos de relaciones laborales o de intereses.

Por otro lado, se sugiere que a la IPE se incorpore un criterio de evaluación de desempeño de los docentes en las IIEE o el aula, además de los criterios de metas de atención, ubicación geográfica y modalidad de atención. Una evaluación de esta índole incentivaría una mejor labor de los docentes.

También se sugiere realizar una campaña de difusión y sensibilización sobre la IPE ya que se ha encontrado que en algunas IIEE no se tenía conocimiento de ella. Es más, se debe lograr dar a conocer de que la IPE no solo implica retirar plazas excedentes, si no que también implica atender necesidades de las IIEE. Otro punto que se debe tratar en esta difusión es lograr cambiar la concepción de los docentes sobre la categoría “excedente”. Se ha encontrado que, por ejemplo, los docentes de la IIEE 1173 Julio C. Tello perteneciente a la jurisdicción de la UGEL 05 en San Juan de Lurigancho (información que también proporcionó la especialista en racionalización de dicha UGEL) entienden este término de manera peyorativa, es decir “que está de más”. Así, la IPE rompe las relaciones laborales dentro de la IIEE.

Contenido 20

La lógica vertical de la IPE no se valida de manera total. Se halló que, por un lado, la IPE sería solo un componente dentro una estrategia más grande para solucionar los problemas de cobertura educativa en el Perú. Además, los objetivos de la IPE no están bien identificados pues, en la práctica la IPE opera para la racionalización como un fin en sí mismo y no bajo la lógica de la ampliación de la cobertura y mejora de la calidad educativa. Igualmente, en tanto las actividades, se encontró que a nivel de las UE y IIEE, la IPE no funciona adecuadamente. Es más, en las IIEE se han desarrollado estrategias para justificar la permanencia de los docentes que serían excedentes. Por ejemplo, los docentes excedentes dictan talleres fuera de la curricula escolar, pero se incluyen dentro del cuadro de horas. Estos talleres son de refuerzo escolar o de alguna materia cualquiera, para la cual tan solo los profesores deben de acreditar haber recibido alguna capacitación.

Adicionalmente, el proceso de racionalización y validación de plazas estarían divorciados en la práctica. De acuerdo a la evidencia encontrada en el estudio cualitativo, la racionalización tan solo se llevaría a cabo por las IIEE y las UGELs, mientras que la validación solo involucraría al CMCG y a las UEs. Particularmente, la racionalización sería un proceso que llevan a cabo las instancias mencionadas sin la injerencia del CMCG, mientras que la validación se haría de forma directamente por el CMCG utilizando el PAP que previamente aprobó.

Para que ambos procesos puedan ir de la mano, el primer requisito identificado es que las IIEE ya no formen parte del proceso de la IPE, por lo tanto, el proceso debería recaer en las UGEL y UEs respectivas, las cuales deben de contar con los recursos necesarios para poder hacer una labor eficiente, es decir deben de contar con recursos para monitorear, con un sistema y plan de monitoreo que permita controlar efectivamente las necesidades de las IIEE, con un sistema de información fluido con acceso ilimitado dentro de su jurisdicción, y por último, se deben de dar las facilidades legales para que las plazas puedan ser reasignadas en caso de ser declaradas excedentes. Este último punto es quizás el más importante, pues la dificultad más grande que se ha encontrado para realizar el proceso de racionalización de personal ha sido la restricción legal que deviene de la reticencia de los docentes excedentes a dejar su puesto de trabajo. Si se lograría establecer un mecanismo legal para facilitar este movimiento de personal, la racionalización, la validación y la habilitación de nuevas plazas podrían ir juntas, ya que las plazas excedentes servirían para cubrir las necesidades de nuevas plazas hasta donde alcancen, teniendo en cuenta las especificidades de cada requerimiento. De esta manera, las plazas incrementales serían las estrictamente necesarias para cumplir con proveer los docentes necesarios en el sistema.

Por otra parte y en conformidad con los objetivos específicos planteados, la IPE debería funcionar con dos componentes. Uno, primero, enmarcado dentro de un plan de cobertura, y a cargo de instancias del Ministerio distintas al CMCG, que implique un proyecto de mediano plazo, el cual busque atender los objetivos identificados anteriormente. Sus actividades deberían ser:

- Formulación de un plan de ampliación de cobertura
- Coordinación con la población para concertar los ámbitos de intervención priorizados. Esta tarea debería estar a cargo de las UEs y DREs.
- Identificación de necesidades de docentes, teniendo en cuenta la especialidad en las áreas que requieren ampliación de cobertura.
- Coordinación a nivel nacional de la estrategia de ampliación.

El segundo componente debería ser la atención de la necesidad corriente de docentes (sea por especialidad o necesidad inmediata) a nivel nacional. Dada la existencia de un plan de intervención de la IPE a mediano plazo, este componente solo se debería dedicar a la racionalización, reasignación de plazas excedentes y validación de plazas para las necesidades coyunturales (es decir que no son parte del proceso de ampliación de cobertura). Debe estar encargado a el CMCG y las UEs, las cuales deben tener autonomía técnica para actuar rápidamente.

1.3 Lógica horizontal del marco lógico

Contenido 21

En primer lugar, no se cuenta con indicadores específicos para medir el efecto de la IPE desde el MED. Se propone empezar utilizando el porcentaje de plazas validadas respecto de las plazas requeridas en cada IIEE y el porcentaje de plazas efectivamente financiadas sobre las plazas requeridas y/o validadas. A estos indicadores se propone agregar la razón entre el número de plazas requeridas y el total de plazas (docentes y totales) con que cuenta la institución educativa en y luego a nivel de las UE. Para cuantificar estos indicadores es necesario emplear la información proveniente del SIRA. Otro indicador que se propone es el número de alumnos por plaza docente y complementariamente se medirá el ratio de plazas requeridas y alumnos atendidos (sección 1.3, contenido 4).

Se proponen también, en la sección 3.3.1, indicadores de eficiencia para determinar si efectivamente se avanza en la racionalización del gasto docente y en la reducción de docentes excedentes a nivel de institución educativa, UGEL y Gobierno Regional/DRE.

También se puede estimar y evaluar la evolución de los recursos financieros que implica la validación y asignación de plazas, tal como se presenta en la sección III. Luego, este análisis se debería realizar desagregando el monto que implican las plazas habilitadas a nivel nacional, por DRE, UE e IIEE y distinguir entre las instituciones urbanas y rurales (o de acuerdo al grado de población rural que atienden) para poder verificar si las zonas rurales (aisladas) son efectivamente la prioridad, y dentro de estas, que IIEE son más o menos atendidas (así tendríamos indicadores de equidad). Cabe mencionar que en este estudio no se ha podido estimar estos indicadores por cuanto solo contaba con información de plazas financiadas a nivel regional (DRE).

Contenido 22

No existen indicadores de funcionamiento de la IPE, ni tampoco productos provistos por ella de forma directa. Debido a que la IPE no tiene la estructura de un programa de manera formal, y por tanto no tiene un producto definido, no se tienen indicadores para los productos. Al definir como producto la habilitación de plazas de forma oportuna, son pertinentes los mismos indicadores sugeridos en el contenido anterior.

Contenido 23

Partiendo de que la IPE no cuenta con indicadores propios de sus resultados, ni de sus procesos, o productos no se puede hablar de la consistencia de la lógica horizontal. Sin embargo, al momento de construir los indicadores propuestos, se evalúa más adelante en la sección 3.3.1, si la IPE consigue los resultados esperados y brinda la asistencia necesaria. Hasta el momento

pareciera que la IPE cumple de manera adecuada con los resultados esperados de manera parcial, ya que año a año se han habilitado y financiado nuevas plazas. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente sobre las características del resultado final, en particular no se cuenta con información sobre la asignación de las plazas financiadas. Las observaciones y conclusiones sobre los resultados de la IPE presentadas en este informe se basan únicamente en el análisis de indicadores generados a partir de la información de plazas validadas (más no financiadas).

1.4 Coordinación interinstitucional

Contenido 24

La IPE al ser realizada íntegramente por el MED y sus instancias descentralizadas no interactúa con otras instituciones o programas externos de forma directa. La relación intersectorial que tiene la IPE es a través del CMCG con el MEF, al momento de solicitar presupuesto para financiar las plazas validadas. La relación entre estas dos instituciones es subordinada, pues el resultado final de la IPE depende del presupuesto que el MEF finalmente aprueba. Es más, en este caso debido a las limitaciones del proceso de validación y racionalización de plazas, y las implicancias presupuestales de financiar plazas incrementales, se trata de optimizar el uso del presupuesto aprobado por el MEF.

En tanto la relación entre las instancias intermedias de gestión y el CMCG, se halló en el trabajo cualitativo que, por un lado, identifican al CMCG como el MED en general. La relación específica parece variar entre UEs. Por ejemplo, en Pasco se considera al CMCG como “intransigente” respecto a la validación de plazas, pues consideraban que no estaban dispuestos a validar más plazas incrementales bajo ninguna circunstancia. Pero al mismo tiempo todas las labores relacionadas a la IPE dependían en su totalidad de la información que se elabora con el CMCG, dada la inexperiencia de los encargados en la UE. Por otro lado, en San Juan de Lurigancho el proceso de la IPE se llevaba a cabo sin ni siquiera mencionar al MED y mucho menos al CMCG, es decir era más autónomo.

En cuanto a las duplicidades, más que ser tales, la IPE se enmarca dentro de los objetivos de otros programas (ya mencionados), por lo tanto se pueden definir como complementariedades. Sin embargo, pareciera que no existe mucho dialogo entre estas instancias. Por ejemplo, en las reuniones con el personal del MED, al preguntar por el funcionamiento de la IPE, nunca se mencionó al PELA o al programa de Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular. De igual modo, en las visitas a las instancias intermedias de gestión educativa estas no hacían referencia alguna a la relación con dichos programas.

Al mismo tiempo pareciera que no existe suficiente coordinación entre las propias unidades a quienes les atañe la IPE dentro del MED, en particular con la oficina de personal. Pues de acuerdo a lo observado todo el proceso está centralizado en el CMCG.

No obstante no se encontró evidencia de que la IPE tenga relación con la DEI en el marco del programa de ampliación de cobertura de la educación inicial perteneciente a dicha dirección, se encontró evidencia de que esta intervención funciona con una estructura de la cual la IPE puede obtener lecciones para mejorar su desempeño. Por ejemplo, en primer lugar, se debe de contar con un plan donde se estipule de forma detallada los actores y roles correspondientes involucrados en la IPE, por lo cual se sugiere modificar el DS N° 005-2011-ED, en particular, se debe incluir más detalle de la manera cómo realizar cada tarea, pues en el modelo de la DEI no solo se listan las actividades (como se hace en la norma de la IPE) si no que especifica la manera de operar. Además, es importante que se diseñe un manual para el funcionamiento de la IPE, pero tomando en cuenta la verdadera capacidad administrativa de las instancias intermedias de gestión educativa. En el caso de la DEI se estipulan los roles y tareas de cada nivel de manera detallada, pero además de esto, la DEI cuenta con un especialista con dedicación exclusiva en cada DRE del país, quien vela por el cumplimiento del programa a su cargo; de acuerdo a la encargada de este programa, dicho especialista es elegido tomando en cuenta su experiencia en el sector educativo de la región y amplio conocimiento del sector educativo.

Otro factor importante a tomar en cuenta es la manera en que la DEI incorpora a la población para poder legitimar su intervención. En el caso de la IPE se debe de trabajar con la población (padres de familia) para que apoyen el proceso de reasignación de plazas, para lo cual en primer lugar deben de conocer en qué consiste y cuál es la razón por la que se realiza. Esto, acompañado de una evaluación de desempeño como criterio de la racionalización, permitiría una reasignación más fácil, mientras que por el control de los padres, los docentes tendrían más incentivos para mejorar su desempeño en las aulas. De esta forma se generaría una sinergia positiva en el aumento de la calidad del servicio educativo.

II. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA IPE

PARTE 1: Información sobre la IPE

2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

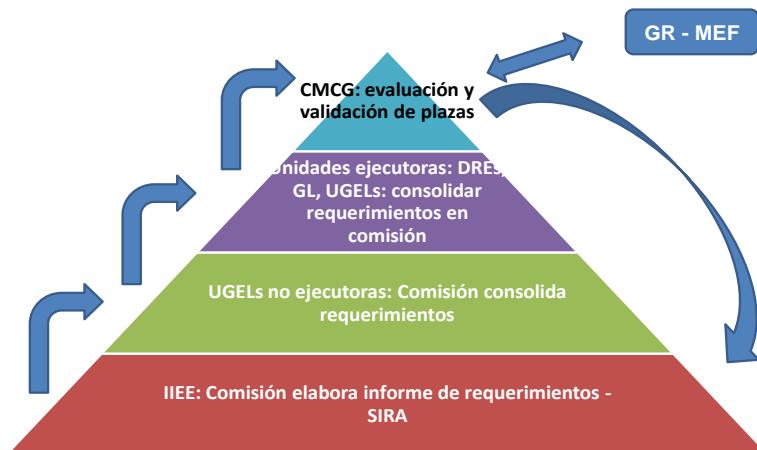
Contenido 06

Dado que existe un normatividad de las tareas de cada instancia en el proceso, en esta sección se busca analizar la efectiva implementación de éstas y la efectividad en los procesos e instancias involucradas. Para ello, se comparará lo planteado en la normativa con las prácticas y actividades efectivamente realizadas en cada una de las principales instancias involucradas. Se busca identificar problema, vacíos en el proceso y las posibles explicaciones a las diferencias encontradas entre lo que requieren las IIEE y lo que el CMCG valida al final del proceso. Para ello, en primer lugar se evalúa la disponibilidad de recursos (humanos) con que cuenta cada instancia, y si esto es acorde con las tareas que deben realizar tanto dentro de la IPE como en otras áreas de su labor diaria, así como los problemas que enfrentan, por ejemplo de información insuficiente, escasos recursos u otros.

En el gráfico a continuación se muestra la estructura organizacional de la IPE y luego se presenta su forma de funcionamiento de acuerdo a la normatividad. La IPE está estructurada de forma jerárquica y en ella interactúan organizaciones en todos los niveles de gobierno. En la base y como principio del proceso se encuentran las IIEE, las cuales están representadas por una comisión de evaluación dentro de cada IIEE. Luego se va escalando entre las unidades de gestión descentralizada, así, se pasa primero por las UGEL respectivas a las IIEE, luego por las unidades ejecutoras a las que están adscritas dichas UGEL. Las unidades ejecutoras pueden ser UGEL con calidad de unidades ejecutoras, Direcciones regionales de educación (DRE) o Gobiernos locales. Después de las unidades ejecutoras de presupuesto, el siguiente organismo involucrado en el proceso de validación de plazas es el CMCG, como representante del MED, ya a nivel del gobierno central. Junto con el CMCG se encuentra el Ministerio de economía y finanzas y por último se hallan los gobiernos regionales.

Gráfico 2:

Organigrama de la IPE



De acuerdo a las “Normas para el Proceso de Racionalización de Plazas de Personal Docente y Administrativo en las Instituciones Educativa Públicas de Educación Básica y técnico Productiva”, la comisión técnica evaluadora encargada del proceso de evaluación en las IIEE debería estar conformada de la siguiente manera:

- El director de la IIEE, quien la preside.
- El subdirector del nivel o modalidad donde se realiza la evaluación.
- Dos representantes de los docentes del nivel elegidos por mayoría.
- Un representante de los trabajadores administrativos, elegido por mayoría.

En el caso de las IIEE Unidocentes o Multigrado, las funciones de la comisión evaluadora serán asumidas directamente por la UGEL respectiva.

Las funciones de esta comisión son las siguientes:

- Ejecutar la racionalización de plazas dentro de la IIEE, de forma tal que se determine cuáles son estrictamente necesarias para asegurar el normal funcionamiento de la IIEE.
- El proceso debe ser realizado de acuerdo al DS N° 005-2011-ED y normativa correspondiente.
- Formular el CAP y el PAP de acuerdo al modelo organizacional, a la carga docente y la demanda educativa.

- Determinar la relación nominal de personal de la IIEE en el siguiente orden:
 - Personal que continuará prestando servicios en la IIEE por ser necesario.
 - Personal declarado excedente por no ser necesario tomando en cuenta las metas de atención de acuerdo a la población de estudiantes matriculados asistentes.
- Publicar en un panel el resultado del proceso de racionalización. Comunicar de forma personal y por escrito a quienes hayan sido declarados personal excedente; dándoles un plazo de 72 horas para presentar cualquier reclamo y absolverlo en 48 horas.
- Elaborar y enviar un informe a la UGEL, DRE, Gobierno local, adjuntando el cuadro de excedentes y requerimiento de plazas consignando el cargo, especialidad y jornada laboral.

Por su parte, la comisión técnica conformada en las UGEL y en las unidades ejecutoras UE (DREs, UGELs, Gobiernos locales) está conformada de la siguiente manera:

- El director o jefe del área de gestión institucional, el secretario técnico del consejo educativo municipal, quien lo preside.
- Especialista en racionalización, quien será el secretario técnico.
- Especialista en planificación.
- Especialista en finanzas.
- Especialista en personal, en el caso de municipalidades el subgerente de recursos humanos.
- Especialista en gestión pedagógica, responsable por cada nivel, modalidad, y forma educativa que se evaluará. De no existir especialista del nivel, modalidad y forma educativa, se debe considerar la participación de un director del nivel/modalidad que se evaluará.
- Un especialista del área de gestión institucional de la Unidad de gestión educativa local que se evaluará.

Sus funciones son:

- Planificar, asesorar, ejecutar, monitorear y evaluar el proceso de racionalización de plazas directivas, jerárquicas, docentes y administrativas en las IIEE de su ámbito respectivo.
- Verificar los informes de racionalización de plazas presentados por las IIEE y determinar la conformidad, excedencia y carencias de las IIEE en su jurisdicción.
- Consolidar a nivel de las instituciones educativas de su jurisdicción el personal excedente y publicar la fecha y hora en que se realizará de forma pública la reasignación o transferencia, con una anticipación no menor a 72 horas.

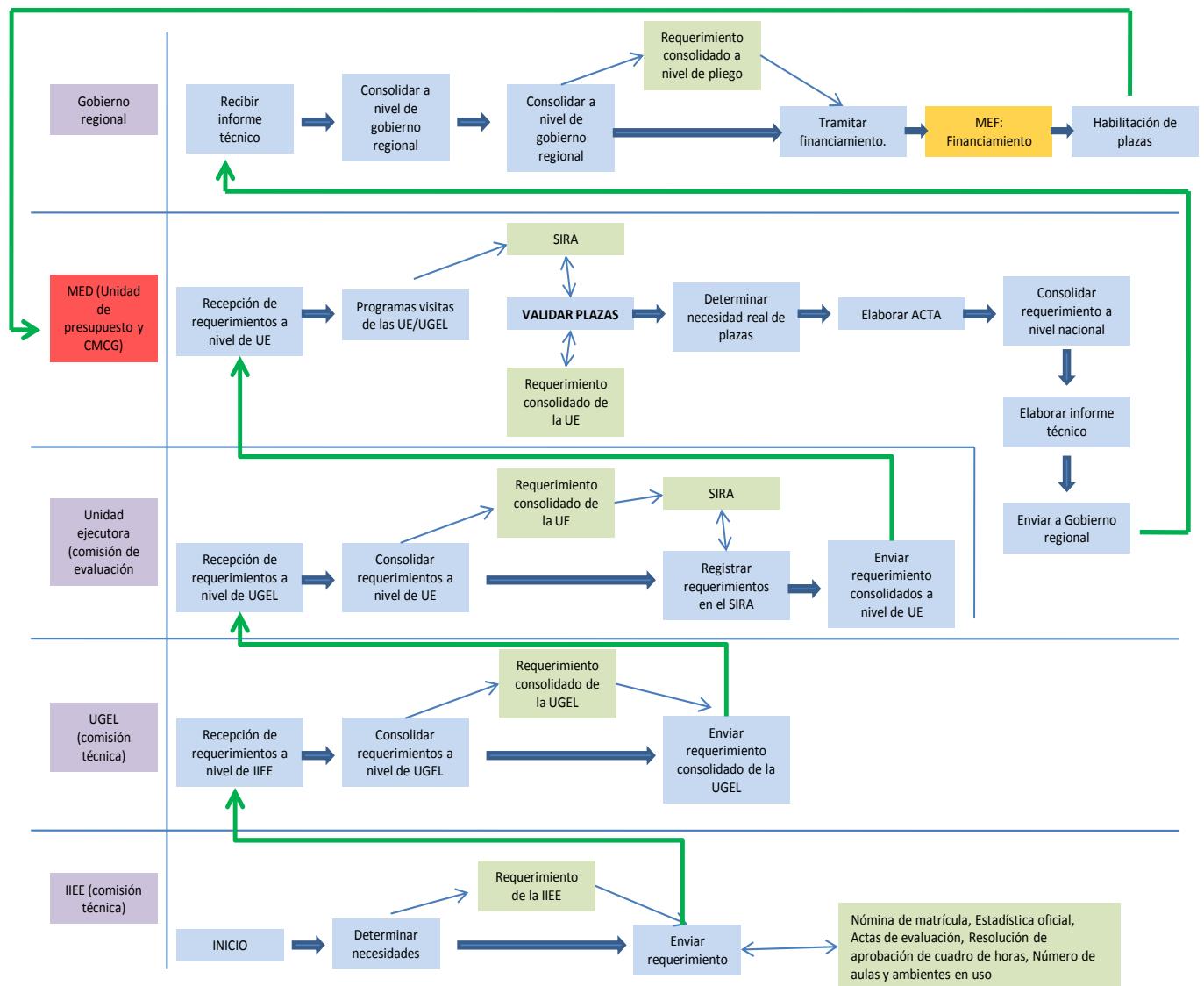
- Publicar en la sede de la unidad ejecutora, durante una semana antes del acto público, la relación de plazas vacantes y los requerimientos formulados por la comisión de evaluación de la IIEE.
- Proponer al director de la Instancia de gestión educativa descentralizada la reasignación de del personal nombrado excedente.
- Proponer la reubicación de plazas vacantes que resulten excedentes en el proceso de racionalización, a las IIEE con déficit de plazas, con énfasis en las de educación inicial de zonas rurales.
- Elaborar el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y el respectivo presupuesto analítico de personal (PAP) como resultado del proceso de racionalización.
- Proponer el reordenamiento de cargos que requiera el proceso de racionalización de plazas de las IIEE de su jurisdicción.

Respecto al funcionamiento del proceso entero de la IPE, como se observa en el siguiente fluograma, la IPE debería comenzar con las IIEE, realizando un proceso de racionalización, donde se determinen sus necesidades y excedentes, los cuales deben ser elevados a las UGEL respectivas en un informe, adjuntado información extra (el PAP, cuadro de horas, etc.). En las UGEL, la comisión encargada evalúa los informes remitidos por las IIEE y compilan los requerimientos posteriormente de corroborar personalmente que la información consignada por las IIEE es verídica y de haber reasignado las plazas excedentes para cubrir en la medida de lo posible las necesidades identificadas en la etapa anterior. Con esta información se elabora un informe el cual es enviado a la UEs. En este nivel los encargados de la IPE compilan los requerimientos y cargan dicha información en el SIRA. Al mismo tiempo se envían los requerimientos al CMCG en el MED. Estos al recibirlos establecen un calendario para que los racionalizadores de cada UE tengan una cita personal con el personal del CMCG. En esta reunión se determina la necesidad de plazas en un proceso de negociación, en donde los racionalizadores de cada UE deben justificar los requerimientos que hicieron. Una vez que se ha llegado a un acuerdo con todas las UE, se realiza un acta donde se consignan las plazas que se validaron y se consolida la necesidad a nivel nacional. Luego se hace un requerimiento presupuestal por pliego regional y se procede al financiamiento de las plazas.

Una vez que el presupuesto está aprobado, la unidad de personal del MED crea el registro de la plaza en el NEXUS. Por su parte, cada DRE publica un listado de las plazas vacantes y convoca un concurso para cubrirlas. En las UE se forma un comité de contratación, presidido por el jefe o director de gestión institucional, el cual evalúa el perfil de los postulantes y elabora el cuadro de mérito según el puntaje obtenido por cada concursante. Una vez determinados los ganadores de las plazas vacantes, éstos son contratados y el comité en cada UEL entrega el cargo. Finalmente,

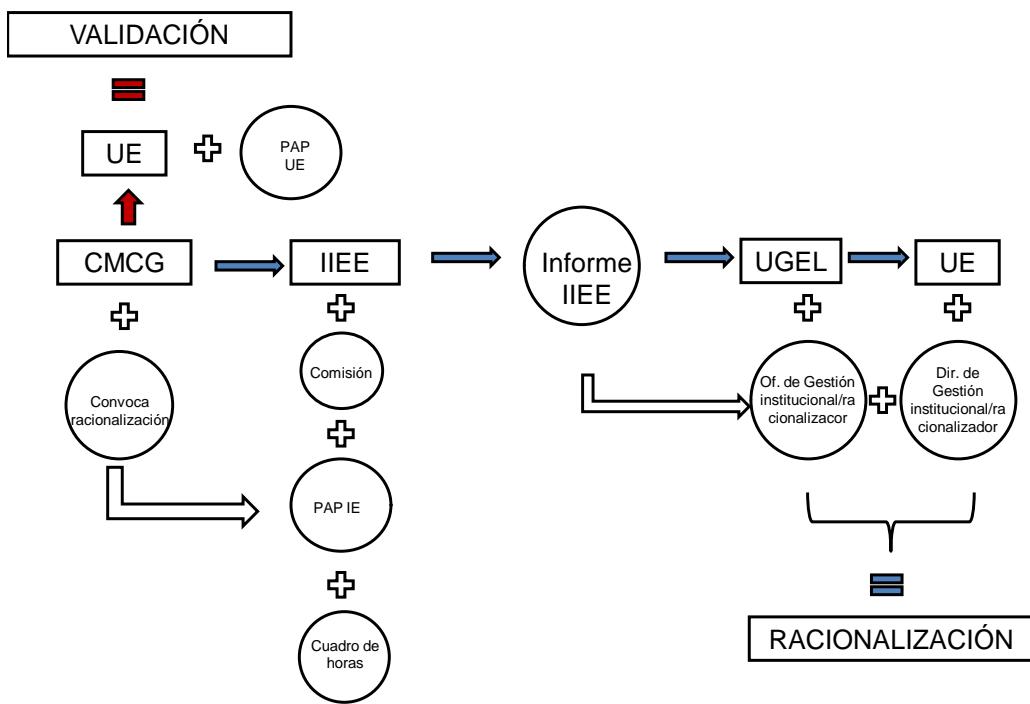
en cada UE el especialista en administración de personal ingresa los datos personales del nuevo docente en el registro de la cada nueva plaza en el NEXUS.

Gráfico 3: Estructura organizacional y funcionamiento de la IPE



Sin embargo, en la práctica, la estructura funcional de la IPE difiere de lo que se describe en el gráfico anterior. Se ha encontrado que la IPE funciona de manera “dividida”. Como se muestra en el siguiente esquema, por una parte, la racionalización de las plazas se lleva a cabo con la participación de las IIEE, las UGEL y las UEs, las cuales enfrentan los problemas de la racionalización. En cambio la validación de las plazas se hace directamente de entre la UE y el CMCG en el MED, dejando de lado la participación de las instancias inferiores. Esto contrasta con lo presentado en el gráfico precedente, en donde se mostraba que idealmente la IPE funcionaba como una unidad.

Gráfico 4: Flujograma el funcionamiento de la IPE en la práctica



Por ejemplo, en primer lugar, existen IIEE en donde si se realiza la racionalización, mientras existen otras en las que no se había oido hablar de ella hasta el presente año, en tal sentido, no tenían una comisión de racionalización. En segundo lugar, las UEs se comportan de diversas maneras. Por un lado, se encuentran UE donde se observa un efectivo trabajo de racionalización o por lo menos de continuidad y conocimiento de la IPE. Este es el caso de la UGEL-05 de San Juan de Lurigancho. En esta se observa un esfuerzo de racionalización en la UE, aunque se debe tomar en cuenta que desde el CMCG existen quejas de esta (y el resto de UEs de Lima) sobre la demora en enviar su información. Por otro lado, existen UEs donde el proceso de racionalización parece haber empezado recientemente. En el caso de la DRE Pasco, por ejemplo se halló que recién a comienzos del año se hizo un taller de difusión y sensibilización sobre la IPE a los docentes.

Además, en este caso, no se había dado una transferencia de la información de los procesos de la IPE en años anteriores, pues parecía que el especialista no manejaba información previa a su entrada al cargo. En este tipo de UE, el principal papel parecería ser el de monitorear las metas de atención en las IIEE siguiendo los resultados de racionalización (PAP) elaborado conjuntamente con el MED.

Respecto al personal con que cuenta la IPE en cada nivel, se encuentra que es insuficiente. Por ejemplo, el CMCG cuenta con un equipo de especialistas que se reparten el trabajo por departamentos, en la cabeza de este equipo se encuentran dos coordinadores. De acuerdo al Informe de proceso de validación de plazas 2007, el equipo del CMCG contaba con dos coordinadores y ocho especialistas. Además, a este grupo se suman los tres encargados del mantenimiento del SIRA, de entre los cuales uno tiene el cargo de coordinador del equipo. Actualmente el equipo del CMCG está conformado por 1 coordinador y 5 especialistas, quienes reciben el apoyo del equipo de informática conformada por 4 miembros²⁵.

En la UGEL de San Juan de Lurigancho solo hay una persona encargada de realizar todo el proceso de racionalización; de la misma manera en la DRE de Pasco solo había una persona dedicada a las tareas de la IPE. La cual recibía apoyo eventual de la encargada de racionalización de la UGEL para las visitas de monitoreo. Además, en ambos casos, la dedicación de estas personas a la IPE no es exclusiva. Se encontró evidencia de la falta de personal y tiempo para que se monitoree las IIEE (es una queja recurrente del personal de las UE). En Ferreñafe, Chiclayo, al igual que en San Juan de Lurigancho, había un solo encargado para la racionalización. Es decir, en la realidad, la IPE no funcionaría como se mostró y describió anteriormente.

Por último, el proceso de financiamiento es más directo de lo planteado, pues el MEF establece el techo presupuestal para las plazas en la Dirección general de presupuesto público-DGPP, independientemente de la decisión del CMCG, con lo cual este tiene que entrar a un nuevo proceso de priorización para determinar el lugar a donde se asignaran las plazas financiadas hasta donde alcance el presupuesto: De acuerdo a lo manifestado por el CMCG, una vez determinado el monto para financiar plazas se priorizan las plazas de acuerdo a los mismos criterios bajo los que se realizó el proceso de validación previo. Luego, con el presupuesto aprobado, cada DRE llama a un concurso regional para cubrir dichas plazas. Para esto cada UE debe publicar la lista de plazas vacantes, distinguiéndolas por especialidad, número de horas y modalidad de contratación. Además de una prueba de conocimiento, los expedientes de los concursantes son examinados por el comité de contratación conformado en cada UE, y junto con los resultados de la prueba, se

²⁵ De acuerdo a Daniel Cárdenas, coordinador del CMCG.

consolida un puntaje para cada postulante. Con esta puntuación se elabora un ranking entre todos los postulantes quienes acceden a las plazas de acuerdo a su orden de mérito. La contratación formal de cada docente se hace a través del comité de cada UE, quienes son los que entregan los cargos. Cabe resaltar que hasta el año 2011, dentro del proceso de contratación, los directores de cada IIEE participaban de la elección del personal que ingresaría a su IIEE, lo cual abriría una ventana más para que se creen plazas innecesarias en la determinación de excedentes.

2.2 Focalización/priorización y afiliación

2.2.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo, así como la población priorizada o atendida actualmente y la que se tiene previsto atender en los próximos años.

Contenido 07

La población objetivo de la IPE es toda la población en edad escolar, tanto aquella que no tiene acceso al sistema educativo en educación básica regular y que requiere del incremento de la oferta educativa incluyendo docentes (la cuantificación de esta población se desprende de las tasas de cobertura presentadas anteriormente y presentados en el cuadro 7 abajo) como aquella que es atendida pero en condiciones sub óptimas, sea porque no existen suficientes docentes en la institución educativa a la que asiste o porque los docentes no cuentan con las especialidades requeridas. La población ya atendida por el sistema se ve también indirectamente afectada por la IPE al momento de reasignar y racionalizar plazas. Por ello no se realiza una focalización como tradicionalmente se entiende, sino que se busca atender adecuadamente a toda la población en edad escolar del país.

Tal como funciona en la práctica, la IPE más que realizar un proceso de focalización de beneficiarios, realiza un proceso de priorización de atención a nivel de IIEE. Dado que se cuentan con recursos restringidos, la IPE prioriza de acuerdo a los criterios de la validación, del CMCG que IIEE atenderá con plazas incrementales una vez que el presupuesto es aprobado.

Cuadro 7: Matrícula y Cobertura de la EBR por nivel

	Tasa neta de matrícula 2010	Tasa de cobertura 2010
Educ. Inicial	70%	77%
Educ. Primaria	94%	98%
Educ. Secundaria	79%	92%

Fuente: ESCALE, elaboración propia

En el cuadro anterior se muestra la tasa neta de matrícula y la tasa de cobertura de la EBR. Estas cifras proporcionan una idea de que la IPE debería focalizar sus acciones para atender la educación inicial, tal como viene haciendo en parte gracias a la participación de la DEI con su programa de ampliación de cobertura.

2.2.2 Criterios de Focalización/Priorización

Contenido 08

Los criterios de priorización básicos son la atención en zonas rurales (EBI) de frontera y de escaso desarrollo por un lado (está específicamente prohibido cerrar estas IIIE), y de aquellas instituciones educativas en las que la carga docente es mayor a la requerida por el MED, por otro; estos criterios provienen del DS N° 005-2011- ED. Mientras que por otro lado, de acuerdo a la formulación de los programas y la Ley general de educación, se debe priorizar la educación inicial. Los criterios empleados por la IPE son los siguientes:

Cuadro 8: Valores referenciales para las metas de atención por nivel y modalidad

Nivel de la IIIE	Modalidad	Número de alumnos por sección	
		Urbano	Rural
Inicial	Unidocente	-	15
	Polidocente	25	20
Primaria	Unidocente	-	20
	Multigrado	25	20
	Polidocente	30	25
Secundaria	Polidocente	30	25

Fuente: Normas para el proceso de racionalización de plazas de personal docente y administrativo en las Instituciones educativas públicas de Educación básica y técnico productiva

Más adelante, se evalúa la carga de estudiantes por sección comparada con estos valores referenciales, con esto se logrará tener una mirada a la efectividad de la IPE en tanto su focalización.

2.3 Productos provistos a la población

En este caso la IPE no establece una relación directa con la población. En todo caso se debe de contrastar las plazas validadas, financiadas y otorgadas con indicadores de necesidades de docentes. Es decir examinar si las plazas brindadas responden a una necesidad real, tal como se hace en la parte 2 de la sección III. Presupuesto y resultados. Esto se fundamenta en que el único producto que se podría adjudicar para la IPE y su funcionamiento es la habilitación final de las plazas en el lugar donde son necesarias.

2.3.1 Caracterización y cuantificación de los productos o servicios provistos a la población atendida y que se tiene previsto atender.

Contenido 09

No se entregan productos a la población. En todo caso, el producto que entregaría la IPE obedece a factores coyunturales que cambian año a año por un lado, mientras que por otro también provee docentes de acuerdo a la necesidad de ampliación de la cobertura del servicio educativo. En otras palabras, la IPE provee docentes para responder a las necesidades actuales de la demanda educativa (formación específica del docente, necesidades inmediatas de servicio, etc.) en donde ya hay servicios educativos y para ampliar la cobertura del acceso a la educación.

Con el fin de tener una aproximación de la necesidad pendiente de docentes en el Perú se muestra el cuadro siguiente. En este se muestra la población a atender en cada departamento y a nivel nacional (calculada sobre la base de la matrícula y el porcentaje de cobertura-aproximado por la tasa de matrícula), los docentes requeridos, que se calcularon en base a la población por atender dividida por la carga docente, especificada en la normatividad del MED de acuerdo a cada nivel, y finalmente el porcentaje que representan los docentes necesarios respecto del total de docentes ya en el sistema de educación pública. Debe tenerse en cuenta que responder a esta demanda no solo corresponde a la IPE, sino también a otros mecanismos de ingreso al magisterio, como las evaluaciones de docentes además de que este cálculo corresponde a la necesidad total de docentes, la cual debería ser parte de programas de ampliación de cobertura. También se debe acotar que en este cálculo no se tiene en cuenta la existencia de excedentes docentes. En otras palabras, de forma estricta, el número de docentes excedentes debería restarse al total de docentes requeridos. En este sentido, estas cifras están sobreestimadas.

Cuadro 9: Población por atender y profesores necesarios por departamento.

	Inicial			Primaria			Secundaria		
	Población por atender	Docentes requeridos.	Docentes requeridos /Total Docentes	Población por atender	Doc. reque.	Docentes requeridos/ Total Docentes.	Población por atender	Doc. requer.	Docentes requeridos /Total Docentes
Total	519,190	20,768	32%	233,984	7,799	4%	632,286	21,076	12%
Amazonas	12,411	496	63%	4,772	159	4%	19,855	662	26%
Ancash	10,200	408	17%	4,665	156	2%	24,044	801	10%
Apurímac	13,021	521	42%	3,637	121	3%	11,779	393	12%
Arequipa	23,544	942	30%	5,715	191	2%	12,424	414	5%
Ayacucho	18,136	725	49%	5,199	173	3%	19,403	647	13%
Cajamarca	28,324	1133	43%	7,824	261	2%	43,602	1453	16%
Callao	13,093	524	22%	6,462	215	4%	11,176	373	8%
Cusco	26,723	1069	51%	10,006	334	4%	18,046	602	8%
Huancavelica	12,468	499	44%	3,068	102	2%	16,255	542	15%
Huánuco	20,341	814	64%	7,881	263	4%	37,032	1234	29%
Ica	9,600	384	17%	4,445	148	3%	13,471	449	9%
Junín	36,893	1476	61%	13,592	453	5%	18,813	627	7%
La Libertad	40,166	1607	43%	14,490	483	4%	49,901	1663	18%
Lambayeque	21,093	844	36%	6,073	202	3%	31,719	1057	16%
Loreto	39,502	1580	67%	25,840	861	11%	64,677	2156	39%
Madre de Dios	4,144	166	55%	1,231	41	5%	2,446	82	11%
Moquegua	1,376	55	11%	492	16	1%	1,430	48	3%
Pasco	7,141	286	56%	2,091	70	3%	5,425	181	7%
Piura	26,398	1056	33%	20,895	697	6%	33,222	1107	12%
Puno	34,909	1396	68%	8,655	288	3%	18,558	619	7%
San Martín	20,100	804	55%	4,829	161	3%	25,912	864	20%
Tacna	3,838	154	19%	1,632	54	3%	3,301	110	5%
Tumbes	3,198	128	19%	1,392	46	3%	2,940	98	6%
Ucayali	18,925	757	80%	6,924	231	7%	19,559	652	22%

En el caso de secundaria se uso un promedio de 30 alumnos por sección, en primaria de 30, y en inicial de 25. Segundo el DS N° 005-2011-MED.

Fuente: ESCALE. Elaboración propia

Por otro lado, volviendo a traer a colación el Cuadro 6 de la sección 1.1. (contenido 16), los productos priorizados a entregar por la IPE serían los docentes de inicial para las zonas rurales, luego, los docentes de inicial para las IIIE urbanas, y los docentes de nivel secundario para las escuelas rurales. Además, en el cuadro anterior se puede ver que los departamentos prioritarios a atender con docentes de educación inicial son los de la selva (Loreto, Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Amazonas) y la sierra central (Pasco, Huánuco, Junín) y la sierra sur -Puno. En cuanto a la educación primaria, la necesidad de docentes es mucho menor que en el caso de inicial y el departamento con mayor necesidad es Loreto, no obstante, dadas las limitaciones de este ejercicio

y el tamaño de la necesidad estimada, estas cifras podrían cubrirse con reasignación de excedentes. Para las IIEE de secundaria, los departamentos que requerirían más atención serían Amazonas, Loreto, Ucayali y Huánuco. En conclusión, como se observa, la selva sería la región que merecería una intervención prioritaria de la IPE en el corto plazo.

También se puede evaluar la provisión de productos de la IPE con una aproximación de si las plazas validadas llegan finalmente a las escuelas donde deberían. Para esto se utilizó la ENEDU 2011, y específicamente se empleó la información declarada por el director sobre si el año académico lo comenzó con el equipo docente completo. Se tomó la información de plazas validadas del año 2009 por escuela y se cruzó con la base de datos de la ENEDU 2011 empleando el código modular. En tanto la información de las IIEE con plazas validadas no correspondía al total de escuelas a nivel nacional y solo donde se validó y que la base de la ENEDU 2011 es una muestra, el número de IIEE para las que se tiene información es reducido (como se muestra en el cuadro siguiente). El supuesto subyacente a esta estimación es que dado que son todas IIEE donde se validaron plazas, el no haber comenzado el año con todos los docentes necesarios significaría que esa escuela requirió nuevas plazas, pero no se le atendió (por lo menos a tiempo, pues el proceso de financiamiento de plazas incrementales no necesariamente cuadra con el calendario escolar anual). Además, se debe tener en cuenta que la ENEDU 2011 es una encuesta que proviene de un proceso de muestreo, la cual al ser combinada con la información de la validación pierde su representatividad estadística de muestreo, igualmente, habría un problema en el ajuste temporal de las dos bases de datos, aunque la diferencia de dos años, como se verá más adelante puede representar el tiempo que normalmente se da entre que se requiere un plaza y finalmente esta llega a la escuela. Finalmente, se está trabajando con las IIEE a las que se les validaron plazas, aunque sabemos que estas plazas podrían no haber sido financiadas.

En el cuadro se observa que aproximadamente el 32% de las IIEE de inicial no comenzaron el año escolar con todos los docentes que necesitaban a pesar de que se les habían validado plazas. En la primaria, el 41% de las IIEE no habrían recibido a pesar de la validación. Estas cifras pueden deberse a que efectivamente en las IIEE no se llegó a atender la necesidad, o que se les validó plazas pero no todas las necesarias o que las plazas validadas no fueron financiadas. Al diferenciar las IIEE de acuerdo a si son EIB o no, se observa que entre las de inicial EIB habría un problema con la provisión de los docentes aunque entre las escuelas de inicial en castellano el problema sería mucho más grave. En cuanto a las IIEE del nivel primario, el problema de la no provisión de los docentes validados sería igual de serio en ambos tipos de IIEE.

Cuadro 10: Porcentaje de escuelas a las que se validó plazas y contaron con estas a inicios de año escolar 2011.

	EIB	Castellano	Total
Inicial			
Comenzó completo	34	268	302
	89%	66%	68%
NO comenzó completo	4	136	140
	11%	34%	32%
Total	38	404	442
	100%	100%	100%
Primaria			
Comenzó completo	32	161	193
	64%	58%	59%
NO comenzó completo	18	117	135
	36%	42%	41%
Total	50	278	328
	100%	100%	100%

Fuente: INEI-ENEDU, CMCG-Informe de validación 2009. Elaboración propia

En conclusión, de acuerdo al análisis en esta sección, la IPE tendría deficiencias para proveer el producto que de ella se espera. Sin embargo, un estudio más preciso implicaría el conocimiento del destino final de las plazas financiadas, pues con ello se lograría tener un mejor aproximado de la eficacia de la IPE en proveer su producto. Igualmente, se debe tener en cuenta que el proceso de contratación de docentes escapa a las labores de la IPE, y este puede tener sus propios problemas, los cuales en parte podrían explicar los hallazgos anteriores.

2.4 Funciones y actividades de seguimiento evaluación

2.4.1 Disponibilidad y uso del sistema de información para el seguimiento y evaluación.

Contenido 10

Se identifica como principal fuente de información en la IPE el SIRA, el cual contiene información sobre el número de aulas en cada IIEE, el número de alumnos por cada sección y características de las IIEE, el número total de plazas y por tipo, la localización y la modalidad de gestión. Otro sistema importante para la evaluación de la IPE es el NEXUS, el cual contiene información detallada de las plazas docentes a nivel nacional (desafortunadamente no se logró contar con él). Adicionalmente se encuentra el sistema de información del área de estadística educativa del MED llamado ESCALE, el cual cuenta con información complementaria al proceso de la IPE. Es necesario tener en mente que tanto el SIRA, el NEXUS y el ESCALE se manejan por separado y no se generan indicadores comunes, ni se cruza información entre ellos. No obstante, en el trabajo

cuantitativo, de acuerdo a las declaraciones del personal del MED, el SIRA se alimenta de ambos programas, mientras que por otro lado, en las IIEE se encontró que los responsables de la racionalización, personal y estadística llenaban la información requerida en cada sistema de forma separada. Esta manera de funcionar acarreaba dificultades, en primer lugar por los retrasos en el envío de la información de las IIEE a las UE, y en segundo lugar porque hasta el año 2011 no había un formato electrónico para enviar esta información (por lo que además de las actas, las IIEE enviaban sus estadísticas en archivos Excel sin un formato estandarizado, lo cual dificultaba más el compilar dichas bases de datos). En este contexto de manejo de la información se realizan los procesos de la IPE con la información proveniente del SIRA.

Dentro de la IPE también se identificó el reciente uso del SIAGIE, especialmente en las IIEE, sistema que interconecta toda la red educativa pública a nivel nacional. Esta base de datos es por medio de la cual se actualiza el SIRA hoy en día con información acerca del número de alumnos por sección matriculados. Cabe mencionar dos puntos relevantes sobre este nuevo sistema informático. En primer lugar una peculiaridad que posee es que contiene la información del DNI de los niños, con lo cual se puede corroborar la existencia de estos con la ayuda de la RENIEC. En segundo lugar, este sistema recién se ha implementado de forma obligatoria y en línea desde el año 2011. Sin embargo, estaba disponible desde varios años atrás, pero no interconectado en red, no era de uso obligatorio y tampoco muchas de las IIEE a nivel nacional contaban con acceso a Internet. Todas estas razones llevaron a que los procesos previos de la IPE se hayan realizado sin mucha ayuda de este sistema.

Para la elaboración de este informe, solo se ha contado con el SIRA y el ESCALE de entre los sistemas mencionados (además de la ENEDU 2011, los informes de la IPE para los años 2007,2009 y 2011 y la información de plazas validadas respectiva a cada uno). El primero de estos sistemas tiene como limitación la dificultad de identificar las variables dentro de la base de datos. Además, se identificaron una serie de problemas y limitaciones adicionales importantes con el sistema. Se encontró que existe duplicidad en los códigos de las plazas, lo que dificulta más aún el análisis, se suma que esta base de datos no cuenta con información acerca de la cobertura del sistema educativo en el departamento, provincia o distrito correspondiente; del mismo modo tampoco contiene información acerca de la demanda que se espera atender. Entre otros problemas identificados, se observa que hay IIEE que no tienen código modular. Esto no permite que se haga un control efectivo de las plazas a nivel nacional y dificulta el cruce de las diferentes bases de datos y sistemas informáticos del MED. Para el análisis de este estudio tan solo se cuenta con una base de datos validación de plazas para el 27% de las IIEE. Es más, dentro de las bases de datos del propio SIRA hay variables que tienen diferentes valores para la misma escuela y periodo. Por ejemplo, este es el caso de las variables de número de plazas y número de plazas excedentes.

Todas estas bases de datos (SIRA, NEXUS, ESCALE) tenían en común que se alimentan de las estadísticas emitidas por cada escuela y en las UGEL. Esto debilitaba el proceso de la IPE, pues en muchos casos los directores o responsables de estadística no llevan las estadísticas de su institución educativa de forma diligente y solo emiten la información cuando son requeridos. Incluso, en algunos casos solo se limitan a copiar la de años anteriores (según los entrevistados). Esto disminuye la validez de estas fuentes de información como insumo principal de la IPE. No obstante, la aparición del SIAGIE el año anterior dio solución a este problema de forma parcial, pues, por un lado ahora la estadística de la matrícula es de plena fiabilidad, pero aún se reporta la demora de remisión de información. Además, se debe tener en cuenta que muchas IIEE rurales no tienen acceso a internet o incluso computadoras. A continuación se muestran las principales variables identificadas en las bases de datos más importantes.

Cuadro 11: Principales sistemas de información y sus variables más relevantes

SIRA	SIAGIE	NEXUS
Nº de alumnos matriculados	Nº de alumnos matriculados	
Nivel educativo de la plaza/IE	Nivel de la IE	Nivel/programa
Nº de profesores	Nº de profesores	
Nº de secciones	Nº de secciones	
Nº de plazas (total y por tipo)	Nº de plazas (docentes)	
Código de la plaza		Código de la plaza
Tipo de la plaza		Tipo (orgánica/inorgánica)
Cargo de la plaza		Cargo de la plaza
		Situación (nombrado/contratado)
Régimen legal de la plaza		Nombre de ocupante de la plaza
Horas de la plaza		Especialidad de la plaza
DRE	DRE	DRE
UGEL	UGEL	UGEL
Código modular	Código modular	Código modular
Nº de la IE		
Nombre de la IE	Nombre de la IE	Nombre de la IE
	Asistencia de los alumnos	
	Asistencia de los docentes	
	Evaluaciones de los estudiantes	
Ubicación geográfica de la IE	Ubicación geográfica	
Fuente: Elaboración propia		

PARTE 2: Temas de evaluación

2.1 Estructura organizacional

Contenido 25

En esta sección se abordará los problemas de la organización de la IPE en base a los gráficos 2, 3, y 4, de la sección 2.1 de la parte 1 de este título. Se comenzará describiendo los problemas más importantes en cada nivel de la estructura de la IPE, para luego hacer un pequeño resumen de ellos. Para finalizar se proponen algunas lecciones a partir del programa de ampliación de cobertura de la DEI que se consideran ayudarían a mejorar el funcionamiento de la IPE.

La estructura organizacional de la IPE no es la adecuada para responder al objetivo que se le ha planteado. La organización de la IPE no tiene mecanismos de control a nivel de las IIEE ni de las instancias intermedias de gestión educativa. Al nivel de las IIEE, en la práctica, la comisión de racionalización en las IIEE no funciona y es el director quien realiza todo el proceso de racionalización de plazas, por lo que frecuentemente se hace como mera formalidad con fines distintos a los de la IPE. Las dificultades que enfrenta la IPE en este nivel se deben a que no se dan los incentivos necesarios para que el proceso se lleve a cabo adecuadamente, ya que declarar la excedencia de una plaza implica declarar la salida de un compañero de trabajo, y hasta la ruptura de las relaciones laborales dentro de la institución. Inclusive se dan casos en que se utiliza el proceso de racionalización de plazas en beneficio de quien lo realiza (generalmente el director) o como una herramienta para que la corrupción tenga lugar. Es así que en la racionalización se crean necesidades ficticias, por lo tanto innecesarias, en las IIEE para ser vendidas a docentes sin trabajo²⁶, ya que de ser validada, la plaza será vendida y no se volverá a verificar su necesidad. En otras palabras se ha viciado completamente la racionalización. Este tipo de prácticas era muy frecuente en el pasado, pero han ido disminuyendo con el paso del tiempo hasta hoy en día ser un grupo de casos aislados²⁷.

Por otro lado, se halló que la IPE contribuye a romper las relaciones institucionales/laborales dentro de las IIEE, pues según los racionalizadores entrevistados, los maestros, y hasta el director mismo no quieren involucrarse en la racionalización, sea porque no quieren ser señalados como culpables o responsables de declarar la excedencia de algún compañero o por temor a las represalias de quien es señalado como excedente. Es más es muy común que el personal declarado excedente no esté dispuesto a abandonar su puesto de trabajo y se valga de estrategias

²⁶ El negocio de esta actividad se encuentra en que una vez creada la plaza, el director contrata al “comprador”, quien ya tiene el trabajo permanentemente, pues esta plaza ya se hace inamovible y no están sujetas un proceso posterior de evaluación del CMCG o de otra instancia.

²⁷ De acuerdo al coordinador del CMCG.

legales para esto, obteniendo generalmente un fallo a su favor. Esto puede generar que los docentes permanezcan en la escuela sin tareas asignadas, lo que provoca malestar entre el resto de trabajadores y de la comunidad educativa en general.

Al nivel de las instancias intermedias de gestión educativa (UGELs y UEs) se encuentra el problema de que estas no cuentan con el personal necesario, ni las herramientas adecuadas para los fines de la IPE. Al llegar los informes de racionalización y los requerimientos de personal provenientes de las IIEE las instancias intermedias de gestión educativa no cuentan con el personal necesario²⁸ para el control de esta información y por tal motivo en muchos casos solo se limitan a compilar los requerimientos de las IIEE para luego enviarlos al CMCG. En cuanto a las herramientas que se requieren, las UEs y UGEL, no cuentan con la información pertinente en el momento necesario, pues las IIEE demoran el envío de dicha información. Además, se encontró evidencia de una falta de acceso al SIRA en las tres entrevistas realizadas a racionalizadores, y de la misma forma respecto a la información estadística del ESCALE. En resumen, en ninguno de los casos observados se utilizaba este u otro sistema para obtener información y en un caso particular, no contaba con acceso al sistema. Sin embargo, recientemente, luego de las tres intervenciones de racionalización de la IPE, se utiliza el SIAGIE como sistema de información, el cual ya no hace tan necesaria la verificación, por lo menos de la nómina de matrícula y las actas de fin de año, pues esta se podría hacer electrónicamente, gracias a que esta herramienta tiene el potencial de cruzarse con información de la RENIEC usando el DNI de los niños. No obstante lo anterior, aún es necesario monitorear la asistencia regular de los alumnos, y para esto no existen recursos suficientes según las entrevistas realizadas.

En cuanto a las capacidades de los racionalizadores, se puede decir que estas hacen mucha diferencia en el resultado de la IPE. Se ha encontrado que la experiencia de estos varía entre una institución y otra, lo cual contribuye a las diferencias entre una UE y otra. Por ejemplo, el proceso de racionalización de plazas pareciera funcionar mejor en la UGEL 05 y en la UGEL de Ferreñafe, si se comparan con la DRE de Pasco, en donde el racionalizador no tenía mucha experiencia y al mismo tiempo recién se llevaba a cabo un intento de difusión de la IPE en todas las IIEE. No obstante el mejor funcionamiento, en las dos primeras los especialistas encargados comentan que el proceso de racionalización es primordialmente un proceso de convencimiento del docente excedente para aceptar su reasignación, es más, la racionalizadora de la UGEL 05 lo define como “vender a los profesores su reasignación”.

Se suma que hay evidencia de que en las UEs no se manejan los mismos conceptos para la racionalización de recursos. Por ejemplo se encontró que un concepto muy común es el de

²⁸ De acuerdo a lo recogido en el estudio cualitativo y a los representantes del CMCG entrevistados.

“equidistancia” cuando se trata de reubicar a un docente declarado excedente. La noción básica de este concepto es que el docente solo podrá ser movido a una escuela nueva en tanto esta le quede igual de lejos de su casa que la que abandonaría. Por ejemplo, en Pasco la equidistancia de las IIEE se media en función de la distancia de la IE al centro poblado más grande o capital del distrito; en cambio en Ferreñafe este concepto se refería a la distancia entre la escuela y la UE.

Así, a modo de recopilación, entre los principales cuellos de botella, se identifican la poca disposición de los docentes a ser reasignados, amparados especialmente en la Ley N° 24029 – Ley del profesorado que les asegura estabilidad en la plaza que ocupan (estabilidad a nivel de plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo), lo cual conlleva la poca disposición de las IIEE a realizar un proceso de racionalización dentro de sí. Se encuentra también que en todos los años de funcionamiento de la IPE, exceptuando el 2011 en adelante, la información con que se realizaba todo el proceso no era fiable, no había un flujo rápido de información ni tampoco una cultura de uso de sistemas informáticos; todo esto causaba demoras en la obtención de los productos de la IPE. A nivel de las instancias intermedias de gestión educativa, se ha encontrado que un problema para la IPE deviene de la falta de capacidades del racionalizador, especialmente por su falta de experiencia o por la falta de recursos en dichas instituciones.

Estos problemas se conjugan para generar uno más: la falta del cumplimiento de las fechas estipuladas por el MED, especialmente la remisión tardía de la información también dificulta el trabajo de los encargados de la IPE, en especial a nivel central, ya que no pueden avocarse por completo a esta labor durante un periodo definido de tiempo. Finalmente, el problema de la legislación laboral que ampara a los docentes para no ser reasignados en caso de excedencia es quizás la traba más importante en todo el proceso de la IPE y, como se dijo, no permite que la racionalización y la validación se articulen adecuadamente.

En el caso de la validación de plazas, dadas las dificultades para racionalizar, el proceso en sí ya se encuentra viciado desde el inicio, pues en un escenario ideal, las plazas excedentes reasignadas servirían para cubrir las necesidades de docentes, mientras que las plazas incrementales se habilitarían donde no alcanzaron las plazas reasignadas, pero este no es el caso. Además, de acuerdo al trabajo cualitativo, la validación de plazas solo atañería al CMCG y a las UE, sin tener la participación de otras instancias involucradas en la IPE, como por ejemplo las DRE. Se suma que la IPE en esta parte de su proceso no posee un elemento de planificación y por lo cual se busca atender toda la demanda posible, sin tener en cuenta las restricciones presupuestales ni las zonas donde es más necesario intervenir. Esto lleva a que se dejen de lado quizás las IIEE más alejadas y que por otro lado no se atienda adecuadamente a todas.

Dados estos problemas, es necesario volver a mencionar la participación de la Dirección de Educación Inicial en el marco de los dos programas mencionados. Actualmente esta dirección impulsa un programa de ampliación de cobertura del cual se pueden extraer algunas lecciones para el funcionamiento de la IPE, y al mismo tiempo, el programa en cuestión engloba el funcionamiento de la IPE para el caso de inicial. Por ejemplo, retomando lo planteado en la sección 1.4 de la PARTE II del primer capítulo, se pueden extraer las siguientes a partir del modelo de ampliación de cobertura de inicial: i) La DEI, en el contexto de la ampliación de cobertura de educación inicial, cuenta con un especialista en cada DRE del país, ii) además, ha desarrollado dos documentos de gestión muy importantes. El primero es el “Modelo de ampliación de cobertura” el cual da las pautas y criterios a seguir para planificar la ampliación de la cobertura de la educación inicial. El segundo es el documento titulado “Orientaciones para la programación concertada regional del incremento de cobertura en educación inicial”, el cual provee los criterios de priorización de ampliación y sugiere los pasos a seguir para desarrollar un plan concertado de ampliación de plazas en inicial en la región; y iii) Este proceso se desarrolla bajo el supuesto de que la demanda por ampliación de la cobertura es muy grande como para hacerla toda al mismo tiempo, por lo cual es necesario tener un programa que establezca metas de forma gradual para ir avanzando poco a poco. Para esto se conforma una comisión de ampliación en cada escuela y UGEL, así como en cada DRE. En la práctica esta comisión es paralela a la comisión de racionalización, aunque comparten en muchos casos personal, pero estrictamente no están conformadas por las mismas personas. Sin embargo, esta comisión, y todo el proceso en general, tienen una tarea más amplia, pues no solo se deben de ocupar de la necesidad de los docentes si no que se encarga también de las necesidades de infraestructura, mobiliario, etc. Además, la planificación de la ampliación de inicial busca actuar de forma concertada con la población, así, la población participa en la priorización de las zonas a ser atendidas por la cobertura de inicial, lo cual legitima el proceso, a diferencia de la IPE, en donde la población se opone a la racionalización cuando se trata de excedencia.

2.2 Focalización/priorización afiliación

2.2.1 Pertinencia de criterios

Contenidos 26 y 27

Las características de la IPE hacen que su población objetivo sea toda la población en edad escolar, tanto la que aún no tiene acceso al sistema educativo, como aquella que ya se encuentra dentro de él. En este sentido la población objetivo está claramente definida. Como se mostró en el Cuadro 2 y en la sección 2.2.1 del primer capítulo aún existe subcobertura en todos los niveles de la Educación Básica Regular, especialmente en el nivel inicial. En este sentido se sugiere que la

IPE, dentro de un programa más amplio, identifique las zonas prioritarias a atender en un plan de mediano plazo dadas las restricciones presupuestales.

Serviría de mucha ayuda que la IPE se enmarque, efectivamente, dentro de un programa como el de ampliación de cobertura de educación inicial o el programa de “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular” para poder tener un horizonte de mediano plazo para su focalización y funcionamiento. Como se vio anteriormente, la IPE no cuenta con un criterio de priorización de la atención, lo que hace que intente atender al simultáneamente todos los requerimientos, dejando de lado atender adecuadamente a las escuelas (por ejemplo no se financiaron plazas administrativas) ni a las IIEE que más lo necesitaban (como se verá más adelante). En este sentido a la IPE se la debería dotar de un nuevo instrumento de focalización, el cual solo podría provenir de un plan de ampliación de cobertura.

2.2.2 Afiliación de beneficiarios

Contenido 28

No existen mecanismos de afiliación de beneficiarios propiamente dichos, pero el equivalente podría ser la matrícula en una institución educativa pública, la cual es gratuita y no debe tener requisitos. Por el hecho de estar en edad escolar automáticamente una persona se hace acreedora del derecho a recibir el producto proporcionado por la IPE, en otras palabras a recibir educación a cargo de docentes. Es decir, al acudir a una escuela de cualquier nivel en la educación básica regular, la población objetivo recibe el producto de la IPE de forma automática.

2.2.3 Focalización

Contenido 29

En este apartado se buscará evaluar los instrumentos de focalización de la IPE. Se comenzará con un diagnóstico de la IPE sobre su enfoque de subcobertura y filtración, para luego pasar a proveer una aproximación al uso de sistemas de información y herramientas con que cuentan los involucrados en la IPE a nivel descentralizado. Luego, se analiza el funcionamiento de la IPE en cuanto la focalización utilizando sus propios criterios para poder ver si estos efectivamente se implementan para la validación de plazas.

Se podría decir que la subcobertura de la IPE es la que corresponde a la sub cobertura del sistema educativo en general, aunque no se le puede atribuir la solución de este problema. Se podría además incluir en la sub cobertura la falta de especialidades por atender a nivel nacional, como es el caso de los profesores de educación física y el problema de la especialidad en secundaria y la EIB. Además, la IPE no estaría proveyendo personal administrativo, que por ejemplo, en opinión de

la encargada de la racionalización en la UGEL de San Juan de Lurigancho merma directamente la educación de los niños, pues hace que el director se aboque enteramente a ellas y descuide su función de gestor pedagógico en su IE. En cuanto a la filtración no es pertinente hablar de esta, ya que la educación pública es un derecho universal.

En cuanto a las herramientas de los encargados de la IPE, se considera que la más importante es la información y los sistemas que la soportan, es decir el SIRA y el NEXUS. Estos instrumentos, como se dijo, parecieran ser solo utilizados por el CMCG y no por las UEs. Es más, se han hallado problemas para combinar la información de estos dos sistemas y algunos problemas con la información dentro del SIRA. Por otro lado, como se menciona más adelante, se omiten en esta base de datos información relevante que agilizaría el proceso de la IPE como es el caso de tener un registro de la capacidad instalada (infraestructura) de las IIEE.

Dentro de las instancias descentralizadas de gestión local, se ha encontrado que un instrumento generalizado para la focalización de la IPE es el uso de los Cuadernos de actas que llevan los especialistas consigo. En estos cuadernos consignan las metas de atención de los colegios que visitan y monitorean, además de anotar los resultados de la racionalización, los pedidos de plazas de las IIEE y distintos apuntes como las posibilidades de reasignación. Esta es la herramienta diaria con la que trabajan los racionalizadores en las instituciones visitadas. Por lo tanto, se recomienda que se establezcan mecanismos para que esta información alimente un sistema integrado de seguimiento.

A continuación se evalúa si la IPE atiende efectivamente a sus beneficiarios utilizando sus criterios de focalización. El procedimiento para la focalización de beneficiarios obedece a las normas establecidas por el MED en el DS N° 05-2011-ED (los cuales se presentaron en el Cuadro 8) que son el principal instrumento de focalización de la IPE. En dicho Decreto se establecen los valores referenciales sobre el número de alumnos por aula que se debe tener para proveer a los estudiantes una educación de calidad. Además, en dicha norma, se establece la prohibición de cerrar IIEE unidocente en zonas rurales, de frontera o en comunidades amazónicas. En este sentido, el instrumento es válido para los fines de la IPE ya que está en línea con el objetivo planteado para la IPE. Sin embargo, en este documento no se estipula la prioridad de la atención de ninguna zona en particular, obedeciendo a características particulares. Bajo esta mirada, la IPE no cuenta con un criterio de focalización adecuado.

Ahora para evaluar el funcionamiento de los criterios de atención de la IPE se realiza un análisis se basa en las plazas validadas como medida de aproximación a las plazas que efectivamente se financiaron y entregaron (información no disponible). En el cuadro siguiente se muestra, primero, el número de alumnos por sección según el ámbito geográfico. Como era de esperar, se observa que

en promedio las IIEE rurales tienen menos alumnos por sección que las urbanas. Luego, se observa que el porcentaje de IIEE a las que se les validó plazas en cada nivel es mayor en el área rural que en el área urbana. Este hecho indicaría que la IPE estaría cumpliendo con la política de ampliación de cobertura en el área rural. Por último, en el cuadro se muestra la tasa de crecimiento de la matrícula en el periodo de referencia, según el cual, el crecimiento ha sido menor, pero positivo, en las IIEE rurales si se comparan con las urbanas. Esto seguiría reflejando un adecuado funcionamiento de la IPE en este aspecto. Se debe acotar que para este ejercicio se trabajó sobre 15,390 IIEE con las que se contaba información. Estas son el 27% de IIEE nombradas en el acápite 2.4.1 de la Parte 1 para las que se cuenta con información sobre los requerimientos y el proceso de validación de plazas.

**Cuadro 12:
Indicadores relacionados a la focalización: criterios, resultado y objetivo (2011).**

	RURAL	URBANO
Número de alumnos por sección		
Inicial	18	25
Primaria	18	27
Secundaria	20	30
Porcentaje de IIEE a las que les validaron plazas		
Inicial	79.6%	62.9%
Primaria	53.5%	21.9%
Secundaria	56.3%	47.6%
Tasa de crecimiento promedio de matrícula 2010-2011		
Inicial	0.7%	1.6%
Primaria	0.7%	0.8%
Secundaria	2.0%	0.9%

Fuente: SIRA, elaboración propia

Centrándonos solo en el área rural y distinguiendo entre IIEE de lengua castellana y nativa, se puede ver que el número de alumnos por sección es muy similar en todos los niveles de la EBR. Sin embargo, si se observa la segunda sección del cuadro siguiente, podemos ver que se validó plazas a una menor proporción de IIEE de lengua nativa en comparación a las de lengua castellana, incluso a pesar de que el crecimiento de la matrícula fue mayor a nivel primario e inicial en las IIEE de lengua nativa. Este hallazgo sugiere que para el área rural la IPE tiene deficiencias en la focalización. Por lo tanto, se puede decir que hay espacio para mejoras.

Cuadro 13:
Indicadores relacionados a la focalización: criterios, resultado y objetivo, solo rural y por lengua nativa hablada en la IE (2011)

	CASTELLANO	LENGUA NATIVA
Número de alumnos por sección		
Inicial	18	17
Primaria	18	18
Secundaria	20	19
Porcentaje de IIEE a las que les validaron plazas		
Inicial	81.4%	65.6%
Primaria	54.5%	51.3%
Secundaria	58.1%	39.0%
Tasa de crecimiento promedio de matrícula 2010-2011		
Inicial	0.7%	0.9%
Primaria	0.6%	1.0%
Secundaria	2.2%	0.8%

Fuente: SIRA, elaboración propia

Teniendo estas brechas en cuenta se debería hacer específica la prioridad de atender a las IIEE rurales de EIB. A pesar de que en la Ley N° 28044 - Ley General de Educación se estipula como prioritaria la atención de las IIEE y de la demanda en zonas rurales y de frontera, (cuarta y décima disposiciones finales y específicas), la normatividad de la IPE, especialmente el DS N° 005-2011-ED, no hace explícita la necesidad de atender prioritariamente a estas IIEE. Si bien se respeta lo estipulado en la Ley General de Educación que prohíbe la clausura de este tipo de IIEE, incluso si no cumplen con las metas de atención del MED, no se hace expresa la necesidad de atenderlas prioritariamente. De acuerdo a la propia información del MED, la población de niños de una lengua materna diferente al castellano que no es atendida por el sistema educativo es bastante alta, especialmente en el nivel inicial. Esto plantea la necesidad de establecer la prioridad de atención de esta población dentro de la IPE.

Cuadro 14: Porcentaje de niños EIB no atendidos, 2006

Lengua Materna	Inicial	Primaria	Secundaria
Quechua	54%	4%	13%
Aymara	59%	3%	9%
Aguaruna (Awajun)	72%	13%	20%
Ashaninka	72%	11%	33%
Shipibo-Conibo	42%	7%	15%
Otra lengua	76%	16%	24%

Fuente: ESCALE. Elaboración propia

A continuación y desde otra perspectiva se realizará un análisis de los requerimientos por tipo de plaza (docente, administrativa u otra). La finalidad de este ejercicio es conocer dónde y qué tipos de plazas se requirieron, qué plazas se validaron, y en qué porcentaje se hizo efectivo el requerimiento. Este análisis se hará separando a las IIEE rurales de las IIEE urbanas, pues cada grupo está dentro de realidades muy distintas y obedecen a necesidades diferentes; es más, la legislación referente a las metas de atención es diferente para cada grupo de IIEE.

Para las 15,390²⁹ IIEE que se cuenta con información sobre sus requerimientos y validación de plazas, se observa que el porcentaje que requirió plazas docentes es alto, tanto en el campo como en las ciudades, pues en el primer caso el 87.7% hizo tal requerimiento, y el 70.4% hizo lo propio en las ciudades. En total contraste, el requerimiento de las plazas administrativas y de profesionales de la salud (psicólogos, asistentes sociales, enfermeros) es bajo, salvo en las ciudades, en donde el 62% de las IIEE requirieron este tipo de personal.

Cuadro 15:
Porcentaje de IIEE que solicitaron plazas, por área geográfica y tipo de plaza (2011).

Tipo de plaza requerida	RURAL	URBANA	Total
Docente	87.65%	70.35%	81.35%
Administrativa	27.4%	61.6%	40.1%
Salud	0.19%	1.0%	0.5%
Total (N=100%)	9,788	5,602	15,390

Fuente: SIRA, elaboración propia

Luego, de estas mismas IIEE, el porcentaje al que le validaron plazas docentes fue de 63.6% en las área rurales y en menor magnitud, al 45% de las IIEE urbanas se les validó plazas docentes incrementales nuevas. En el caso de las plazas administrativas se validó este tipo de plazas a 17% de las IIEE rurales y 47% a las IIEE urbanas. Esta gran diferencia se debe probablemente a que las IIEE de las ciudades atienden a más estudiantes, por lo que requieren de más personal dedicado a estas labores.

²⁹Estas son el 27% de IIEE nombradas en el acápite 2.4.1 de la Parte 1 para las que se cuenta con información sobre los requerimientos y el proceso de validación de plazas.

Cuadro 16:
Porcentaje de IIEE a las que les validaron plazas, por área y tipo de plaza (2011).

Tipo de plaza validada	RURAL	URBANA	Total
Docente	63.61%	45.36%	56.90%
Administrativa	16.7%	47.0%	27.8%
Salud	0.08%	0.57%	0.26%
Total (N=100%)	9,788	5,602	15,390

Fuente: SIRA, elaboración propia

Luego, sobre este grupo de IIEE que reciben plazas incrementales, es decir a las que les validaron por lo menos una plaza incremental, observamos el grado de “éxito” en cuanto al porcentaje de plazas requeridas que les fueron validadas, medido mediante el ratio de las plazas validadas sobre las requeridas, expresado como porcentaje. En el siguiente cuadro se muestra el promedio de este indicador por tipo de plaza. Este porcentaje es bastante alto en general, pues por ejemplo, en las IIEE rurales el porcentaje de plazas validadas sobre las requeridas es 90% mientras que en las ciudades, el porcentaje de plazas validadas es menor a las IIEE del campo, no obstante todavía es una fracción elevada (83%). En el caso de las plazas administrativas, sucede lo mismo, aunque se debe tomar en cuenta que el porcentaje de IIEE a las que se les validaron este tipo de plazas es muy pequeño. Por último, las plazas de profesionales de la salud validadas fue el total de las requeridas.

Cuadro 17:
Porcentaje de validación sobre plazas requeridas, por área y tipo de plaza (2011).

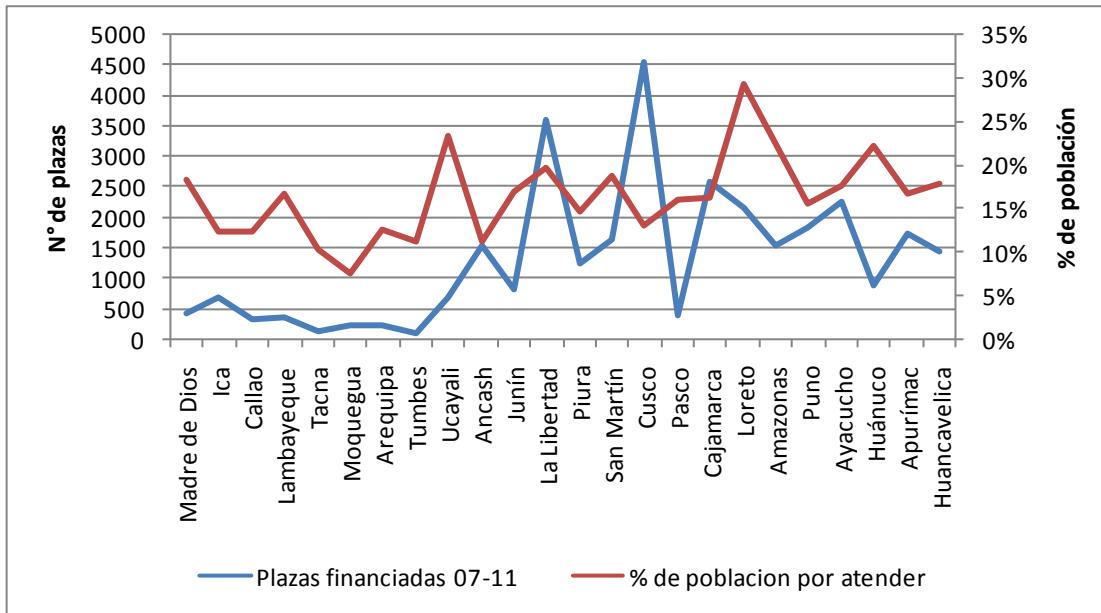
Tipo de plaza	RURAL	URBANA	Total
Docente	90.59%	82.76%	88.32%
Administrativa	90.52%	85.73%	87.56%
Salud	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: SIRA, elaboración propia

También se ha examinado la distribución de las plazas financiadas a nivel departamental para evaluar cómo se han focalizado las plazas docentes de acuerdo a las necesidades de cobertura e incidencia de la pobreza. Se puede observar en el gráfico siguiente que el número acumulado de plazas financiadas desde el 2007 hasta el 2011 va en sentido contrario al porcentaje de población por atender por la EBR. En otras palabras, se han financiado más plazas en los departamentos con un menor porcentaje población por atender, o lo que es lo mismo, con mayor cobertura. Es más, el número total de plazas financiadas no guarda una relación positiva, como se podría esperar, con la incidencia de la pobreza a nivel departamental.

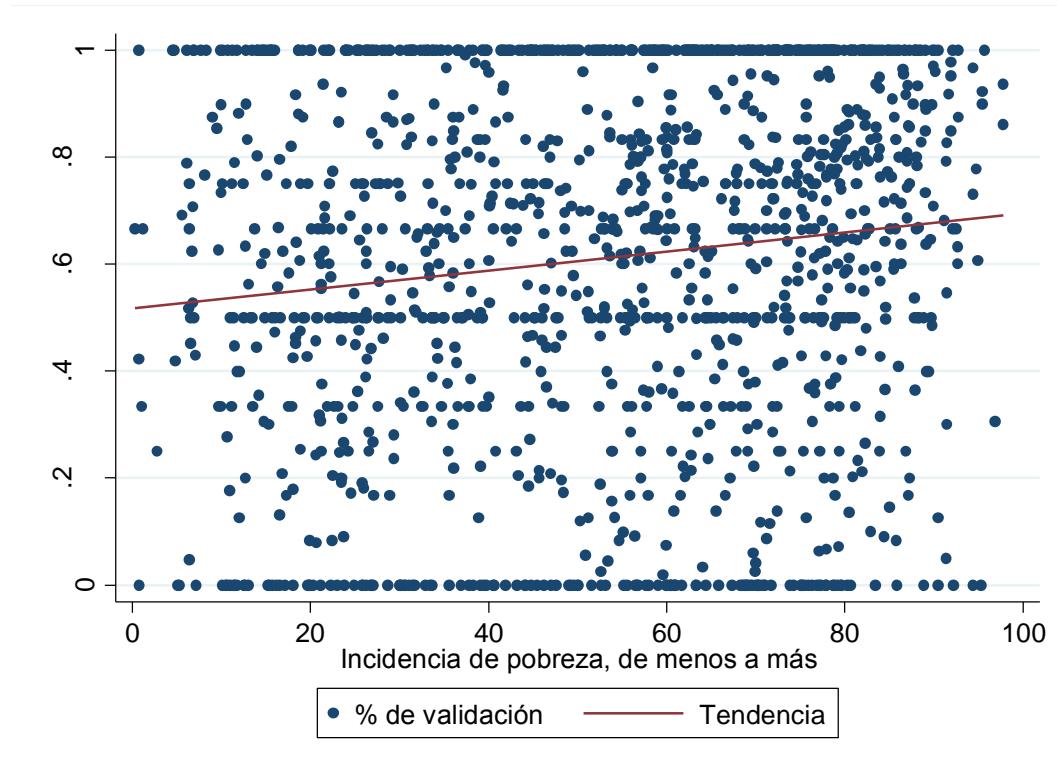
Gráfico 5:

Plazas financiadas 2007-2011 y porcentaje de población en edad escolar por atender 2011, por departamento ordenados según incidencia de pobreza, de menos a más.



Por último, se presenta el gráfico 6 que muestra la relación entre la incidencia de la pobreza a nivel distrital y el promedio del porcentaje de plazas validadas sobre plazas requeridas por escuela. El motivo para incluir este enfoque de la validación de plazas es saber si la IPE obedece en alguna medida a una lógica pro pobre (aunque la IPE no se hace explícito ningún criterio que contemple la atención prioritaria de las escuelas en zonas con altos índices de pobreza). Se observa que a este respecto la IPE tiene una lógica pro-pobre, pues la línea de tendencia muestra una ligera (y poca definida) pendiente positiva. Es decir, a pesar de que no existe un criterio explícito de atención a las IIEE de zonas pobres, la IPE las estaría priorizando en alguna medida.

Gráfico 6:
Porcentaje promedio de plazas validadas sobre requeridas según nivel de pobreza del distrito (2011)



2.3 Productos provistos a la población

2.3.1 Evaluación del proceso de obtención y entrega de productos

Contenido 30

En esta sección de evalúa el proceso de la IPE para la obtención y entrega final del producto que se le ha definido: los docentes. Se evalúa la pertinencia de las acciones y tareas (equivalentes a las actividades de un marco lógico) de la IPE frente a los problemas que se encuentran en ellas y al mismo tiempo se proponen medidas para mejorar.

El conjunto de acciones de la IPE no son pertinentes ni suficientes para lograr sus objetivos. En primer lugar el funcionamiento de la IPE no es tal cual se muestra en el Gráfico 3, ni tampoco existe un calendario definido para el cumplimiento de las tareas de la IPE. Igualmente las actividades no forman un proceso continuo y sincronizado a nivel nacional. Esto se debe a que solo se conoce de la IPE cuando se exige a una IE racionalizar o cuando dicha IE requiere una plaza incremental docente. En segundo lugar, la lógica con que se realiza la IPE en cada nivel no

necesariamente es la misma. Esta diferencia ocurre especialmente entre las IIEE por un lado y las instancias de gestión local, regional y el CMCG por otro. En tercer lugar, no se cuentan con los recursos y capacidades para que la IPE funcione de manera idónea en ninguno de sus niveles, y a que las capacidades que demanda la IPE no están presentes en todas las instancias involucradas en la misma medida. Por último, el régimen laboral al que están sujetos los docentes es una traba para la racionalización y reasignación de plazas excedentes.

Se ha encontrado evidencia de que en las IIEE el proceso de racionalización no funciona de manera adecuada. Las IIEE utilizan la comisión y la racionalización para fines distintos al de optimizar el uso de recursos. Por un lado, las IIEE pueden utilizar la racionalización para sacar a los docentes más jóvenes o que no son del agrado del grupo de poder dentro de las IIEE. Alternativamente las comisiones dentro de las IIEE también funcionan como defensa de las plazas. Por ejemplo las comisiones de racionalización en Pasco funcionaban con la lógica de mantener las plazas de la escuela, es más, se encontró indicios de que un mecanismo para mantener las plazas es crear aulas de innovación y/o informática o reasignar a los profesores a otras labores dentro de la IIEE. Por este motivo se sugiere retirar las comisiones racionalizadoras de las IIEE, pues no cumplen su finalidad de manera cabal, ya sea porque no tienen los incentivos para hacerlo, por desconocimiento de la IPE o por falta de capacidades para realizarla.

Dentro de las UEs es necesario fortalecer las capacidades de monitoreo y el flujo y sistemas información. En algunos casos, las UE no cuentan con los sistemas de información necesarios para poder realizar la racionalización y monitorear las IIEE. Por ejemplo, en la UGEL 05 de San Juan de Lurigancho, el especialista en racionalización no contaba con el SIRA hacia más de dos meses. En otros casos, aún si cuentan con los sistemas de información, el personal a cargo no lo usa o lo hace de forma muy esporádica. Es más, algunas UGEL, como la UGEL Pasco, solo interviene en la IPE cuando la DRE le solicita monitorear una escuela y tiene recursos para hacerlo. Esta UGEL no desarrolla ninguna otra labor dentro de la IPE, a pesar que de acuerdo a la norma debería ser el eslabón entre las IIEE y la unidad ejecutora, en este caso la DRE de Pasco, por lo menos consolidando los pedidos de las IIEE a su cargo.

Es así que se recomienda fortalecer las UE para que logren una mejor racionalización, y del mismo modo fortalecer los recursos y capacidades del CMCG para acompañar y monitorear los procesos en las instancias descentralizadas. De esta manera dentro de las UE se debería potenciar el uso de sistemas de información, mientras que dentro del MED se debería consolidar un sistema de información. Asimismo, se requiere de especialistas en las UE que cuente con el tiempo, recursos e información para, además de solo monitorear el cumplimiento de las metas de atención en las IIEE, puedan promocionar y monitorear los esfuerzos de racionalización de plazas y pueda planificar la ampliación de plazas en su jurisdicción. Es decir, dado que se recomienda retirar la IPE

de las IIEE, se debe dar todas las facilidades a los especialistas en racionalización de cada UE para poder desarrollar la racionalización por sí solos. Igualmente, se debe de establecer un calendario de actividades para la IPE, el cual debe estar acompañado de normas que hagan que se cumpla estrictamente, especialmente al respecto del flujo de información. Esto debe estar a la par con la dedicación exclusiva del racionalizador a esta tarea, por lo menos durante la duración de la IPE y así poder asegurar el cumplimiento del calendario.

Finalmente, se ha encontrado que una traba para el funcionamiento óptimo de la IPE es la legislación laboral a la que se sujetan los docentes, pues dificulta la reasignación de docentes cuando son declarados excedentes. Según el testimonio de que los especialistas de las UE y los directores de las IIEE, estos son sujetos de demandas por la vía judicial de parte de los docentes reasignados, ante lo cual no les queda otra opción más que dejar a los docentes y sus plazas donde se encontraban originalmente³⁰. Por un lado, estos procesos les restan tiempo para sus labores y recursos (incluso propios) pues deben dedicarse a realizar sus descargos ante la fiscalía. Se suma que, esto hace que muchos directores y docentes (e incluso personal de las unidades de gestión) no quieren realizar la racionalización o involucrarse en ella, pues temen ser denunciados por quienes no están dispuestos a dejar sus centros de trabajo. Se ha encontrado evidencia de la dificultad de reasignar plazas por la diferencia de regímenes legales a los que están sujetos los docentes, pues desde un punto de vista presupuestario no es lo mismo cubrir la necesidad de plazas con plazas bajo la Ley N° 24029 – Ley del profesorado, que con plazas de la Ley N° 29062, Ley de la Carrera Pública Magisterial, en tanto los salarios que se pagan a los docentes dentro de cada una son diferentes y esto genera reticencia de las UGEL a recibir docentes de la nueva ley, pues hace que se ejerza más presión sobre su presupuesto, afirman. Por un lado, las UGEL se muestran reacias en aceptar la reasignación de plazas entre estas mismas instancias, pues consideran que esto significará una reducción en su presupuesto. Dada la precariedad presupuestal con que se desenvuelven las unidades de gestión, estiman que el traslado de una plaza fuera de su jurisdicción significaría la pérdida de recursos para su funcionamiento, por lo que en algunos casos se muestran reacios a aceptar esta práctica.

En este sentido es necesario incorporar mecanismos legales que faciliten a las UE la tarea de reasignar plazas excedentes. Por ejemplo, para el caso anterior, la propuesta de una nueva ley general para todo el profesorado plantea una solución inmediata, mientras que al mismo tiempo dar solución implica generar mayor conciencia sobre la IPE entre los docentes, pues como se dijo anteriormente ningún docente quiere ser declarado excedente y considera tener un derecho ganado sobre su puesto de trabajo. Es pues necesario hacer comprender que los docentes

³⁰ Este es el caso de docentes con mayor tiempo de permanencia dentro de las IIEE, en el caso de los docentes más jóvenes parece no haber mucho problema frente a la reasignación de su plaza.

excedentes no son peores que los que no son declarados así, ni que el maestro es dueño de su puesto de trabajo, sino que está al servicio de un empleador, que en este caso es el MED y la población. A su vez, se deben dar mecanismos legales que permitan la rápida reasignación de plazas sin que esto implique vulnerar los derechos laborales de los docentes. Por ejemplo, se propone dar incentivos para que los profesores se reubiquen dentro una nueva IIEE si son declarados excedentes. Por ejemplo, se les podría dar una bonificación extra en su currículum dentro de la línea de carrera.

Por otro lado, entre las tareas prioritarias se debe fijar y asegurar que se cumple un calendario de las actividades dentro de la IPE. Uno de los principales problemas de la IPE es el “timing” de sus acciones y tareas y las consecuencias de los retrasos. De acuerdo a las entrevistas realizadas (tanto en las UE, como en el CMCG), uno de los principales problemas es el envío tardío de la información sobre la matrícula desde las IIEE. Actualmente esta información se remite mediante el SIAGIE, con lo que se tiene información verídica de la cantidad de alumnos matriculados. Sin embargo, las IIEE solían enviar esta información con retraso, lo cual demoraba todo el proceso de la IPE en general³¹. Se propone que se establezcan penalidades a quien no cumpla los plazos, especialmente respecto al envío de información, no obstante es también necesario proveer de todo el personal administrativo necesario en las escuelas a nivel nacional, para que así tanto los directores, como los docentes en general, no descuiden sus labores pedagógicas por cumplir los requerimientos administrativos.

De forma transversal se propone, articular la IPE en una estrategia de ampliación de la cobertura, como por ejemplo el programa de ampliación de cobertura de educación inicial de la DEI. De esta manera la IPE funcionaría como un componente para la ampliación de cobertura. Por otro lado, cuando no se trate de ampliación de cobertura la IPE debería funcionar con autonomía técnica para cubrir las necesidades en términos de especialidad y de aumento de la demanda estudiantil.

Además de todo esto, dada la necesidad de atender prioritariamente la educación rural y en especial la inicial y la EIB, la IPE enfrenta un serio problema de oferta de docentes para atender adecuadamente estas necesidades. Como se observa en el Cuadro 18, los egresados con formación en educación inicial al año 2010 tan solo alcanzaron a ser 2,014, En el caso de la EIB, esta cifra es aún menor, pues tan solo el año 2010 egresaron 503 nuevos docentes con esta formación. Estos números dan cuenta de una restricción de oferta de docentes con esta especialidad, lo cual explicaría que en muchos casos y especialmente en la educación rural, se

³¹ Sin embargo, esta demora se puede deber a la falta de recursos informáticos en las instituciones educativas. Por ejemplo, en el distrito de Huayllay, Provincia de Pasco, departamento de Pasco, solo existe una escuela con acceso a internet, a la cual deben acudir los representantes del resto de IIEE para alimentar el sistema con su información.

aceptan docentes que solo tengan estudios inconclusos pero que si dominen la lengua nativa. Claramente este factor escapa del ámbito de la IPE, pero afecta directamente su desempeño. Dar solución a este problema pasa por dar una política de formación a nivel nacional para que las instituciones de formación pedagógica alineen su oferta educativa con las necesidades del sector.

Cuadro 18: Egresados con formación en EIB y educación inicial

Egresados de la carrera de educación inicial, según tipo de gestión de institución superior				
	2007	2008	2009	2010
Públicos	898	924	953	767
Privados	1378	1072	1058	1247
Total	2276	1996	2011	2014

Egresados de las carreras EIB				
	2007	2008	2009	2010
Públicos	440	338	439	487
Privados	0	11	20	16
Total	440	349	459	503

Fuente: Programa de ampliación de cobertura de la EBR.

2.4 Funciones de actividades y seguimiento y evaluación

2.4.1 Pertinencia de indicadores

Contenido 31

Aunque no se cuenta con indicadores de seguimiento, la operación de la IPE se rige de acuerdo a los indicadores de carga docente establecida en la ley (DS N° 005-2011-ED) por lo que cada vez que se realiza un proceso de racionalización de plazas, se evalúa el estatus de las plazas para determinar los excedentes tomando como referencia los indicadores de dicha norma, sin contemplar un componente intertemporal para evaluar el funcionamiento del sistema. Por otro lado, al interior de las UEs y el CMCG no parece haber un proceso de seguimiento sistemático de las plazas validadas y financiadas a pesar de contar con la información disponible. Es más, pareciera que los procesos de racionalización y validación de plazas son independientes de año a año. Igualmente, las UEs no realizarían un seguimiento de las plazas incrementales, ya que no tienen los recursos para monitorear el funcionamiento de estas en cada IIEE.

Por su parte, el SIRA tiene deficiencias que no permiten llevar a cabo un proceso de seguimiento completo. Durante la elaboración de este informe se encontraron problemas de consistencia en la data de ese programa, además de que este sistema informático no se puede cruzar con el resto de información estadística de manera directa, entre otros problemas mencionados en la sección

2.4.1.; igualmente se encontró que hasta el uso obligatorio del SIAGIE no había manera de corroborar los datos declarados por las IIEE. También vale la pena mencionar que no existe una base de datos sistematizada sobre los requerimientos y validación de las plazas que comprenda todas las intervenciones de la IPE.

Por otro lado, en tanto en esta evaluación se trata de enmarcar el programa dentro del PELA y el programa “Incremento en el acceso de niños y adolescentes a los servicios de educación básica regular”, los indicadores de estos programas, mencionados en la Sección 1.3, son pertinentes a la IPE. Aquí hay que mencionar que especialmente los pertenecientes al PELA son los más relevantes para evaluar el avance de la IPE en cuanto a su objetivo específico (proveer de docentes con la formación pertinente en el momento que se necesitan), en tanto contemplan la carga docente y la formación pertinente de estos; mientras que los del segundo programa en cuestión proveen una mirada más general al objetivo de ampliar la cobertura del sistema educativo.

En cuanto a los indicadores propuestos para evaluar el desempeño de los procesos de la IPE en el Cuadro 4 de la sección 1.3 del primer título, se deberán construir de manera periódica, para lo cual es necesario contar con la información necesaria de manera sistematizada. Es más, estos indicadores fueron construidos tomando en cuenta la información del SIRA, pero se debería incorporar información adicional a este sistema para poder mejorar los indicadores propuestos. De esta manera se sugiere incorporar información sobre la capacidad de la infraestructura de las IIEE e información del desempeño docente o por lo menos de su formación. Esta última variable ya se halla en el NEXUS, pero dado los problemas de falta coordinación entre estas áreas del MED y que ambos sistemas tienen deficiencias al identificar sus unidades de estudio (plazas e IIEE), generar indicadores de seguimiento es muy complicado con estas fuentes de información.

En el cuadro a continuación se compilan todos los indicadores que se sugieren para evaluar la IPE. Se separa aquellos destinados a medir la efectividad de la IPE en obtener su propósito, la eficiencia de la IPE para esto y por último aquellos de equidad en la distribución de los recursos y de infraestructura, en la medida que se encontró que esta era un condicionante para el resultado de la IPE. Todos estos indicadores se deben de manejar dentro de un solo sistema de información, administrado por la unidad de planificación y construido por el área de estadística del MED. Este sistema de información debe ser único a nivel de todo el sector y debe de ser de acceso universal en todo el país. Actualmente ya se viene desarrollando un sistema de información que consolida todo el sistema educativo. Esta iniciativa, impulsada por la Secretaría General del MED, tiene el reto de proveer tanto información relevante para la resolución de necesidades actuales del sistema, como para la tarea de ampliar la cobertura del sistema educativo.

Cuadro 19: Indicadores propuesto para la IPE*.

Indicador	Tipo
Carga doc. Promedio en inicial unidocente	Efectividad
Carga doc. Promedio en inicial mustiedad	
Carga doc promedio en inicial rural	
Carga doc promedio en inicial urbano	
Carga doc. Promedio en primaria unidocente	
Carga doc. Promedio en primaria multigrado	
Carga doc. Promedio en secundaria	
IIEE inicial que les financiaron plazas (rural)	
IIEE inicial que les financiaron plazas (Urbano)	
IIEE inicial en castellano que les financiaron plazas	
IIEE inicial en lengua nativa que les financiaron plazas	
IIEE primaria que les financiaron plazas (rural)	
IIEE primaria que les financiaron plazas (Urbano)	
IIEE secundaria que les financiaron plazas (rural)	
IIEE secundaria que les financiaron plazas (Urbano)	
Plazas financiadas/plazas validadas (rural)	
Plazas financiadas/plazas validadas (urbano)	
Plazas financiadas/plazas validadas (inicial)	
Plazas financiadas/plazas validadas (primaria)	
Plazas financiadas/plazas validadas (secundaria)	
Plazas validadas/plazas requeridas (rural)	Eficiencia
Plazas validadas/plazas requeridas (urbano)	
Plazas validadas/plazas requeridas (por departamento)	
Plazas financiadas/plazas requeridas (rural)	
Plazas financiadas/plazas requeridas (urbano)	
Plazas financiadas/plazas requeridas (inicial)	
Plazas financiadas/plazas requeridas (primaria)	
Plazas financiadas/plazas requeridas (secundaria)	
Plazas no reasignadas/plazas excedentes (por departamento)	
Plazas a reasignar por incongruencia de la especialidad/plazas excedentes	
Número total de plazas financiadas	Efectividad
Ratio monto total financiado/monto requerido para financiar todas las plazas	Eficiencia
Financiamiento por plazas (total y por departamento y condición de pobreza)	Presupuesto y ejecución
Financiamiento por alumno (total y por departamento y condición de pobreza)	
Número de aulas por IIEE (por nivel)	Infraestructura
Capacidad de alumnos por aula (por nivel, con detalle por IIEE)	

No se establecen indicadores relacionados a la ampliación de cobertura pues se considera de que estos deben ser definidos por una estrategia con dicho fin,

Elaboración propia.

2.4.2 Disponibilidad y uso del sistema de seguimiento

Contenido 32

No hay seguimiento y no se dispone de la información pertinente cuando se requiere, en las UE, el especialista en racionalización no tiene acceso al SIRA³² o no acceden a este sistema de manera permanente. Además, el SIRA no permite actualizar los datos de forma interactiva al especialista en racionalización, lo cual dificulta su trabajo por lo que las unidades ejecutoras llevan su proceso de racionalización utilizando su propia información (apuntes, registros administrativos, informes de los colegios). Se suma que, el sistema informático principal de la IPE, el SIRA, no cuenta con información ordenada. Hay muchas IIEE que no tienen código modular y esto dificulta que las diferentes bases de datos del MED se liguen unas con otras y se pueda obtener información de manera rápida sobre el sistema entero.

Entre otros problemas del SIRA está el hecho de que hay plazas que comparten el mismo código modular en distintas IIEE. Esto podría significar dos cosas: o hay un error en el sistema o es que estas plazas efectivamente fueron movidas de una escuela a otra. No obstante lo último puede significar una reasignación efectiva, no existe ninguna variable que lo indique de manera explícita. Es más, dado que se ha constatado la dificultad de reasignar plazas incluso entre IIEE del mismo distrito, es poco probable que estas plazas hayan sido reasignadas entre departamentos. En cualquier caso hay un espacio de mejora dentro de este sistema que empieza por un proceso de revisión y validación. Además, este instrumento no contempla el criterio de disponibilidad de infraestructura, la cual muchas veces determina el resultado de la racionalización. Así por ejemplo hay IIEE en las que las secciones no cumplen con las metas de atención establecidas, sin embargo esto sucede por qué en sus aulas ya no hay espacio para más alumnos. Por lo tanto, se debería contar con información del acervo de inmobiliario con que se cuenta en cada IIEE.

Como se mencionó, el SIRA también tiene otros problemas tales como la inconsistencia del valor de algunas variables entre distintas bases de datos que componen el sistema (por ejemplo el número de plazas validadas y el número de plazas excedentes no coincide para las mismas IIEE en bases de datos diferentes), la existencia de bases de datos que no cuentan con información para todos los departamentos, no todas las bases de datos cuentan con el mismo número de IIEE, dentro de las bases de datos no se puede definir fácilmente el total de IIEE en el país. Por último, solo se cuenta con información sobre la validación del proceso 2011 para 15390 IIEE de las 54298

³² UGEL 05, San Juan de Lurigancho. Al momento de la entrevista, hacía dos meses que la especialista en racionalización no podía acceder al SIRA.

que se lograron identificar en todas las bases del SIRA. Es decir para aproximadamente el 27% de las IIEE.

Se suman los problemas de falta de articulación de sistemas informáticos. A pesar de que el SIRA se alimenta de sistemas como el NEXUS, el SIAGIE (recientemente obligatorio a nivel nacional) y demás estadística de las IIEE, estas bases de datos no son sintetizadas en una sola, ya sea por falta de una verdadera voluntad de hacerlo o simplemente porque estas no comparten el mismo código de identificación de unidades de estudio (las IIEE). En el CMCG no se trabaja con el código modular como identificador de escuela, a pesar de ser un código único a nivel nacional, mientras que la unidad de estadística del MED si lo hace así. En este contexto se hace muy difícil articular los sistemas de información. Por tanto, se recomienda que la articulación de los sistemas empiece por la definición y adopción de un único código para identificar las unidades de estudio (IIEE y recursos humanos).

Un hallazgo muy importante en el estudio cualitativo es la falta de acceso y uso de los sistemas de información en las UEs visitadas. En todas estas, prima el uso del soporte físico de la información mientras que no se emplea la computadora para obtener información sobre sus IIEE. Incluso, el racionalizador de la UGEL de Ferreñafe considera que todas las estadísticas sobre las IIEE (matriculados, docentes) deberían mantenerse en soporte físico, pues de esa manera ya no se pueden modificar y están en un acta firmada por un responsable, lo que las hace “confiables”. Otro serio problema que se ha detectado es que los racionalizadores no tienen acceso directo a las demás plataformas informáticas como el ESCALE³³ o el NEXUS. Por lo que para tener información de estos sistemas deben de acercarse personalmente a los responsables de cada sistema. Por tales motivos, urge impeler el uso de sistemas informáticos en las instancias intermedias de gestión educativa, ya que el flujo de información sería mucho más rápido.

Ante esta realidad, como se mencionó antes, actualmente dentro del MED se está desarrollando un sistema de información que abarque todo el sistema educativo en todas sus modalidades y niveles. Este sistema se alimentará del propio SIAGIE y del Sistema Único de planillas y otros para poder contar con información confiable de todo el sistema. Al momento del desarrollo de este informe dicho sistema, denominado ABACO, se encontraba en la fase de diseño conceptual, esperando se pueda empezar su construcción el próximo año. Se espera que con este sistema se puedan gestionar mejor los recursos tanto dentro de la IPE como en todo el sector educativo.

³³ Pareciera que ni siquiera saben que se puede acceder a él a través de su portal web.

III. PRESUPUESTO Y RESULTADOS

PARTE 1: Información sobre la IPE

En vista de que el presupuesto en evaluación compete a la ampliación de plazas docentes (no orgánicas) y la consiguiente contratación de docentes, el análisis corresponde al gasto corriente en remuneraciones a los docentes y personal administrativo contratado luego de la culminación del proceso de la IPE. Aunque en ella intervienen personal en todas las instancias involucradas en el MED, no es posible cuantificar el valor o presupuesto que representan dentro de la IPE, ya que no se puede contabilizar el total de personal que participa, ni se puede cuantificar el tiempo que le dedican quienes participan, ni durante qué período del año. Tomando en cuenta estos límites, es posible estimar el presupuesto asignado al programa en los años en que opera y solo el destinado a las plazas docentes (utilizando la información de salarios correspondiente a docentes contratados y al personal administrativo), tal como se presenta en las secciones siguientes.

3.1 Criterios de asignación, transferencia de recursos y/o modalidad de pago

Contenidos 11 y 12

Luego del trabajo de revisión de información, entrevistas y visitas se observa que los criterios de validación de plazas son los establecidos en la normatividad que acompaña al DS N° 005-2011-ED, sin embargo es necesario hacer algunas precisiones. Primero, una vez realizado todo el proceso de validación, las plazas financiadas se tienen que ajustar a la restricción presupuestaria del MEF, para esto el CMCG prioriza las plazas a ser financiadas y de acuerdo al coordinador del CMCG los criterios empleados en esta actividad son los mismos que en la fase previa. Segundo, en el marco del programa de ampliación de cobertura de educación inicial se han asignado más plazas en este nivel educativo, es decir, en la práctica funciona como un criterio más.

Los recursos se transfieren de acuerdo a la validación de las plazas para su ejecución a las instancias correspondientes. El proceso de transferencia idealmente es mediante la Ley de presupuesto de cada año fiscal, pero dados los retrasos en la determinación de las plazas validadas, el financiamiento de las plazas se hace con decretos de urgencia o decretos supremos. Luego, la llegada del docente al aula, escapa de la IPE, pues ya obedece a los procesos administrativos de las UGEL.

3.2 Proceso de asignación, transferencia de recursos y/o modalidad de pago

Contenido 13

No aplica directamente a la IPE en tanto no existe una transferencia de recursos a los beneficiarios. En todo caso, el flujo de las acciones de la IPE para la provisión de docentes está descrito en el Gráfico 1. Por otro lado, la IPE no tiene un calendario definido, mas solo se estipula que debe darse a inicios de año escolar y a más tardar en el mes de junio³⁴. Es decir, la cronología establecida para el proceso no va en concordancia con el calendario escolar desde la norma, y da paso a que en algunos casos recién se llegue a habilitar (financiar) la plaza en el mes de junio o incluso más tarde. Esto perjudica en sobremanera a la población estudiantil, por lo cual el proceso debe ser ajustado de acuerdo al calendario escolar.

3.3 PIA/PIM vs. Presupuesto ejecutado

Contenido 14

No se cuenta con la información tal cual es requerida (PIA y PIM), pues no es posible identificar este pliego presupuestal en el SIAF; además por la naturaleza de la IPE es probable que no cuente con una programación de los recursos asignados o ejecutados. Se cuenta sí con información acerca de los recursos con que dispone la IPE. Por la forma de operar de la IPE a esta se le asigna el presupuesto de forma residual, es decir recibe una parte del resto de presupuesto del pliego. Esta forma de financiamiento hace que no se pueda elaborar un planeamiento a mediano plazo, además de prolongar el proceso de la IPE (las plazas ya validadas por CMCG deben de entrar a un proceso de priorización debido al presupuesto disponible, es más, las plazas administrativas muchas veces se dejan de lado³⁵).

A continuación se presenta el monto de presupuesto asignado para financiar las plazas, el total de plazas validadas por el CMCG y el financiamiento por plaza. Como se puede ver, el presupuesto asignado por plaza ha ido en aumento entre un proceso y otro de la IPE. Sin embargo, el monto absoluto se redujo fuertemente del 2007 al 2009, luego de un ligero aumento en el año 2008, motivo por el cual el total de plazas financiadas se redujo drásticamente, pasando de ser más de 4,500 a menos de 1,000. En el año 2010 el total de plazas financiadas se elevó considerablemente hasta superar las 4,700 plazas financiadas y para el 2011 el número de plazas financiadas llegó a ser casi 9,000; casi doblando el total del año anterior y en el año 2012 llegó a ser igual a casi trece mil. Por otro lado, se observa que el número de plazas validadas no varió de manera más drástica. Esto implicaría que la reducción en las plazas financiadas se debe el recorte del presupuesto entre los años 2007 y 2009.

³⁴ DS N° 005-2011-ED y normativa correspondiente.

³⁵ De acuerdo al personal CMCG.

Cuadro 20: Costo estimado de las plazas docentes financiadas, 2007-2012

	Presup. total (S/.)	Plazas validadas	Plazas financiadas	Financ. por plaza (S/.)
2007 ^a	30,794,608	10,269	4,547	6,773
2008 ^b	37,337,270	-	3,995	9,346
2009 ^c	5,777,749	11,089	807	7,160
2010 ^d	35,023,526	-	4,739	7,390
2011 ^e	105,643,189	14,086	8,904	11,865
2012 ^f	197,631,875	-	12,736	15,518

a/. De acuerdo a DS 113-2007-EF, DS 129-2007-EF, DS 164-2007-EF, DS 165-2007-EF, DS 215-2007-EF, DS 171-2007-EF, DS 094-2007-EF; para los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica, La Libertad, Provincias de Lima, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali

b/. De acuerdo al DU N° 021-2008-ED y al DS N° 008-2008-ED. No se cuentan 5,719 plazas financiadas por no contar con el monto de financiamiento de dichas plazas bajo la LEY N° 29142, DF 49.

c/. De acuerdo a los DU 083-2009, DU082-2009, DU 101-2009, DS 249-2009-EF.

d/. De acuerdo al DU N° 034-2010-ED y al DU N° 040-2010-ED.

e/. De acuerdo a los DS 014-2011-EF, DU 034-2011, DU 039-2009, DS 185-2011-EF.

f/. De acuerdo al DU N° 006-2012-ED.

Fuente: SIRA y decretos mencionados, Elaboración propia

3.4 Costos de los productos y sus metas físicas

Contenido 15

La IPE no entrega productos a la población de forma directa, por este motivo no existen costos asociados a estos. Los costos asociados a la IPE son el valor de las plazas validadas y finalmente financiadas mostrados en el cuadro anterior. Empleando el costo por plaza estimado en el cuadro anterior para el año 2012 (igual a 15,518 nuevos soles) y combinando esta información con la necesidad de docentes para cubrir la demanda de docentes del Cuadro 9, se estimó el costo aproximado de financiar las plazas en cada nivel y departamento. Para financiar las plazas docentes necesarias para atender las necesidades de cobertura pendientes en inicial se necesitarían alrededor de 322 millones 270 mil nuevos soles al año, para cubrir las plazas de primaria se necesitarían aproximadamente 121 millones de soles, y por último, las plazas de secundaria costarían 327 millones de nuevos soles.

Cuadro 21: Docentes requeridos (Doc req.) e inversión para su financiamiento.

	Inicial		Primaria		Secundaria	
	Doc req.	Monto necesario para financiar las plazas S/.	Doc req.	Monto necesario para financiar las plazas S/.	Doc req.	Monto necesario para financiar las plazas S/.
Total*	20,768	322,271,636	7,799	121,032,268	21,076	327,060,360
Amazonas	496	7,703,710	159	2,468,405	662	10,270,329
Ancash	408	6,331,240	156	2,413,050	801	12,437,367
Apurímac	521	8,082,497	121	1,881,087	393	6,093,072
Arequipa	942	14,614,390	191	2,956,259	414	6,426,334
Ayacucho	725	11,257,605	173	2,689,345	647	10,036,619
Cajamarca	1,133	17,581,114	261	4,047,339	1,453	22,553,710
Callao	524	8,127,154	215	3,342,335	373	5,781,116
Cusco	1,069	16,587,589	334	5,175,976	602	9,334,590
Huancavelica	499	7,739,200	102	1,586,828	542	8,408,102
Huánuco	814	12,626,067	263	4,076,784	1,234	19,155,589
Ica	384	5,959,087	148	2,299,254	449	6,968,289
Junín	1,476	22,899,989	453	7,030,857	627	9,731,368
La Libertad	1,607	24,932,046	483	7,495,240	1,663	25,811,909
Lambayeque	844	13,092,714	202	3,141,460	1,057	16,406,948
Loreto	1,580	24,519,390	861	13,366,263	2,156	3,345,5378
Madre de Dios	166	2,572,546	41	636,964	82	1,265,370
Moquegua	55	853,983	16	254,255	48	739,602
Pasco	286	443,2436	70	1,081,727	181	2,806,124
Piura	1,056	16,385,540	697	10,808,493	1,107	17,184,422
Puno	1,396	21,668,513	288	4,476,725	619	9,599,186
San Martín	804	12,476,625	161	2,497,903	864	13,403,463
Tacna	154	2,382,310	54	844,248	110	1,707,435
Tumbes	128	1,984,978	46	720,014	98	1,520,973
Ucayali	757	11,746,906	231	3,581,635	652	10,117,228

En el caso de secundaria se usó un promedio de 30 alumnos por sección, en primaria de 30, y en inicial de 25. De acuerdo al DS N° 005-2011-ED.

*/ Incluye a Lima metropolitana y provincias.

Fuente: ESCALE. Elaboración propia

PARTE 2: Temas de Evaluación

3.1 Eficacia y calidad de la IPE

3.1.1 Desempeño de la IPE en cuanto a actividades

Contenido 33

De acuerdo al análisis realizado, las tareas de la IPE no se cumplen cabalmente, especialmente a nivel de las IIEE, por los motivos ya mencionados. A pesar de haber IIEE donde si se lleva a cabo, la racionalización no es un proceso generalizado y en muchos casos es tomado como algo negativo. En este ámbito no se cuentan con metas explícitas sobre la operación de la IPE, pero son pertinentes los indicadores de reasignación de plazas y plazas excedentes por que dan cuenta del funcionamiento del proceso. Más adelante se tratan dichos indicadores al evaluar la efectividad de los resultados.

Las tareas en las UEs se llevan a cabo de forma parcial, pues los encargados no tienen tiempo para hacer un seguimiento efectivo del proceso, ni los recursos para tal fin. Se suma que también están sujetos a presiones de la comunidad en algunos casos o a que la rotación de personal en estas instituciones hace que la IPE no logre asentarse.

3.1.2 Desempeño de la IPE en cuanto a la obtención de productos

Contenido 34

El producto provisto por la IPE son las plazas habilitadas finalmente en las IIEE. En este sentido solo es posible evaluar la relación entre las plazas financiadas y las plazas validadas, pues no se cuenta con información del destino final de las primeras. Del mismo modo, tampoco es posible contrastar esta con el nivel de cobertura por la misma razón que se acaba de mencionar, en tanto la cobertura se da por nivel. Pese a esto, se intenta evaluar la IPE en cuanto a su eficacia para habilitar plazas comparando las plazas validadas y las plazas finalmente financiadas en cada departamento. De esta manera se puede tener una aproximación de la capacidad de la IPE de producir y proveer su producto final. Como se observa en el cuadro siguiente, el porcentaje de plazas financiadas tiene mucha variación de un departamento a otro y de un año al siguiente, en otras palabras, el porcentaje de plazas financiadas no parecería responder a ningún criterio relacionado al departamento, ni tampoco a factores históricos, pues el porcentaje de plazas financiadas de un periodo no se relaciona con el del anterior. Dado este comportamiento de la provisión del producto, sumado a que no se cuenta con una serie más larga, no se pudo evaluar la

eficacia de la IPE de forma precisa, y tampoco es posible establecer metas de provisión de productos.

Particularmente, se debe de notar que en el año 2011 en muchos departamentos el porcentaje de plazas financiadas supera el 100%, hecho que solo ocurre en un caso en el año 2009 y en ninguno en el 2007. Esto sucede generalmente en los departamentos en los que en procesos anteriores no habían recibido plazas, lo cual implica dos cosas. Una, que hay una intención de compensar las inequidades en el proceso de aprobación de presupuesto, y dos que hay un serio problema en la coordinación temporal entre el financiamiento y habilitación de plazas validadas. En este caso el desempeño de la IPE debería mejorar, ya que este hecho sería evidencia de la demora de la IPE en proveer su producto. Es decir, la IPE no es eficaz en la provisión de plazas, pues parecería demorar en promedio hasta dos años en proveer las plazas que se validaron. Se debe recordar que en los años 2008, 2010 y 2012 también se financiaron plazas, las cuales fueron el resultado de un proceso de validación, pero desafortunadamente, no se contó con la información de este proceso³⁶.

³⁶ El MED no remitió esta información.

Cuadro 22:
Plazas financiadas y validadas por departamento y proceso de la IPE

Departamento	2007			2009			2011		
	Financ.	Validadas	% Financ.	Financ.	Validadas	% Financ.	Financ.	Validadas	% Financ.
AMAZONAS	325	336	97%	0	948	0%	254	840	30%
ANCASH	638	1,177	54%	0	208	0%	169	849	20%
APURIMAC	425	634	67%	250	105	238%	632	426	148%
AREQUIPA		349	0%	0	47	0%	87	273	32%
AYACUCHO	373	443	84%	185	456	41%	1,157	786	147%
CAJAMARCA	719	800	90%	0	1,243	0%	569	1,385	41%
CALLAO	20	192	10%	0	161	0%	165	57	289%
CUSCO	704	839	84%	0	1,377	0%	1,637	1,208	136%
HUANCAVELICA	313	343	91%	200	652	31%	380	736	52%
HUANUCO		390	0%	0	612	0%	375	1,012	37%
ICA	212	438	48%	0	229	0%	190	327	58%
JUNIN	163	299	55%	35	379	9%	298	339	88%
LA LIBERTAD	1,168	1,698	69%	0	1,415	0%	618	1,478	42%
LAMBAYEQUE		517	0%	0	65	0%	56	343	16%
LIMA METROP.	125	1,802	7%	0	198	0%	267	248	108%
LIMA PROV	258	666	39%	0	86	0%	82	210	39%
LORETO	1,002	1,002	100%	0	470	0%	284	1,181	24%
MADRE DE DIOS	168	226	74%	0	42	0%	63	205	31%
MOQUEGUA	96	173	55%	0	73	0%	40	44	91%
PASCO	118	126	94%	137	0	-	21	248	8%
PIURA		695	0%	0	701	0%	386	334	116%
PUNO	547	986	55%	0	769	0%	621	569	109%
SAN MARTIN	424	1,067	40%	0	421	0%	205	632	32%
TACNA	25	60	42%	0	81	0%	82	44	186%
TUMBES		62	0%	0	-	-	51	46	111%
UCAYALI	191	375	51%	0	351	0%	215	266	81%
En blanco					11,089	-			
TOTAL	8,014	15,695	51%	807	22,178	4%	8,904	14,086	63%

Fuente: CMCG-MED. Elaboración propia.

3.1.3 Desempeño de la IPE a nivel de resultado específico

Contenido 35

Con la información disponible no es posible estudiar el desempeño de la IPE en cuanto a su resultado específico y su consecución final. En vista de que el resultado específico de la IPE es la provisión de plazas adecuadas a la demanda y en el momento necesario, y por otro lado no se cuenta con el destino final de las plazas financiadas, el análisis se aproxima con la evaluación de las plazas validadas como proxy de las primeras, a pesar de que como se vio (en el cuadro anterior), estas no guardan mucha relación, por lo menos proveen una idea del resultado del proceso entero de la IPE, en especial el que atañe directamente al MED y sector educación en general.

Anteriormente, en el Cuadro 10, se mostró con la ayuda de la ENEDU 2011 que la IPE aún tiene deficiencias para proveer a las IIEE finalmente de los maestros que se les validaron, o en otras palabras que se juzgaron necesarios. En aquel cuadro se mostró que un porcentaje importante de IIEE, tanto de nivel inicial como primario, no comenzaban el año con el personal docente necesario, a pesar de que en años anteriores se les había validado plazas docentes.

3.1.4 Desempeño de la IPE a nivel de resultado final

Contenido 36

El impacto de la IPE sobre el resultado final que se le estableció (contribuir a ampliar la cobertura del sistema educativo mediante la provisión de docentes de forma oportuna) es muy amplio como para poder adjudicárselo a la IPE, en especial porque la ampliación de la cobertura depende de una política integral donde se involucran otros aspectos como la disponibilidad de infraestructura, un plan a mediano plazo, la disponibilidad de materiales, entre otros.

Por otro lado, no se han encontrado evaluaciones anteriores de la IPE, ni tampoco de sus resultados. Por tal motivo se sugiere que la IPE tenga un sistema de seguimiento interno y periódico para realizar evaluaciones continuas del funcionamiento de la IPE. El seguimiento periódico debe consistir en un plan de monitoreo in situ de las escuelas sobre la veracidad de los requerimientos en tanto carga docente. Para poder realizar esta tarea se debe diseñar un mecanismo aleatorio de selección de escuelas y UGEL a nivel nacional para monitorear personalmente los productos entregados y los procesos de la IPE respectivamente.

3.2 Análisis presupuestario

3.2.1 Ejecución presupuestaria

Contenido 37

Evaluar el nivel de ejecución presupuestario de la IPE no es pertinente por la forma de funcionar de la misma. El financiamiento de la IPE es, como se dijo, residual en tanto las plazas financiadas luego de la validación dependen directamente de la asignación de presupuesto disponible, es decir, una plaza no se financia si es que no se cuenta con el presupuesto necesario. Por otro lado, la ejecución del presupuesto de estas plazas depende de la contratación de los docentes, específicamente al contratar a los docentes, automáticamente se ejecuta el presupuesto al pagar el salario de quien ocupa la plaza.

Sin embargo, existen problemas relacionados a la contratación docente y otros problemas relacionados al momento de la asignación del presupuesto. Por ejemplo, en el año 2009, el financiamiento de las plazas validadas se aprobó por el MEF en tramos durante todo el año, incluso dándose el caso financiar plazas ya en diciembre, cuando terminó el año escolar. Así el personal del CMCG se preguntaba “¿En diciembre, para qué les sirven los docentes a los niños?”

3.2.2 Asignación/Distribución de recursos.

Contenido 38

A continuación se muestra el nivel de recursos ejecutado por beneficiario (alumnos del sistema público). Como se puede ver, el gasto por alumno ha variado sustancialmente de un año a otro, pues el gasto está directamente relacionado a las plazas financiadas, y como se vio, estas tienen un comportamiento errático en el tiempo. Por otro lado, dado el carácter de atención a las necesidades corrientes del sistema que posee la IPE, no es posible evaluar su evolución temporal. Es decir, no parece posible encontrar un criterio de asignación efectiva de recursos, además al observar más detenidamente el cuadro de plazas financiadas año a año, en él no se encuentran regularidades en el número de plazas que se otorgan a cada departamento.

Sin embargo, si se puede observar que el financiamiento por alumnos ha subido año a año, empezando de 5.4 nuevos soles en el 2007, hasta ser más de 18 nuevos soles el año 2011. No obstante este aumento en el monto invertido por alumno no ha crecido de forma continua. En los dos primeros años de la IPE, el financiamiento por alumnos creció, pero el siguiente año disminuyó de forma muy pronunciada, para luego recuperarse y el último año más que triplicar el valor del año precedente. Respecto al financiamiento por plazas, éste muestra haber tenido menos saltos, probablemente porque el salario de los maestros ha sido más constante.

Cuadro 23: Presupuesto total, número de alumnos y financiamiento por alumno y plaza.

	Presup. total (S.)	Nº alumnos	Financ. por alumno (S.)	Financ. por plaza (S.)
2007 ^a	30,794,608	5,702,705	5.40	6,773
2008 ^b	37,337,270	5,858,408	6.37	9,346
2009 ^c	5,777,749	6,087,005	0.95	7,160
2010 ^d	35,023,526	6,028,665	5.81	7,390
2011 ^e	105,643,189	5,819,438	18.15	11,865
2012 ^f	197,631,875	-	-	15,485

a/. De acuerdo a DS 113-2007-EF, DS 129-2007-EF, DS 164-2007-EF, DS 165-2007-EF, DS 215-2007-EF, DS 171-2007-EF, DS 094-2007-EF; para los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica, La Libertad, Provincias de Lima, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali

b/. De acuerdo al DU N° 021-2008-ED y al DS N° 008-2008-ED. No se cuentan 5,719 plazas financiadas por no contar con el monto de financiamiento de dichas plazas bajo la LEY N° 29142, DF 49.

c/. De acuerdo a los DU 083-2009, DU082-2009, DU 101-2009, DS 249-2009-EF

d/. De acuerdo al DU N° 034-2010-ED y al DU N° 040-2010-ED.

e/. De acuerdo a los DS 014-2011-EF, DU 034-2011, DU 039-2009, DS 185-2011-EF

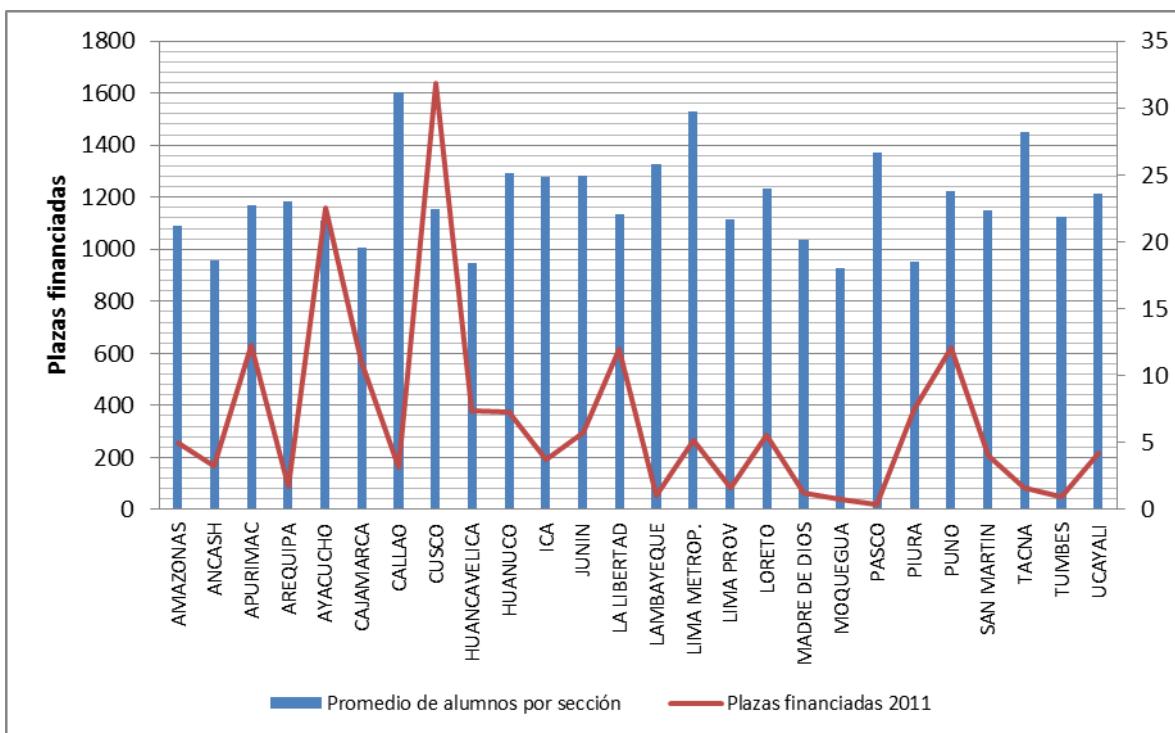
f/. De acuerdo al DU N° 006-2012-ED

Fuente: SIRA y decretos, Elaboración propia

Contenido 39

No hay una relación entre el promedio de alumnos por sección y el número de plazas validadas en el año 2011. Esto demostraría que a nivel departamental no se usa el mismo criterio para validar y financiar plazas. Es más, departamentos en donde el tamaño de las secciones son más grandes en promedio, como Lambayeque, Pasco y Tacna, no reciben tantas plazas como Cusco, Puno, Ancash, o la Libertad, donde las secciones son más pequeñas. Esto, junto con la información presentada en los dos cuadros anteriores, mostraría que a nivel departamental, la asignación final de plazas efectivamente habilitadas no guarda relación con el proceso de la IPE hasta ese momento.

Gráfico 7:
Plazas financiadas y número promedio de alumnos por sección por departamento, 2011



Fuente: CMCG-Anexos de informes de validación y SIRA. Elaboración propia

Contenido 40

En este contenido se debería analizar la relación entre las actividades (acciones y tareas, ya que por no ser un programa no se trata de actividades propiamente dichas) y la distribución de recursos de la IPE. A este respecto, en primer lugar, la asignación de recursos está ligada directamente a las tareas de la IPE, por lo tanto al analizar la obtención de los productos se analiza la pertinencia de las acciones de asignación de recursos, las cuales como se dice anteriormente no permiten lograr los objetivos propuestos. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta de que no se cuenta con información sobre los mecanismos y criterios que determinan la asignación de recursos a la IPE en tanto no se produce un ejercicio presupuestal como en todos los demás programas públicos, por tal motivo no se puede evaluar sobre el proceso de distribución propiamente.

3.2.3 Transferencia de recursos

Contenido 41

En primer lugar, no existen transferencias de recursos exclusivas a la IPE entre las instancias involucradas, en otras palabras cada instancia realiza su labor dentro del marco de sus tareas y recursos habituales. Sin embargo, en este punto cabe reiterar la necesidad de contar con más recursos en las unidades ejecutoras y UE para poder ejercer un monitoreo efectivo de las IIEE.

Estas no cuentan con personal ni recursos suficientes para visitar las IIEE y verificar si la información que consignan en sus informes y en las plataformas estadísticas es confiable. La evidencia recogida a través de entrevistas y visitas mostraría que el papel de las unidades ejecutoras en la racionalización se centra en la verificación del cumplimiento de las metas de atención de forma personal. Al igual que en el caso de muchas otras tareas de las UEs, en tanto los especialistas no cuentan con recursos para movilizarse, no es posible que hagan un monitoreo efectivo de las IIEE en el momento adecuado ni con el alcance necesario.

En este sentido la IPE no cuenta y, por tanto, no transfiere los recursos suficientes para una efectiva provisión de su producto y realización de sus actividades. Además de requerirse más recursos para lograr una efectiva validación de plazas incrementales, se debe de establecer mecanismos para mejorar la coordinación temporal de la IPE. La IPE idealmente debería culminar su proceso antes de que se elabore el Presupuesto de la República, pues en él se debería contemplar los recursos para financiar las plazas que se consideraron necesarias. Pero, debido a problemas de coordinación y de flujo de información, las plazas de la IPE terminan siendo financiadas con recursos fuera de dicho presupuesto, con recursos que se avalan con decretos de urgencia o supremos³⁷. Esta práctica limita los recursos con que cuenta la IPE, por lo que afecta directamente a la provisión de recursos para que cumpla sus objetivos.

Contenido 42

Por otro lado, la transferencia de recursos para financiar las plazas validadas no se da de manera oportuna. Por el contrario, el presupuesto para financiar las plazas validadas se aprueba con demora, incluso se ha dado el caso de que las partidas presupuestales para financiar plazas se aprueban en diciembre, ya cuando acaba el año escolar. Esto se debe a que la IPE no cuenta con un mecanismo que asegure que las IIEE cumplan con remitir la información oportunamente y a que el proceso de negociación y financiamiento demora demasiado, lo que se debería a la propia naturaleza residual del financiamiento de las plazas validadas, pues la espera por la disponibilidad de recursos mina la efectividad de la IPE. Para evitar que los recursos sean residuales en primer lugar sería necesario que se realice una priorización y determinación de las plazas requeridas antes de la etapa de formulación. De esta forma se podría contar con un PIA con asignaciones para las plazas incrementales y así el MED podría incluir un estimado de los recursos en su presupuesto.

³⁷ Recientemente en el DS N° 006-2013-EF se aprueba el presupuesto para las plazas con cargo al Presupuesto Institucional de Apertura del PELA (89 millones de nuevos soles). Sin embargo, como se dijo, en años anteriores el presupuesto para las plazas se aprobó con medidas de urgencia, destinando directamente los recursos a los pliegos regionales.

Además, para mejorar esta situación se debería presupuestar oportunamente el financiamiento de las plazas, lo cual implica culminar el proceso de forma oportuna. Es más, de darse a tiempo la determinación de plazas validadas, estas podrían ser incluidas dentro del presupuesto de la república y no se tendrían que financiar con fondos de contingencia que son más restrictivos. Quizás la más importante de estas medidas es el cumplimiento estricto de un calendario de actividades. El primer paso para esto sería establecer dicho calendario, lo cual ya se ha hecho, sin embargo, no se han encontrado mecanismos que efectivamente hagan que se cumpla principalmente en las IIEE. En este sentido se sugiere que se establezcan mecanismos de penalidad para las IIEE y UE que no cumplan con dicho calendario. Complementariamente, se deben establecer incentivos para que dichas instancias hagan un esfuerzo, no solo de entregar los requerimientos e información en la fecha límite, si no que lo hagan lo antes posible. Se sugiere usar como incentivo para este fin un “bono” de priorización de la atención de las necesidades de plazas, es decir, dar un mayor peso a la validación y financiamiento de las plazas de las UGEL que emitan su información de forma más rápida (con los estándares de calidad debidos). Dicho bono debe estar diseñado para no reñir contra los criterios de focalización y debe ser consistente con ellos.

3.3 Eficiencia de la intervención pública evaluada

Los gastos relevantes encontrados dentro de la IPE se pueden clasificar en dos grupos. Primero, los gastos relacionados a las operaciones administrativas en todas las actividades involucradas en la IPE, es decir los costos de horas de trabajo dedicadas por quienes realizan la racionalización en las IIEE, las unidades ejecutoras y el CMCG. El segundo grupo se refiere a los costos directos de financiar las plazas validadas por la IPE, es decir el presupuesto para pagar los salarios de los profesores y demás personal contratado por medio de la IPE.

3.3.1 Análisis de eficiencia de actividades y/o productos

Contenido 43

Tomando en cuenta la clasificación anterior de los costos de la IPE, respecto del primer grupo, no se pudo conseguir información debido a varias razones. La primera de ellas es que no se cuenta con información sobre la cantidad de personas involucradas dentro de la IPE de manera exacta. En segundo lugar, de acuerdo al trabajo de campo, las personas encargadas del proceso de racionalización en las instancias descentralizadas e IIEE no dedican todo su tiempo a realizar las tareas de la IPE, sino que tienen otras responsabilidades ajenas a esta dentro de sus centros de trabajo (es más, se quejan de tener demasiada carga laboral e incluso en algunos casos realizan sus labores “por cumplir” con los requerimientos). En tercer lugar, las labores relacionadas a la IPE

se realizan durante todo el año de manera intermitente, por tal motivo es difícil establecer un espacio temporal dedicado exclusivamente a la IPE.

Al respecto del segundo grupo de costos, éstos provienen de los recursos asignados bajo la restricción presupuestaria establecida por el MEF, en el marco de la discusión de demandas adicionales del sector. Estos recursos son asignados sin criterios definidos, por lo cual no se puede saber si son hechos de manera óptima en la minimización del gasto. De acuerdo al CMCG y al encargado de la unidad de personal (planilla) del MEF de coordinar con aquel, la IPE se financia de forma residual, es decir, el financiamiento de las plazas validadas se hace con el residuo del presupuesto del sector, que el MEF otorga, a partir de lo que el MED solicita, pero con criterios desconocidos para el CMCG. Con esta restricción presente, el CMCG realiza un nuevo proceso de priorización de las plazas a ser financiadas con el presupuesto disponible.

En este marco presupuestario, a continuación se intenta evaluar si la IPE tiene la capacidad de disponer de sus recursos de acuerdo a las necesidades que reconoce. Para esto se busca identificar las diferencias entre tres grupos de IIEE, aquellas que no requirieron plazas, las que requirieron y no les validaron, y las que requirieron y les validaron por lo menos alguna plaza (independientemente del porcentaje de plazas validadas sobre requeridas). Todo ello distinguiendo el área de la IE (urbano y rural) y el nivel de EBR (inicial, primaria y secundaria). Con este ejercicio se busca identificar algunas características clave sobre las IIEE y el resultado del proceso y así evaluar si la IPE está dirigiendo adecuadamente los recursos.

Este análisis se centrará en las plazas docentes, pues de acuerdo al trabajo cualitativo, dadas las restricciones presupuestarias, ninguna o muy pocas plazas administrativas o de profesionales de la salud es financiada³⁸. Como punto de partida, se tiene una descripción de las IIEE en estos grupos. Como era de esperar las IIEE rurales son más pequeñas que las IIEE urbanas, se observa que en promedio la escuela rural inicial tiene 44 alumnos matriculados, mientras que la urbana tiene 126 alumnos. En primaria la escuela rural promedio tiene 99 matriculados, mientras que la urbana 445, por último, en secundaria, en la escuela rural en promedio se matrículan 125 alumnos, en tanto en las ciudades la escuela promedio tiene 477, tal como se observa en el cuadro 24, líneas abajo.

El análisis considerando el número promedio de estudiantes por institución educativa, muestra, en primer lugar, que en el nivel inicial las IIEE que no requirieron plazas docentes son en promedio ligeramente más grandes que las que sí lo pidieron pero no consiguieron ninguna plaza validada (37 contra 34 en el campo y 172 contra 119 en la ciudad). Por su parte, las IIEE rurales de inicial a las que les validaron plazas son mucho más grandes que las IIEE que no les validaron. Este patrón

³⁸ Con la información de la base de datos no es posible verificar esto.

podría significar una desatención de las IIEE de nivel inicial por parte de la IPE, pues generalmente las más pequeñas son las más alejadas. En el caso de las IIEE de inicial urbanas ocurre lo contrario: las más grandes son las que no hicieron ningún requerimiento de plazas (172 matriculados contra 119 en los dos grupos restantes).

Entre las IIEE primarias rurales, las que no requirieron plazas son las más grandes, posiblemente por qué estas tienen los docentes necesarios y se encuentran en lugares más cercanos a las ciudades, donde la oferta educativa es mayor. Por otra parte, se detecta que las IIEE que requirieron sin éxito en la validación de plazas son las más pequeñas y tienen en promedio 84 alumnos matriculados. En el ámbito urbano ocurre lo opuesto, pues las IIEE más grandes son a las que la IPE validó plazas, mientras las que pidieron sin éxito son las IIEE más pequeñas en términos del número de alumnos matriculados (391 matriculados).

Por último en el nivel secundario de la EBR, el tamaño de las IIEE que requirieron plazas, con éxito o sin él, es en promedio el mismo, y las que no requirieron plazas son ligeramente más grandes tanto en el campo como en la ciudad.

Cuadro 24:
Número promedio de alumnos matriculados por escuela, según área y requerimiento y resultado de validación (2011).

	RURAL	URBANA	Total (promedio)
Inicial	44	126	86
No requirió	37	172	126
Requirió, sin validación	34	119	74
Requirió, con validación	50	119	85
Primaria	99	445	213
No requirió	136	466	345
Requirió, sin validación	84	391	173
Requirió, con validación	100	469	164
Secundaria	125	477	268
No requirió	129	485	299
Requirió, sin validación	123	500	274
Requirió, con validación	124	460	250
Total	94	339	194

Fuente: SIRA, elaboración propia

Continuando con el análisis de la IPE, observamos los patrones referidos al ratio del número de alumnos entre el número de secciones y después el número de plazas excedentes sobre plazas totales. Con el primer indicador se puede tener una aproximación al cumplimiento de las metas de atención fijadas por el MED y una aproximación a las necesidades reales de las IIEE de nuevas

plazas; con el segundo se puede tener una mirada de la capacidad de la IPE para optimizar el uso de sus recursos. En otras palabras, estas dos variables brindan información del funcionamiento de la IPE sobre la efectividad de su trabajo. Se observa, en primer lugar, el ámbito rural teniendo en cuenta la modalidad de atención de la escuela. Luego se estudiará el caso urbano. Esta distinción es necesaria principalmente por que el número referente de alumnos por sección hace esta distinción basándose en las características disímiles de cada ámbito, especialmente la densidad demográfica.

Análisis caso de IIEE del área rural

De acuerdo al cuadro siguiente, en el área rural en las IIEE de nivel inicial multiedad, en promedio hay 18 alumnos matriculados por sección y en las IIEE unidocente hay 15. De acuerdo a las normas para el proceso de racionalización de plazas que acompañan al DS N° 005 – 2011 – ED, el primer valor sobrepasa el valor referencial establecido, mientras que el segundo es justo igual a él. En el caso de las IIEE polidocente el referente establecido por el MED es de 20 alumnos por sección y como se puede ver, en todos los casos el número de alumnos por sección supera dicho umbral. Estos hechos mostrarían que la IPE aún tiene espacio para evaluar la atención de estas IIEE. Cabe resaltar que en cuanto a si la IPE ha logrado tener efectos en términos de eficiencia a través de la racionalización de plazas, no se puede decir nada al respecto por cuanto no se tiene esta información para otros años.

De acuerdo a la legislación del MED, en la educación primaria el número referencial de alumnos para las IIEE unidocente y las IIEE multigrado es 20 en ambos casos y para las polidocente es 25. En el caso del primer tipo de IIEE la carga de alumnos por sección en promedio es menor al umbral del ministerio (17 contra 20); y lo mismo ocurre con las IIEE unidocente (14 contra 20). El caso de las IIEE polidocente los valores mostrados en la tabla son muy cercanos al referente de la norma (24 contra 25). En este caso, la evidencia indica que la IPE no tiene espacio para racionalizar ni para validar más plazas, en tanto en las IIEE más grandes (polidocente) se cumplen con las metas de atención, pero tampoco se excede el umbral; y en las más pequeñas (y probablemente alejadas) lo que importa es la existencia de un docente.

Por último, en las IIEE de nivel secundario el nivel referencial de número de alumnos por sección es 25. En el cuadro se ve que las IIEE polidocente, independientemente hayan requerido o no plazas incrementales tienen en promedio un número igual de alumnos por sección entre ellas, el cual está por debajo del referente en todos los casos. De forma particular, se debe notar que las IIEE que pidieron y se les validaron plazas tanto en inicial como en primaria, independientemente de la modalidad de gestión, tienen en promedio más alumnos por sección, es decir los docentes de estas IIEE estarían atendiendo más estudiantes.

Cuadro 25:
Número promedio de alumnos por sección y nivel, según requerimiento
y validación de plazas y modelo de gestión. Rural (2011)

	MULTIGRADO/MULTIEDAD	POLIDOCENTE	UNIDOCENTE	Total
<u>Inicial</u>	18	25	15	18
Referente	15	15	20	-
No requirió	17	24	13	17
Requirió, sin validación	17	25	12	14
Requirió, con validación	19	25	18	20
<u>Primaria</u>	17	24	14	18
Referente	20	25	20	-
No requirió	14	22	12	18
Requirió, sin validación	14	24	10	15
Requirió, con validación	19	26	17	20
<u>Secundaria</u>		21		20
Referente	-	25	-	-
No requirió		20		20
Requirió, sin validación		20		20
Requirió, con validación.		21		21
<u>Total</u>	17	22	15	19

Fuente: SIRA, elaboración propia

Otro punto importante de análisis es examinar el número de plazas declaradas excedentes sobre el número de plazas docentes con el fin de aproximar el buen funcionamiento del proceso de racionalización. En las IIEE de inicial, en general, el valor más alto de este indicador se da entre las IIEE que requirieron pero no les validaron plazas independientemente de la modalidad de gestión de la escuela (solo en el caso de las IIEE polidocente este indicador es igual para las IIEE que no solicitaron plazas y para las que lo hicieron sin éxito). Esto querría decir que donde se declararon más excedentes se validaron menos plazas, lo cual daría indicios de un trabajo adecuado de la IPE en este aspecto particular.

Si se contrasta esta información con la del cuadro 25, según el cual las IIEE en donde se validó plazas son las que sobrepasan el número de referencia del MED, las IIEE de todas las modalidades donde se validó plazas son IIEE en las que se declararon proporcionalmente menos excedentes que en las IIEE que requirieron y no se les validó. Este hecho reforzaría la idea de que la IPE realiza un adecuado proceso de selección a este respecto. Además, el hecho de que entre las IIEE unidocente el porcentaje de excedencia sea bajo, sumado a que tanto en las IIEE que no requirieron como las que lo hicieron y no se les validó plazas tengan un número de alumnos por

sección por debajo del umbral de referencia, indicaría que la IPE funciona adecuadamente con este tipo de IIEE³⁹.

Luego, a nivel de las IIEE primarias, el tipo de IIEE donde la excedencia es más importante en términos relativos es entre las IIEE multigrado que no requirieron plazas incrementales y las polidocente de esta misma categoría. De acuerdo al Cuadro 25 en el caso del primer tipo de IIEE (multigrado sin requerimiento) la excedencia estaría justificada ya que en promedio en estas IIEE hay 14 alumnos por sección. En tanto las polidocente superan ligeramente el valor de referencia, por lo que pareciera que no hay mayor problema. De entre las IIEE que les validaron plazas docentes nuevas se observa que tenían un porcentaje de excedencia bajo, al mismo tiempo que la cantidad promedio de alumnos por sección en todos los casos es más alto que el valor de referencia.

En las IIEE de secundaria, se observa que donde no se requirió plazas es donde la excedencia fue mayor (0.5% de sus plazas totales), aunque en todos los casos la excedencia es baja. Al comparar esta información con la del Cuadro 25 resulta que el número de alumnos por sección es de 20, lo cual está por debajo del número referente en todas las categorías de validación (25 alumnos). Este hecho sugiere que hay espacio para que la IPE racionalice mejor (aunque es necesario tener en cuenta que es necesaria más información, como por ejemplo el tamaño de las aulas, pues de no tener las dimensiones necesarias no pueden albergar a más niños y por lo tanto se restringe la capacidad de la IPE). Es más, en este nivel, se debe tener muy en cuenta la especialidad del docente tanto al momento de realizar la racionalización, como cuando se reasigna plazas. En el nivel secundario se necesitan docentes con formación más especializada por lo que la IPE debe tener en cuenta la capacitación del maestro cuando se le va a asignar a una IIEE.

³⁹ No obstante, del estudio cualitativo se recogió que estas IIEE no son “tocadas” por el proceso por ser rurales y unidocente, en otras palabras, en la práctica la IPE no trabaja con estas instituciones educativas.

Cuadro 26
Plazas excedentes sobre plazas totales por modalidad de gestión
y requerimiento validación de plazas. Rural (2011).

	MULTIGRADO/MULTIEDAD	POLIDOCENTE	UNIDOCENTE	Total
Inicial	0.4%	0.7%	0.1%	0.3%
No requirió	0.0%	1.2%	0.0%	0.5%
Requirió, sin valid.	1.2%	1.2%	0.3%	0.6%
Requirió, con valid.	0.2%	0.5%	0.0%	0.1%
Primaria	1.2%	1.6%	0.3%	1.2%
No requirió	5.1%	3.1%	0.0%	3.9%
Requirió, sin valid.	1.5%	1.6%	0.8%	1.6%
Requirió, con valid.	0.2%	0.3%	0.0%	0.1%
Secundaria	0.0%	0.2%	0.3%	
No requirió		0.5%		0.4%
Requirió, sin valid.		0.3%		0.5%
Requirió, con valid.	0.0%	0.1%		0.1%
Total	1.0%	0.6%	0.2%	0.7%

Fuente: SIRA, elaboración propia

Análisis caso de IIEE del área urbana

Para el caso de las IIEE localizadas en el ámbito urbano la clasificación por tipo de gestión ya no es relevante por la aglomeración característica de las ciudades. Por ello, en este caso se considera más relevante separar las IIEE de acuerdo a su tamaño, distinguiendo dos grupos de IIEE: grandes y pequeñas. Las primeras son las que tienen un número de alumnos matriculados superior a la media por nivel, mientras que las IIEE pequeñas son aquellas cuya matrícula era menor a la media.

El cuadro siguiente muestra el promedio de alumnos por sección tomando en cuenta dicha clasificación. En el nivel inicial, de acuerdo a la normativa del MED, el número de alumnos de referencia es 25. Se puede observar que en las IIEE pequeñas el número de alumnos por sección es en promedio igual a 21 y que en donde no se validó y donde sí, el número de alumnos es ligeramente mayor, 22, mientras que en donde se requirió pero sin validación posterior, el número de alumnos es menor aun (19). Frente a estos hechos surgen dos preguntas. La primera es por qué se validaron plazas docentes en IIEE que en promedio tienen menos alumnos que el valor referente. La segunda cuestión es por qué se validaron plazas en algunas IIEE cuyo número de alumnos en promedio es igual al referente y en donde ni siquiera se requirieron plazas. Esto evidenciaría que la IPE no funcionaría muy bien a este nivel. En el caso de las IIEE grandes, el número promedio de alumnos por sección es 29, el cual está por encima del umbral planteado por

el MED. Por tanto, en cuanto a la validación, esta estaría siendo bien dirigida pues en las IIEE que se validaron plazas en promedio hay 30 alumnos por sección; además, la racionalización estaría funcionando en la dirección correcta, ya que hay menos alumnos por sección en donde no se validaron plazas requeridas y menos aún donde no se requirieron. Es importante mencionar que en el estudio cualitativo se encontraron IIEE de este nivel donde habían secciones con más de 35 alumnos por sección, este es el caso de las IIEE inicial 106 Virgen de Fátima en el distrito de Ferreñafe, en el departamento de Lambayeque, en el cual la directora declaraba tener en el turno de la mañana aulas con alrededor de 36 a 38 niños. En este caso particular la directora señalaba que no pedía más plazas por qué no tenía aulas suficientes como para partir las existentes.

En el caso de las IIEE de nivel primario el referente establecido para las IIEE es 30 alumnos por sección. En las IIEE pequeñas el número promedio de alumnos es de 23 y en las grandes es 30, es decir, el primer valor está muy por debajo del referente de metas de atención del MED, mientras que el segundo es igual a él. Esta evidencia mostraría que dentro del primer grupo de IIEE (pequeñas) se debería mejorar la racionalización, pues incluso se validaron plazas. En el caso de las IIEE grandes no habría mucho espacio para racionalizar o validar, por lo cual resalta que se hayan validado plazas en donde hay en promedio 31 alumnos por sección y no se hayan validado ni requerido plazas donde habían 30 alumnos por sección en promedio. Esto sería evidencia de que los mecanismos de racionalización y validación no estarían funcionando de la manera esperada, no obstante, es necesario tener más información para entender con certeza que estaría pasando.

Por último, entre las IIEE de nivel secundario, la norma establece como referente 30 alumnos por sección. Como se observa, en las IIEE pequeñas el promedio de alumnos por sección está por debajo, especialmente donde no se requirieron plazas (24 alumnos por sección). Entre estas IIEE, se validaron plazas donde habían en promedio 27 alumnos, lo cual indicaría que la validación atiende a quien más lo necesita, pero aún así se debe resaltar el hecho de que antes de darle plazas a estas IIEE debería haber racionalización de las mismas. Entre las IIEE grandes, estas todas necesitarían más plazas de acuerdo al promedio de alumnos mostrado, pero especialmente donde se validaron plazas, pues tienen 35 alumnos por sección. Este último hecho indicaría que la IPE estaría dirigiendo bien los recursos disponibles considerando las restricciones que enfrenta, y que hay espacios de racionalización.

Cuadro 27:
Número promedio de alumnos por sección y nivel, según requerimiento y validación de plazas y tamaño de escuela. Urbano (2011)

	PEQUEÑAS	GRANDES	Total
Inicial	21	29	25
Referente	25	25	25
No requirió	22	27	25
Requirió, sin valid.	19	28	23
Requirió, con validación	22	30	26
Primaria	23	30	27
Referente	30	30	30
No requirió	23	30	26
Requirió, sin validación	23	30	26
Requirió, con validación	25	31	29
Secundaria	26	34	30
Referente	30	30	30
No requirió	24	33	28
Requirió, sin validación	25	33	29
Requirió, con validación	27	35	31
Total	23	31	27

Fuente: SIRA, elaboración propia

Por otro lado, para evaluar cómo están siendo gestionados los recursos de la IPE se muestra en el cuadro siguiente la importancia de la excedencia declarada en las IIEE urbanas. En las IIEE de nivel inicial la excedencia declarada es menor donde justamente se validaron plazas, lo cual apuntaría a que se estarían destinando recursos en donde hay menos disponibilidad de ellos. Esto mismo ocurriría entre las IIEE grandes solo que en estas, como era de esperarse, la excedencia es menor proporcionalmente. También se observa que la excedencia es mayor entre las IIEE que requirieron plazas sin éxito en su validación, esto sería evidencia de que la IPE no otorgaría plazas donde hay recursos demás.

Entre las IIEE de primaria, una vez más se declara proporcionalmente más excedencia entre las IIEE pequeñas, es más, la proporción de plazas declaradas excedentes es aproximadamente el doble en las IIEE pequeñas respecto a las grandes. Al igual que en el caso de las IIEE de inicial, el mayor porcentaje de excedencia es entre las IIEE que no requirieron plazas, mientras que donde se validaron plazas la excedencia es la mínima. Este hecho mostraría que la IPE valida plazas donde son relativamente necesarias, dadas las restricciones que enfrenta.

Por último, en las IIEE de educación secundaria ocurre que la mayor excedencia se declaró en las IIEE grandes, las cuales, como se vio en el cuadro anterior, tienen en promedio más alumnos que

el referente establecido por el MED. Esto indicaría que en donde hay más necesidad de validar plazas, también hay más excedentes, lo cual se explicaría por dos motivos. El primero de ellos sería el problema de emparejamiento entre la especialidad de los docentes y la asignatura que atienden en la IIEE. El segundo de ellos reflejaría la dificultad para reubicar estas plazas excedentes. Mediante el estudio cualitativo se encontró que el problema de la especialidad del docente de secundaria es común a nivel nacional y que las IIEE elaboran estrategias para justificar a sus docentes excedentes. Por ejemplo, el racionalizador de la UGEL de Ferrenafe comentaba el caso de que en una escuela había tres profesores de matemática, los cuales cada uno debería atender 24 horas de clase, y por otro lado, en el cuadro de horas solo eran necesarias 36, es decir para un “docente y medio”. Normativamente el docente de mayor rango de los tres debería tomar las primeras 24 horas y el siguiente las 12 restantes, mientras que el tercero debería de haber salido de la IIEE; pero en este caso, los docentes acordaron compartir 12 horas lectivas cada uno y de esta manera ninguno era declarado excedente.

Cuadro 28
Plazas excedentes sobre plazas totales por tamaño y requerimiento validación de plazas.
Urbano (2011).

	PEQUEÑAS	GRANDES	Total
Inicial	1.0%	0.4%	0.7%
No requirió	1.5%	0.4%	0.8%
Requirió, sin valid.	1.9%	0.7%	1.3%
Requirió, con valid.	0.5%	0.2%	0.4%
Primaria	3.1%	1.4%	2.2%
No requirió	3.8%	1.5%	2.6%
Requirió, sin valid.	3.1%	1.8%	2.6%
Requirió, con valid.	1.2%	0.5%	0.8%
Secundaria	0.5%	0.6%	0.5%
No requirió	0.8%	1.1%	0.9%
Requirió, sin valid.	0.5%	0.7%	0.6%
Requirió, con valid.	0.2%	0.3%	0.2%
Total	1.5%	0.7%	1.1%

Fuente: SIRA, elaboración propia

Siguiendo con el análisis del componente de racionalización del gasto de la IPE para evaluar su eficiencia en el manejo de sus recursos, es importante analizar también el proceso de reasignación de plazas. Este proceso ya no se refiere a la utilización de recursos nuevos, si no a la optimización del uso de los recursos existentes. Para poder evaluar este componente de la IPE se utilizó la información del SIRA correspondiente al PAP de los años 2009, 2010, y 2011. El ejercicio consistió en observar si las plazas que fueron declaradas como excedentes un determinado año, por

ejemplo el año 2010 y en una determinada escuela, al año siguiente se encontraban asignadas a otra escuela. Para comenzar se halló que del 2009 al 2010 casi 50 mil plazas cambiaron de escuela; del 2010 al 2011 alrededor de 16 mil. Como se observa en el cuadro siguiente, la IPE tiene poco éxito en reasignar plazas, pues en el año 2009 tan solo se logró reasignar el 22% de las plazas declaradas excedentes, mientras que el año 2010 el 11% fue reasignado.

Cuadro 29:
Plazas excedentes y plazas reasignadas por nivel y periodo

Plazas excedentes y plazas reasignadas.			
	EXCEDENTES	REASGINADAS	(%)
Cambio 2009 - 2010	5459	1208	22.1%
Inicial	489	256	52.4%
Primaria	3691	651	17.5%
Secundaria	1279	978	23.5%
Cambio 2010 - 2011	5784	651	11.3%
Inicial	339	112	33.0%
Primaria	4133	401	9.7%
Secundaria	1312	138	10.5%

Fuente: SIRA, elaboración propia

En una mirada más detallada por nivel educativo se puede ver que el nivel donde más se reasignó plazas en el periodo 2009-2010 fue en las IIEE iniciales (más de 50%), mientras en las de nivel primario el porcentaje de reasignación fue el más bajo. En el siguiente periodo ocurrió algo muy similar, pero en menor magnitud. En las IIEE de nivel inicial es donde se reasignaron más plazas en términos porcentuales, mientras que en primaria es el nivel donde la reasignación fue la más baja. Estos resultados mostrarían que la IPE no está operando de forma efectiva en esta parte del proceso, especialmente en las IIEE de nivel primario y secundario. Estos hallazgos se deberían a las dificultades legales que se encuentran para mover a los docentes declarados excedentes, lo cual se corroboró mediante el trabajo cualitativo. Es más, el hecho de que la reasignación haya sido mayor entre las IIEE de nivel inicial se debería a dos factores principalmente. El primero de ellos correspondería a los esfuerzos por ampliación de la cobertura del servicio de educación inicial impulsado por el MED. El segundo se debería a que los docentes de este nivel son más jóvenes por lo general, lo cual facilitaría su movilidad. Por lo tanto, la combinación de estos dos factores explicaría el mayor éxito de reasignación en este nivel.

3.3.2 Gastos administrativos.

Contenido 44

Como se explicó anteriormente, no es posible estimar los costos administrativos de la IPE por tres razones: i) no se cuenta con información sobre la cantidad de personas involucradas dentro de la IPE de manera exacta; ii) las personas encargadas del proceso de racionalización en las instancias descentralizadas e IIEE no dedican todo su tiempo a realizar las tareas de la IPE, si no que tienen otras responsabilidades ajenas a la IPE dentro de sus centros de trabajo; iii) las labores relacionadas a la IPE se realizan durante todo el año de manera intermitente, por tal motivo es difícil establecer un espacio temporal dedicado exclusivamente a la IPE. Además, no se cuenta con información del salario de quienes están involucrados en la IPE.

Sin embargo, de acuerdo a lo observado en el estudio, se encuentra evidencia de que en general tanto el círculo como las UGELs cuentan con muy poco personal y tiempo para las labores de la IPE. Se observa más bien la necesidad de dotar de más recursos administrativos para la IPE y en general para las instancias intermedias de gestión educativa.

3.4 Sostenibilidad

Contenido 45

Entendiendo como el beneficio de la IPE la provisión oportuna de docentes con la formación adecuada, la sostenibilidad de este programa estaría cuestionada en primer lugar por el financiamiento, pues puede que se financien las plazas para un año, pero estas no tienen financiamiento para el año siguiente. Bajo un escenario así es imposible pensar en la sostenibilidad de la provisión de un servicio si no se cuenta con el presupuesto necesario o por lo menos un presupuesto programado. Además, se ha encontrado testimonio de que los docentes utilizan en algunos casos la habilitación de plazas en áreas rurales como un mecanismo de entrada al magisterio para luego pedir ser reubicados en IIEE del área urbana. Esta práctica, contemplada en la ley, sumada a que en el ámbito urbano ya no habría mucho espacio para nuevas plazas, presiona sobre las capacidades de la IPE para gestionar los recursos y sobre la calidad de la enseñanza en las áreas rurales.

Igualmente el problema de la formación EIB está comprometida, en la medida de que hay un déficit de docentes con la formación adecuada para atender IIEE rurales, vulnera la sostenibilidad de la provisión de docentes adecuadamente formados para responder a esta necesidad. De forma similar, la disparidad entre la especialidad de formación del docente y el curso que termina dictando en las IIEE. Actualmente este es un problema a nivel nacional.

En tanto a la sostenibilidad de la IPE en relación a su estructura y organización, por un lado se encuentra que tanto los docentes, como los especialistas encargados de la racionalización, consideran que la IPE puede incentivar a los docentes y las IIEE para mejorar el servicio que brindan a los estudiantes para retenerlos y de esta manera no ser declarados excedentes. Pero, por otro lado, la estructura de la IPE podría comprometer la calidad de la enseñanza en las IIEE. De acuerdo al estudio cualitativo, también hay coincidencia en que la racionalización crea tensión entre los docentes en las IIEE. Por ejemplo, en San Juan de Lurigancho, según la especialista en racionalización la comisión de racionalización de una escuela, la racionalización se utiliza como una herramienta para sacar a los profesores que no están en la línea del “grupo de poder”. Así, los docentes que terminan siendo racionalizados son los más jóvenes, pues no pertenecen a los grupos de profesores más antiguos, quienes ven amenazada su comodidad ante la motivación de los más jóvenes. Por otro lado, la provisión de docentes donde la demanda lo requiere va de la mano con la existencia de la infraestructura necesaria para acoger a un nuevo docente y sus alumnos correspondientes. En este sentido si no se contempla la capacidad de la infraestructura de las IIEE no se puede hablar de la satisfacción de la demanda si es que no se salva la barrera que impone la infraestructura.

La validación de plazas requiere contemplar, además de los objetivos de racionalización de gasto, la pertinencia pedagógica. Ello implica que el cálculo de la necesidad de plaza se inicie mediante el cálculo de la cantidad de recursos humanos necesarios para la prestación del servicio educativo en un ámbito geográfico, necesario para atender a los estudiantes que se encuentran en el sistema, pero también considerando aquellos que potencialmente serían incorporados al sistema (ampliación de cobertura). Implica también que se considere todas sus necesidades de recursos humanos, de acuerdo a perfiles de puestos y cargos pertinentes para la prestación de los servicios educativos (de acuerdo a una tipología de instituciones educativas. Es importante que el cálculo de la necesidad de plazas no sólo considere plazas asignadas a una persona, de tal forma que la dotación presupuestal se planifique independientemente de la persona que ocupa la plaza, pero orientada a su pertinencia pedagógica. Para ello el dueño de la plaza debe ser capaz de gestionarla desde el punto de vista pedagógico, presupuestal y de recursos humanos. La propuesta es que el dueño de la plaza sea la DRE o la UGEL.

Por último, se ha considerado la necesidad de plantear las labores de la IPE desde una doble perspectiva, sin embargo, no se ha dicho nada de la gestión de las plazas existentes y de las que ya se han habilitado o de las que ya se encuentran en el sistema. Actualmente esta tarea no tiene un responsable dentro del MED o de las DRE, pues se ha encontrado que no existe una labor de administración real de los recursos humanos. Las plazas deben ser administradas mediante el nuevo sistema informático (ABACO) y la administración de éstas debe de estar a cargo del la oficina de personal del MED. No obstante, para esto, dicha oficina no se debe limitar a llevar el

registro administrativo de los procesos y plazas, debe de tener un papel de gestión y seguimiento de los recursos humanos. Para coordinar esta gestión se debe establecer una política de plazas (en especial docentes), en la que se estipule los criterios para gestionar el personal dentro del sistema educativo. De esta forma, se podrá tener un control efectivo del personal docente y no docente dentro de las IIEE.

3.5 Justificación de continuidad

Contenido 46

En primer lugar, el análisis realizado a lo largo del informe, muestra que existe claramente una necesidad de identificar y validar plazas incrementales y de continuar con la racionalización de plazas. Más aún, la importancia del logro de metas de ampliación de cobertura contempladas en los programas estratégicos indica claramente una necesidad y justificación de continuidad. Se podría decir que mientras haya subcobertura del sistema educativo, especialmente en el nivel inicial, y docentes excedentes en el ámbito urbano se justifica la continuidad de la IPE. Además, se identifica la continuidad de la IPE en la medida que se requiere asegurar la pertinencia de la formación de los docentes para la Educación Intercultural Bilingüe en las zonas rurales del país y solucionar el problema de excedencia de docentes y requerimientos de especialidades en muchas IIEE de secundaria. Sin embargo, no se encuentra evidencia de que se justifique la IPE con su diseño y organización actual.

Por otro lado, la continuidad de la IPE se vería comprometida por el marco legal del empleo docente, aunque esta situación podría cambiar con la derogación de la ley del Profesorado y la promulgación de la Ley de reforma Magisterial en noviembre del 2012 y aún no reglamentada. Junto con esto, el análisis cuantitativo mostró que las plazas reasignadas son muy pocas en comparación con las excedentes. En todo caso, la continuidad de la IPE no tiene sentido si cualquier intento por utilizar más eficientemente los recursos será frenado por las leyes que amparan a los docentes en su negativa a ser reasignados. Así, no se puede depender de la “voluntad” de los docentes para cubrir las necesidades de los centros educativos habiendo recursos sobrantes que se podrían movilizar.

Sin embargo, esta continuidad también depende de la implementación de muchas mejoras identificadas a lo largo del informe e incluso de su redefinición. Se recomienda que la IPE funcione dentro de una estrategia de ampliación de cobertura, con un papel subordinado al fin de crecimiento del acceso, mientras que por otro lado, ante la necesidad de proveer docentes en los distintos niveles donde ya se encuentra el servicio educativo, se necesita de autonomía y capacidad técnica para poder atender dicha demanda.

Por otro lado, se requiere que se fortalezcan a los encargados de las acciones de monitoreo y acompañamiento en cuanto a recursos humanos, monetarios (para visitas y otras necesidades) y, en particular, de información, tanto a nivel central, como a nivel descentralizado. El primer paso para esto es contar con un sistema de información consolidado y de uso general, el cual esté diseñado de forma amigable para que los docentes en todo el Perú puedan acceder a él. En la misma línea de necesidades y uso de información, se requiere para justificar la continuidad de la IPE, que los encargados cuenten con información completa sobre los requerimientos, validación, financiamiento y efectiva asignación de cada plaza, de tal manera de poder hacer un seguimiento de sus actividades y objetivos

3.6 Análisis de género

Contenido 47

La validación de plazas y las metas de atención no tienen un componente relacionado al género y tampoco se encuentra justificación para incluirlo. La contratación de docentes tampoco obedece a un criterio de género y no se ha encontrado evidencia que justifique incorporarlo dentro de la IPE.

PARTE 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Área de mejora	Problema identificado	Conclusión	Indicador
Diseño	Debido a que la IPE no se originó como un programa ni opera como tal, no posee un marco lógico bajo el cual operar	La IPE opera bajo una doble finalidad: por un lado, racionalizar el gasto (en salarios del sector) y por otro, responder a las necesidades de docentes para ampliar cobertura y atender las necesidades de personal en las escuelas existentes.	
	También como consecuencia de que no es programa propiamente, la IPE no posee objetivo y fin definidos	La IPE opera sin un objetivo y un fin explícitos. Por tal motivo, sobre la base de lo encontrado en esta evaluación, se identificó como objetivo de la IPE la provisión de los docentes necesarios, adecuadamente calificados y en el momento oportuno, buscando, al mismo tiempo, la racionalización del gasto de recursos en las plazas docentes.	
	El problema de la IPE no está bien identificado	Dentro de la IPE no se tiene claro si el problema principal a combatir es la necesidad de la provisión oportuna y adecuada de docentes o la falta de optimización del uso de recursos en gastos salariales del sector. Ambas nociones están presentes dentro de la IPE, sin embargo parecería que la primacía la tiene el uso racional de recursos, en tanto todo el proceso de la IPE está centrado en un órgano de la oficina de presupuesto del MED.	
	Las acciones y tareas de la IPE no son suficientes para cumplir con sus fines.	La evidencia encontrada muestra deficiencias de la IPE a nivel de las IIEE; por ejemplo, en muchos casos la racionalización no se realiza, se realiza estipulando "por cumplir", o se cumple buscando alguna justificación para la presencia de todos los docentes. Además, en las UE no se cuenta con los recursos y capacidades necesarias para que la IPE funcione como se espera. Así, por falta de recursos, los especialistas de las UEs no pueden monitorear a todas las IIEE de su jurisdicción, y en algunos casos ni siquiera acceder fácilmente a los sistemas de información. Inclusive, en años anteriores, la racionalización a este nivel era casi nula y solo consistía en compilar los requerimientos de las IIEE.	

<p>La cadena de procesos no funciona siempre bajo una misma lógica (no corresponde a lo que se esperaría de la lógica vertical de un marco lógico)</p>	<p>No toda la cadena de procesos funciona dentro de una misma lógica, pues las IIEE a veces no cumplen su rol de racionalizar (de forma opuesta a lo esperado, para proteger las plazas docentes se desarrollan estrategias como la creación de talleres dentro de la IIEE para justificar la presencia de los docentes excedentes). Además, existe un serio problema de coordinación temporal y cumplimiento de plazos, especialmente al nivel de las IIEE y las UEs, en especial en cuanto al envío de información sobre la matrícula de las IIEE a las UEs. La demora en el envío de la información sobre la matrícula y cobertura de metas de atención hace que todo el proceso de la IPE se retrase, promoviendo que las actividades se efectúen de forma apresurada.</p>	
<p>No existen indicadores dentro de la IPE.</p>	<p>No se encontró indicadores definidos, ni tampoco su uso para el seguimiento y evaluación de la IPE a lo largo de los años.</p>	
<p>Los sistemas de información concernientes a la IPE adolecen de serios problemas</p>	<p>No hay un sistema de información consolidado para el sector que pueda utilizar la IPE para realizar el monitoreo necesario. El SIRA (sistema de la IPE), el NEXUS (sistema de la oficina de personal) y ESCALE no están diseñadas para que se puedan cruzar por la falta de un único código de identificación para las IIEE y las plazas en los tres sistemas. Esto ocasiona que no se cuente con un sistema que al mismo tiempo contenga la información sobre alumnos, docentes, requerimientos e historial de la plaza en un solo sistema.</p> <p>Actualmente se está construyendo un sistema de información general a todo el sector (ABACO), impulsado desde la Secretaría General del Ministerio. Este sistema debe de dotar de un código único a cada IIEE y contener información no solo de la matrícula sino también sobre infraestructura de la IIEE, los requerimientos de plazas, el personal con que actualmente cuenta cada IIEE, entre otros.</p>	

	<p>Se ha hallado como problemas, la demora de la entrega de la información (las IIEE demoran en remitir su información a las UE y estas a su vez al CMCG), la falta de coordinación y la generación de espacios para permitir que se provea información no veraz.</p>	<p>Hasta el año 2011, el procedimiento para recabar información estadística desde las IIEE era deficiente, en cuanto no se contaba con un sistema estandarizado de soporte, eficiente y de acceso universal. Toda la información se remitía de la manera en que se podía (en formato físico y en archivos Excel), a las unidades ejecutoras y éstas alimentaban los sistemas del MED sin mayor revisión. Con la difusión y obligatoriedad del SIAGIE el proceso ha mejorado mucho. Además, no hay una cultura de uso de sistemas informáticos en las UEs y aún se prefiere el uso de registros físicos, considerados más confiables, lo cual hace el proceso más lento.</p>	
Implementación de la IPE	<p>La estructura organizacional de la IPE no es la adecuada para proveer el servicio y producto que se busca.</p>	<p>La estructura de la IPE funciona bajo un esquema de dos componentes desarticulados: la racionalización que se da entre las IIEE y las UEs y la validación de plazas que se da entre las UEs y el CMCG, sin la participación de las IIEE. Las IIEE no cumplen con su rol dentro de la IPE, y con sus acciones, más que ayudar a conseguir los objetivos de la IPE, se obstaculiza su funcionamiento. La racionalización en este nivel es casi una formalidad en la mayoría de IIEE y su lógica no está acorde con los objetivos de racionalización del gasto o ampliación de cobertura, sino más bien a la de protección de plazas. Se suma que la IPE no tiene una estructura que le permita responder a las necesidades de ampliación de cobertura, pues no contiene explícitamente la participación de un programa de ampliación o de algún especialista en ello.</p>	
	<p>El marco legal es el inadecuado para el funcionamiento de la IPE</p>	<p>La legislación laboral vigente hasta noviembre del 2012 fijaba la propiedad de la plaza en los docentes que la ocupan. Esto dificulta tanto la racionalización y el manejo administrativo de las plazas. La promulgación de la Ley de Reforma Magisterial, aún no reglamentada, ofrece una oportunidad para la solución de este problema.</p>	

Focalización	No hay criterios de focalización que establezcan la atención prioritaria de algún grupo o población	En la IPE no se han encontrado criterios de focalización que prioricen la atención de zonas con altos niveles de pobreza o las IIEE de nivel inicial del área rural, que son las más necesitadas. La IPE solo cuenta con los criterios de atención provistos por el DS N°005-2011-ED en los que básicamente se establece que los criterios de atención están sujetos al número de alumnos por sección.	
	La focalización de los recursos no es óptima.	La focalización de la IPE tiene amplio espacio para mejorar. A pesar de atender con mayor énfasis a las IIEE rurales, dentro de esta área, se deja de lado las IIEE de EIB. Por otro lado, se observa alguna lógica pro pobre a nivel de distrital, pero a nivel departamental este no sería caso, es más, la evidencia muestra que los departamentos que recibieron más plazas han sido los que menos necesidad de cobertura tienen.	En el ámbito rural, en las IIEE en castellano se atendió con plazas validadas al 81.4% de IIEE de inicial, al 54.5% de IIEE de primaria y al 58.1% de IIEE de secundaria; mientras que se atendió con plazas validadas a solo al 65.6% de IIEE inicial en lengua nativa, al 51.3% de IIEE en lengua nativa de primaria, y al 39% de las IIEE en lengua nativa de secundaria. Por otro lado, se ha encontrado una relación negativa entre las plazas financiadas históricamente en cada departamento y la población en edad escolar por atender.
Provisión de productos⁴⁰.	El proceso de provisión de productos (plazas docentes habilitadas en las IIEE) no funciona adecuadamente.	Las IIEE no cumplen su rol de racionalización dentro de la IPE por motivos de resistencia de los docentes y en las UE las tareas de la IPE no se llevan a cabo adecuadamente por falta de recursos. Por ejemplo, el monitoreo <i>in situ</i> del cumplimiento de las metas de atención no se realiza en todas las IIEE, la racionalización y consolidación de necesidades y requerimientos se hace de manera parcial por no disponer de la información rápidamente.	
	Los Productos provistos por la IPE son insuficientes	La IPE no provee de personal administrativo en las IIEE. Además, no se financian el total de plazas que se valida a nivel nacional. Tampoco, dentro del diseño de la IPE, está contemplado un producto explícito de seguimiento y/o monitoreo de los	En el 2011, las plazas financiadas fueron el 63% de las validadas. No se financió personal administrativo o de salud.

⁴⁰ Cabe precisar que se usa el término producto a pesar de que por no ser un programa y no contar con un marco lógico, no existen productos propiamente. Se busca aquí identificar aquellos bienes y/o servicios específicos que produce o entrega el programa para cumplir su propósito

		<p>productos. El sistema de información de la IPE no contiene la información necesaria para monitorear el arribo del docente a la escuela y plaza habilitada. La llegada del docente a su plaza corresponde al proceso de contratación del magisterio, pero la falta de información y conexión con la IPE hace que el CMCG no pueda monitorear el resultado final de las plazas que habilita. Esto sería posible si el SIRA y el NEXUS estuvieran entrelazados.</p>	
Actividades de seguimiento y evaluación	No hay actividades de seguimiento, así como tampoco indicadores	<p>En la IPE no se cuenta con actividades de seguimiento y/o evaluación. La base del problema se encuentra en la falta de objetivos claros y de indicadores. A esto se suma la ausencia de un adecuado sistema de información que contenga toda la información relevante para la IPE. En las UE, los especialistas en racionalización no cuentan con acceso a los sistemas de información (NEXUS, ESCALE e incluso el propio SIRA). Es más, en años anteriores, la alimentación de la información desde las escuelas no era eficiente, pues al no existir un formato electrónico universal para albergar dichos datos a todo nivel, las IIEE remitían su información como podían, mientras que las UE no podían corroborar la veracidad de dicha información.</p>	
	El SIRA, principal sistema de información de la IPE, tiene problemas	<p>En la base de datos del SIRA se hallaron problemas serios, como por ejemplo la inconsistencia en valores de variables en las bases de datos del programa, la duplicidad del código de las plazas, la falta de código modular para todas las IIEE, la ausencia de un registro sistematizado de los requerimientos, validación y financiamiento de plazas dentro del propio sistema, entre otros problemas. Se suma a lo anterior, que esta base de datos no se puede cruzar con otras pertenecientes al mismo MED. Todos estos problemas dificultan el seguimiento y evaluación de la IPE.</p>	

Eficacia y calidad	<p>La IPE no es eficaz en cuanto a la obtención de su producto final: habilitación de plazas docentes en las IIIE.</p>	<p>A pesar de las limitaciones de información que enfrentó el estudio, se puede decir que la IPE no es eficiente en proveer su producto final. En promedio la IPE demora dos años en financiar plazas y no se observa un patrón histórico en la cantidad de plazas financiadas a nivel de cada departamento ni a nivel nacional. Esto es, la evidencia muestra que no hay una tendencia entre las plazas que se financian en cada departamento en el periodo que va desde el 2007 hasta el 2012. Por el contrario, parecería que el financiamiento de plazas tendría una lógica de compensación: si un año no se financió plazas en un departamento, al año siguiente se financian más de las requeridas.</p>	<p>El porcentaje de plazas financiadas sobre el total de plazas validadas fue de 51% en el 2007, 4% en el 2009 y 63% en el 2011.</p>
	<p>Deficiencias para la provisión de su producto final.</p>	<p>Las deficiencias en la sincronización de las acciones y procesos de la IPE con el calendario de presupuesto, hacen que en muchos casos las plazas no lleguen a las IIIE. Mediante el uso de la información de la ENEDU 2011, se encontró que la IPE en muchos casos no lograría la provisión de docentes en las IIIE donde validó plazas.</p>	<p>Se encontró que a un 32% de IIIE del nivel inicial no recibía las plazas que les validó y en el caso de las IIIE primaria solo al 41% las recibió. Cabe mencionar que dado el método de estimación de esta cifra, puede haber una sobreestimación, pues puede que, por ejemplo, el director no haya recibido el total de docentes requeridos, o que los docentes hayan llegado posteriormente a la fecha de la encuesta.</p>
Ejecución presupuestaria	<p>El proceso presupuestario no responde a criterios claros ni a un plan.</p>	<p>Se ha encontrado que las plazas financiadas, el financiamiento por plaza y el financiamiento por alumno no obedecen a ninguna tendencia, lo que implicaría que cada año el proceso de financiamiento es aislado del anterior.</p>	<p>El financiamiento por alumnos ha subido año a año, empezando de 5.4 nuevos soles en el 2007, se redujo a 0.95 soles en el 2009, volvió a subir hasta 5.8 en el 2010 y luego hasta ser más de 18 nuevos soles el año 2011. Igualmente, el financiamiento anual por plaza ha sido 6,773 nuevos soles en el 2007, 9,346 en el 2008, poco más de 7,000 en el 2009 y 2010, casi 12,000 en el 2011 y de 15,485 el año 2012.</p>

Eficiencia	<p>La IPE no está atendiendo adecuadamente a las IIEE unidocente o multigrado, que más lo necesitan en el ámbito rural, especialmente en lo que respecta a la ampliación de la cobertura del servicio.</p>	<p>La IPE atiende a las IIEE que solicitaron plazas sin tomar en cuenta el número de alumnos por sección respecto del valor de referencia.</p>	<p>Las IIEE rurales de inicial multigrado y polidocente, según su número de alumnos por sección, merecían validación de plazas; sin embargo solo se validó a un grupo de ellas. En el caso de las IIEE de primaria, ocurría lo contrario, mientras que las IIEE multigrado y unidocente no tenía un número de alumnos por sección superior al umbral, un grupo de éstas recibió plazas. Por lo tanto, de acuerdo a este análisis, la validación en las IIEE esta injustificada. Un hecho similar ocurre en las IIEE de secundaria, donde el promedio de alumnos por sección no amerita validación, la cual se dio de todos modos para un grupo de ellas.</p>
	<p>La IPE no está funcionando adecuadamente en la provisión de producto a las IIEE inicial urbanas, ya que no atendería a las IIEE de acuerdo al criterio de alumnos por sección.</p>	<p>La IPE valida plazas sin un criterio definido. En las IIEE más pequeñas (clasificadas de acuerdo a su número de alumnos respecto de la media), la carga docente (índicador principal de la IPE que da cuenta de la necesidad de un nuevo docente, medida a través de la cantidad de alumnos por sección) está siempre debajo del umbral; es decir, de acuerdo a este análisis no se justifica la validación de plazas.</p>	<p>El número de alumnos por sección no justifica la validación de plazas en las IIEE más pequeñas del área urbana, dado que el número de alumnos de referencia es 25. El número de alumnos por sección es 21 y 22 donde no se validó y donde sí respectivamente. Entre las IIEE grandes, los valores de este indicador justifican la validación en las escuelas a las que no se les atendió su requerimiento de plazas.</p>

		<p>En términos de la relación entre la excedencia y la validación de plazas (que mide la relación entre recursos “sobrantes” y recursos adicionales) la IPE estaría haciendo una labor adecuada, pues en las IIEE con mayor excedencia el porcentaje de validación es menor.</p>
En el nivel primario urbano la IPE no está enfocando sus recursos bajo el criterio de carga docente	<p>La validación de plazas de la IPE no está funcionando bajo el criterio de carga docente (número de alumnos por sección). En las IIEE más pequeñas el número de alumnos por sección es siempre menor al referente, por lo que la validación de plazas no se justificaría en ningún caso. En el caso de las IIEE grandes ocurre el mismo fenómeno.</p>	<p>Dado que el referente de alumnos por sección es 30, en las IIEE grandes habían en promedio 30 alumnos por sección, mientras que en las pequeñas tan solo 23. Es decir, no se explica la validación ni el requerimiento bajo el criterio de carga docente.</p>

	<p>En el nivel secundario urbano se valida plazas deficientemente considerando el criterio de alumnos por sección</p>	<p>En las IIEE más pequeñas del nivel secundario, el número de alumnos por sección no justifica la validación. En las IIEE grandes, en contraste, el número de alumnos por sección justifica la validación de plazas en todas las IIEE que requirieron (con éxito o sin él) y no requirieron. Por lo tanto, los criterios de carga docente no se estarían siguiendo para la validación de plazas en este nivel.</p>
	<p>La IPE tiene serios problemas para optimizar sus recursos.</p>	<p>El porcentaje de éxito en reasignar plazas excedentes es bastante bajo, en especial en el nivel primario.</p>
Sostenibilidad	<p>La IPE no cuenta con un presupuesto definido ya que no cuenta con metas multianuales que orienten los recursos requeridos</p>	<p>Al no tener un presupuesto definido en monto y disponibilidad cada año, no se puede trazar metas ni establecer un plan de acción. Las plazas se han financiado con los sobrantes del presupuesto del sector educación, debido a que no se logran incluir en el proceso de asignación de presupuesto del sector. Esto hace que no se tenga certeza del monto, momento y disponibilidad de los recursos. Hasta la elaboración de este informe, la transferencia de recursos se hacía mediante medidas de emergencia que canalizaban los recursos a través de los pliegos regionales. No obstante en el presupuesto del PELA 2013 se incluyó un presupuesto para la ampliación de plazas, esto sobre la base de un requerimiento del MINEDU de número de plazas. En ese sentido, se espera que la práctica de cuantificar metas y recursos, permita una presupuestación más consistente.</p>

	<p>La oferta de docentes en zonas rurales no está asegurada.</p>	<p>La IPE enfrenta un problema de restricción de la oferta de docentes para las zonas rurales y especialmente con formación en EIB.</p>	<p>La evidencia encontrada muestra que los docentes generalmente no desean trabajar en las zonas rurales, y que utilizan las plazas en esta área como medio de entrada a laborar para luego pedir su transferencia al área urbana; por tal motivo siempre hay necesidad de docentes para el área rural. Por otro lado, en el año 2010 tan solo egresaron 503 alumnos con formación de EIB a nivel nacional. De educación inicial egresaron 2,014. En este contexto sería necesario ajustar, por lo menos temporalmente, los términos de referencia de los docentes requeridos</p>
	<p>La estructura de la IPE podría comprometer la calidad de la enseñanza en las IIEE</p>	<p>La racionalización crea tensión entre los docentes de las IIEE. Por ejemplo, en San Juan de Lurigancho, según la especialista en racionalización, la racionalización se utiliza como una herramienta para sacar a los profesores que no están en la línea del “grupo de poder”. Así, los docentes que terminan siendo racionalizados son los más jóvenes y productivos.</p>	
	<p>No se cuenta con un responsable del manejo del sistema de plazas.</p>	<p>Actualmente no se cuenta con un responsable de la gestión de las plazas generadas o del sistema en general. En otras palabras, no hay “una gestión” del personal. La oficina de personal no puede gestionar los recursos humanos con un enfoque planificado a mediano plazo debido a la cantidad de labores y recursos limitados con que cuentan. Por tal motivo, se carece de una política para el manejo de las plazas.</p>	
Continuidad	<p>La continuidad de la IPE podría estar riesgo por el marco legal docente</p>	<p>La continuidad de la IPE no tiene sentido si cualquier intento por utilizar más eficientemente los recursos es frenado por la negativa de los docentes a ser reasignados. El cambio legal reciente, aun no reglamentado vigente ofrece una oportunidad que se requiere aprovechar para asegurar que lo anterior no sea amparado por la ley.</p>	

RECOMENDACIONES

Área de mejora	Problema identificado	Recomendación	Actividades específicas
Diseño	Dado que la IPE no es un programa no cuenta con un marco lógico bajo el cual operar	Se debe de dotar a la IPE de un Marco Lógico, por lo menos en cuanto a objetivos, procesos, resultados e indicadores y mecanismos de monitoreo de los mismos	Establecer claramente lo que se espera de la IPE; tanto para la ampliación de cobertura como para la satisfacción de las necesidades de docentes en las IIEE existentes. Se sugiere hacer esto de preferencia de manera concertada con las instancias descentralizadas y otros órganos de MED.
	Debido a lo anterior, la IPE no posee un objetivo definido ni un fin.	Se propone como objetivo la provisión de docentes con la especialidad pertinente, en donde y cuando sean necesarios	Este objetivo debe de definirse en dos términos. El primero de ellos inserto en un plan o programa a la ampliación de cobertura y el segundo en términos de la capacidad de respuesta de la IPE frente a las necesidades actuales del sector. En el primer caso el objetivo se debe definir en función a la provisión de docentes de inicial y secundaria. En el segundo caso el objetivo debe descansar más en la oportunidad y propiedad del docente y su formación (especialidad y lengua requerida).
	Las acciones de la IPE no son suficientes para cumplir con sus fines	La IPE debe separarse en dos componentes. El primero que se integre a una estrategia de ampliación de cobertura correspondiente a cada nivel educativo. El segundo componente debe permanecer autónomo para poder atender las necesidades actuales del sistema educativo (basado en la unidad de presupuesto del MED pero más articulado con otras instancias del Ministerio, como por ejemplo, la unidad de personal y las UE).	El primer paso es definir el alcance y tareas que le correspondería a la IPE en cada caso. Para el caso de las estrategias de ampliación, cada estrategia debe definir las tareas que le correspondería a la IPE. En el caso del segundo componente, estas se deben centrar en la provisión de docentes ante las necesidades actuales del sistema. Para esto se debe de reformular sus actividades. Los procesos de racionalización y reasignación deben de quedar en manos de las UEs, bajo asesoría de la unidad de presupuesto del MED. A este nivel se deben de fortalecer las actividades de monitoreo de las IIEE en cuanto cumplimiento de las metas de atención, remisión de información y asistencia del docente. Se debe también incluir a las DREs dentro de la jerarquía de las actividades para que estas sean el nexo entre el nivel central y las UEs.
		Eliminar el rol actual de las IIEE en el proceso de racionalización. Fortalecer a las UEs para el monitoreo de las IIEE, otorgando más tiempo para los encargados, capacitación y sistemas de información confiables.	Retirar las IIEE de las IPE y al mismo tiempo se debe de fortalecer a las UE para que estas puedan realizar las tareas que les corresponda. Así, se debe de dotar de capacitación a los encargados, asignarles más tiempo para dichas tareas y dotarlos de sistemas de información de fácil acceso y confiables.

		<p>Ante la creación de talleres para defender plazas, el MED debe limitar las actividades que pueden desarrollar los docentes dentro de una IIEE.</p>	<p>El MED debe impulsar el establecimiento de las posiciones y funciones que un docente racionalizado puede ejercer dentro de una IIEE. Además, se debe coordinar con las DRE para que se determinen las posiciones que cada tipo de docente puede ejercer en su ámbito.</p>
<p>La cadena de procesos no funciona siempre bajo una misma lógica (no corresponde a lo que se esperaría de la lógica vertical de un marco lógico)</p>		<p>Para la ampliación de cobertura en cada nivel, las actividades deben estar a cargo de un especialista en cada DRE.</p>	<p>Las tareas de la IPE referidas a ampliación pasarían a estar encargadas a un especialista de ampliación en cada DRE, tal como se plantea en el modelo de ampliación de cobertura de educación inicial.</p>
		<p>Para responder a las necesidades actuales de docentes y demás personal en el sistema educativo, las tareas correspondientes deberían estar a cargo de las UE y el CMCG.</p>	<p>Las actividades de la IPE que corresponderían a esta tarea deberían seguir estando a cargo de las UE, para poder alimentarse de las necesidades y aspectos particulares locales, y del CMCG para poder tener una mirada técnica desde arriba, con enfoque nacional y poder así asesorar el proceso dentro de cada región.</p>
		<p>Equiparar las capacidades de los encargados de racionalizar en las UEs.</p>	<p>Se debe procurar homogenizar las capacidades de quienes se encarguen de la IPE en las UE a nivel nacional. Para tal fin se debe establecer un perfil del encargado antes de su contratación o capacitar a los ya existentes.</p>
<p>No existen indicadores dentro de la IPE</p>		<p>Se deben de acoger los indicadores provenientes del PELA, el programa de “Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular” y los indicadores que cada programa de ampliación de cobertura considere relevantes en su labor para el seguimiento de los objetivos de ampliación de cobertura. Para la función de satisfacción de necesidades actuales del sistema, la IPE debe usar indicadores propios como por ejemplo el total de plazas excedentes sobre el total de plazas reasignadas.</p>	<p>Los indicadores de ampliación de cobertura concernientes a las labores de la IPE se deben definir dentro del marco de cada programa de ampliación que la acoja (como el PELA, o el programa de ampliación de cobertura en inicial). Por ejemplo, en el caso de la ampliación de cobertura inicial, un indicador relevante es el porcentaje de plazas EIB que se logra financiar respecto a la necesidad de estas. Para esto se deben de definir las fuentes de información que se emplearán (se sugiere comenzar por el SIAGIE y el Censo escolar para construir los indicadores de matrícula, alumnos por sección e infraestructura de las IIEE).</p> <p>Por otro lado, cuando se trata de responder a las necesidades actuales de personal, se deben de establecer indicadores que den cuenta de la satisfacción de plazas docentes con especialidades específicas y de la capacidad de la IPE para la racionalización. Por ejemplo, un indicador para empezar un plan de ordenamiento es el porcentaje de docentes enseñando una especialidad diferente a la de su formación y para el caso de la racionalización el indicador a seguir sería el porcentaje de plazas reasignadas sobre el total de plazas declaradas excedentes.</p>

No se cuentan con adecuados sistemas de información	<p>Elaborar un sistema unificado de información para todo el sector educativo. Este sistema debe de estar diseñado para poder recoger toda la complejidad del sistema educativo nacional en tanto modalidades de gestión, niveles, uso de infraestructura, etc. Debe contener la información de los alumnos (matrícula y asistencia), los docentes (asistencia, especialidad, horas lectivas), las plazas (año de creación, quien la ocupa, etc.) y las IIEE (infraestructura, localización). Hasta el momento esta información está distribuida en el SIRA, NEXUS, ESCALE y SIAGIE.</p>	<p>El sistema debe de proveer información casi en tiempo real sobre la matrícula, asistencia, de los docentes (asistencia, formación, etc.) en un formato accesible a los operadores del sistema (docentes, especialistas en las UGEL, UE, DRE). Hasta que se cuente con el nuevo sistema de información, el SIRA debería revisarse y pasar por un proceso de evaluación de consistencia interna para poder ser una herramienta más útil. Se debe de cruzar con los demás sistemas de información, para contar con un sistema único del sector del que se pueda extraer información confiable de forma rápida. Por su parte, en las IIEE se debe asegurar el acceso a los sistemas de información. Para lograr esto se deben de asegurar la tenencia de los equipos necesarios y el acceso a la red. Adicionalmente, se debe buscar atar el SIRA con el SIAGIE, pues esta herramienta tiene un gran potencial para proveer información contrastable de la población escolar. Junto con esto se debe acondicionar el NEXUS para poder cruzar la información de quien ocupa las plazas.</p>
	<p>Particularmente, se debe de unificar el registro y control de las plazas en un sistema único.</p>	<p>Actualmente el SIRA y el NEXUS, tendrían esta función, pero sin la posibilidad de ser contrastados el uno con el otro. Dentro del nuevo sistema de información debe ser prioritaria la unicidad del registro, control y administración de las plazas. ABACO debe de permitir la administración de cada plaza distinguiéndola con un código único, igualmente se debe poder identificar a quién la ocupa mediante su DNI. Es muy importante, también, que cada plaza este adherida a una IIEE mediante el código modular y a una UE dentro del sistema de información.</p>
Hay serios problemas con los sistemas de información concernientes a la IPE	<p>Consolidar un sistema de información para todo el sector. Para lo cual se debe lograr el compromiso de todos los niveles e instancias del sector mediante un compromiso entre el representante del despacho ministerial y los directores de las DREs, entre otros actores principales. Estos se deben comprometer a enviar información de forma oportuna y dar las facilidades a sus especialistas de informática y sistemas para poder participar y capacitarse en el nuevo sistema.</p>	<p>La iniciativa debe partir desde el propio despacho ministerial y debe involucrar a ambos Vice Ministerios. Luego, se debe comprometer a las DREs a apoyar en la consolidación de este sistema, especialmente con la difusión y conocimiento para su uso adecuado. Actualmente se ha iniciado una iniciativa impulsada por la secretaría general para tener un sistema de información consolidado de todo el sistema educativo. Se recomienda fortalecer y apoyar la actual propuesta de la secretaría general (que está en la fase de diseño conceptual del nuevo sistema ABACO).</p>

<p>Se han ubicado como problemas, la demora de la entrega de la información, la falta de coordinación y la generación de espacios para permitir que se provea información no veraz.</p>	<p>Difundir una cultura del uso de sistemas de información en todos los niveles descentralizados de la IPE. Para esto se pueden establecer mecanismos institucionales que obliguen el uso de los sistemas de información para la IPE.</p>	<p>Se debe penalizar a las UEs que no cumplen con llenar los sistemas de información puntualmente y condicionar el éxito de su proceso de validación al uso de las plataformas informáticas por sobre los procesos burocráticos. Por otro lado, se debe asegurar el acceso a internet en todas las IIEE y UE del país. Luego se debe fomentar el uso de sistemas informáticos, en especial el SIAGIE, para lo cual se debe de capacitar debidamente a los directores/docentes en su uso. Esta preparación debe ser constante y acorde con cada nueva actualización del sistema. Recién para el presupuesto del 2013 se ha hecho el requerimiento de que en la ley de presupuesto 2013 se incluya el padrón de alumnos registrados en el SIAGIE. Con esto en cuenta se deben generar normas para obligar el uso de este sistema en las IIEE.</p>
<p>La estructura organizacional de la IPE no es la adecuada para proveer el servicio y producto que busca.</p>	<p>Rediseñar la IPE, separando las dos finalidades identificadas: atender las necesidades de cobertura y atender las necesidades actuales de personal.</p>	<p>Las tareas de la IPE referidas a ampliación deben ser acogidas por una estrategia de ampliación de cobertura particular a cada nivel educativo, por lo que la IPE debe responder a cada una. Por otro lado, la IPE debe responder de forma técnica a las necesidades actuales de la demanda de personal (en especial docente). Para esto el rol del CMCG se debe de acotar a tan solo deliberar sobre la satisfacción de las necesidades de personal en donde el servicio educativo ya existe. Para esto se debe de hacer un mapeo de las zonas donde el problema a atender es ampliación de cobertura y donde no. Una vez hecho esto, el CMCG debe de encargar sus funciones a un especialista en cada DRE para acompañar y monitorear tales necesidades de personal.</p>
	<p>Cada modelo de ampliación de cobertura por nivel, definido en base a determinadas características de su población objetivo y la oferta de sus profesionales, debe de incorporar las funciones de la IPE dentro de su estructura.</p>	<p>Las tareas de la IPE deben integrarse a modelos de ampliación de cobertura de cada nivel. En inicial, las tareas de la IPE deben dirigirse a ampliar la cobertura del servicio teniendo en cuenta la atención prioritaria de IIEE rurales y de EIB. En el nivel secundario las tareas de la IPE deben centrarse en ampliar el servicio educativo contemplando la especificidad de las especialidades requeridas y la demanda rural. Por último, en términos de cobertura en el nivel primario, no se observan tareas prioritarias.</p>

		<p>Tomar lecciones de los modelos de ampliación de cobertura que muestran progreso en la consecución de sus objetivos como el de ampliación de cobertura de la DEI, que a la fecha ha logrado, en primer lugar implantar una estrategia de priorización concertada y ha logrado que se avance en la ampliación del servicio de educación inicial.</p>	<p>A partir de la experiencia de la ampliación de cobertura de la DEI, se pueden extraer lecciones para el funcionamiento de la IPE dentro de un programa de ampliación de cobertura. Entre las más importantes: i) La DEI, en el contexto de la ampliación de cobertura de educación inicial, cuenta con un especialista en cada DRE del país, ii) se deben de desarrollar documentos de gestión que sirvan como manuales en cada etapa de la IPE, no solamente como referencia; iii) Tomar en cuenta que la ampliación de la cobertura debe ser un proceso de largo plazo, un plan, que involucra además análisis de requerimientos de locales y equipamiento entre otros aspectos. Para esto es necesario involucrar a la población para darle legitimidad y sostenibilidad.</p>
<p>Implementación de la IPE</p>	<p>La estructura organizacional de la IPE no es la adecuada para proveer el servicio y producto que se busca.</p>	<p>La IPE debe de atender las necesidades de personal docente de las IIEE ajustándose a los problemas y particularidades de cada nivel educativo y modalidad de gestión.</p>	<p>Las tareas de la IPE deben de tener distintas rationalidades teniendo en cuenta el tipo y nivel de las IIEE. En el caso de las IIEE de inicial las tareas de la IPE deben centrarse en cubrir la demanda de docentes en las IIEE existentes, priorizando las de EIB y luego las rurales. En el caso de primaria, la IPE debe encargarse de que los alumnos cuenten con docentes con la especialidad requerida (especialmente EIB) en el momento oportuno. Al mismo tiempo las tareas de la IPE deben también contemplar la necesidad de rationalizar y usar eficientemente los recursos humanos. En el nivel secundario, las tareas de la IPE deben enfocarse en proveer docentes con la especialidad requerida, tarea que implica tanto la habilitación de plazas nuevas y la reasignación de docentes en el sistema.</p>
	<p>El marco legal es el inadecuado para el funcionamiento de la IPE</p>	<p>Es prioritario que se redefina la propiedad de la plaza docente. Actualmente la plaza está vinculada directamente a la IIEE y a la persona que la ocupa (haciéndola casi de su propiedad). Esto no solo favorece a la negativa de reasignación de los docentes, si no que genera problemas para la rationalización y el manejo del personal desde las UE.</p>	<p>Redefinir la entidad dueña de la plaza. Se debe de atar la plaza directamente a la UE. Se debe establecer claramente que la UE es la dueña de la plaza y no quién la ocupa o la IIEE donde está asignada. Con esto se contribuye a asegurar la movilización de docentes dentro del ámbito de la UE y de acuerdo a sus necesidades. La iniciativa debe partir desde el propio ministerio y ser impulsada dentro de la nueva Ley de Reforma Magisterial.</p>

	<p>La validación de plazas debe contemplar, además de los objetivos de racionalización de gasto, la pertinencia pedagógica</p>	<p>El cálculo de la necesidad de plaza se inicie mediante el cálculo de la cantidad de recursos humanos necesarios para la prestación del servicio educativo en un ámbito geográfico, necesario para atender a los estudiantes que se encuentran en el sistema, pero también considerando aquellos que potencialmente serían incorporados al sistema (ampliación de cobertura). Implica también que se considere todas sus necesidades de recursos humanos, de acuerdo a perfiles de puestos y cargos pertinentes para la prestación de los servicios educativos (de acuerdo a una tipología de instituciones educativas).</p>	
	<p>Asegurar que la modificación de la legislación reciente, y aún no reglamentada, permita e, idealmente facilite, la reasignación de recursos adecuada. Adicionalmente, se deben establecer incentivos para que los docentes que acepten ser reasignados.</p>	<p>Se debe impulsar cambios que contemplen incentivos para que los docentes puedan ser reubicados más fácilmente si son declarados excedentes, tales como mecanismos de compensación económica por los nuevos costos relacionados al transporte (de acuerdo a cada región y nivel educativo) al nuevo centro de trabajo o incentivos como bonificaciones en el ascenso en el escalafón de la carrera docentes.</p> <p>La nueva Ley de Reforma Magisterial, aprobada recientemente, abre una ventana para facilitar el uso eficiente de los recursos humanos dentro del sector. Se debe aprovechar esta para retirar el poder de decisión sobre la excedencia que tienen las IIEE. Del mismo modo se debe de establecer claramente que la propiedad y por tanto potestad de la plaza la tiene la UE y no las IIEE donde se asignó o la persona que la ocupa.</p>	
Focalización	<p>No hay criterios de focalización que establezcan la atención prioritaria de algún grupo o población.</p>	<p>Establecer la atención prioritaria de IIEE bajo determinadas características y en función a las políticas y metas que se plantean en los programas presupuestales. Por ejemplo, las IIEE de nivel inicial en áreas rurales, las IIEE de inicial EIB. Se debe establecer además otros criterios tales como departamentos o incluso distritos con más necesidades (definidas por pobreza, cobertura educativa o gasto educativo por docente).</p>	<p>Se encontró que en términos de la ampliación de cobertura se deben de atender prioritariamente las IIEE de nivel inicial rural desde un enfoque de ampliación de cobertura, teniendo en cuenta especialmente la necesidad de atender IIEE en lenguas nativas. Al mismo tiempo, en el nivel secundario se debe de atender tanto la ampliación de cobertura como el empleo óptimo de los recursos existentes, es decir asegurando que los docentes tengan la especialidad requerida según la demanda.</p> <p>Se recomienda como criterios para la racionalización el nivel de las IIEE, la ruralidad, la existencia y cercanía de IIEE alternativas por niveles educativos, una medida de desempeño docente en el aula, la cantidad de plazas excedentes y la cantidad de docentes con la formación de especialidad específica para el cargo que desempeña.</p>

	<p>La focalización de los recursos no es óptima.</p>	<p>Atender prioritariamente a los grupos identificados como más necesitados (aquellos en zonas más pobres y/o que enfrentan mayores brechas de personal y recursos).</p>	<p>Atender las IIEE inicial, en especial rural, y ubicadas en los departamentos de selva.</p>
Provisión de Productos	<p>Los Productos provistos por la IPE son insuficientes</p>	<p>Elaborar una planificación presupuestal multianual que permita gestionar el financiamiento del total de plazas requeridas (docentes, administrativas y de demás personal necesario en las IIEE). Para ello se debe definir un calendario que calce con el proceso presupuestal y estimar el monto necesario por año.</p>	<p>Se debe establecer el cumplimiento de un calendario para la IPE para asegurar un debido proceso presupuestario y así poder incluir las necesidades de financiamiento en la Ley de presupuesto de la República. Además, se debe de contar con recursos suficientes para poder cubrir las necesidades de plazas administrativas y de personal de salud en las IIEE. Para poder estimar el monto necesario para el año siguiente se debe: Por el lado de ampliación de cobertura tener una medición del avance esperado de la cobertura y la cantidad de docentes que esta implica. Para cubrir las necesidades corrientes del sistema educativo se debe tener una serie histórica de la cantidad de docentes (y demás personal) que año a año se solicitan según modalidad, nivel y/o especialidad. Con esto se podrá anticipar los requerimientos del año siguiente.</p>
Actividades de seguimiento y evaluación	<p>No hay actividades de seguimiento, así como tampoco indicadores para ello.</p>	<p>Es requisito indispensable para logra la implementación de un sistema de seguimiento, mejorar los sistemas de información. Hasta que se logre la implementación del nuevo sistema informático (ABACO), se debe de revisar, corregir y mejorar los sistemas con que actualmente se cuenta, que además servirán para alimentar el nuevo sistema.</p>	<p>Además de la revisión de los sistemas actuales del MED. Se debe de apoyar la construcción (ya en marcha) del sistema integrado de información, implementar políticas que incentiven el empleo de sistemas informáticos en todos los niveles de la IPE, y asegurar el acceso a internet en todas las instituciones involucradas en la IPE. Por otro lado, la información mínima necesaria para aprobar una plaza debe constar del número de alumnos por sección, el número de docentes por especialidad con que cuenta la IIEE, el número de alumnos en el grado inmediatamente inferior a cada plaza solicitada y la capacidad de la infraestructura de la IIEE. Esta información debe de estar a cargo de la oficina de estadística del MED, paralelamente, la oficina de informática debe ser responsable de que esta información sea accesible para cualquier despacho del ministerio que la necesite.</p>
		<p>Establecer mecanismos de validación de la información reportada.</p>	<p>Además de la conexión del SIAGIE con la base de datos de la RENIEC para la verificación de la existencia de los alumnos consignados, se sugiere establecer un modelo de muestreo aleatorio para escoger una muestra anual de IIEE a ser verificada año a año mediante una encuesta. Esta encuesta debe de ser diseñada para fiscalizar las IIEE y al mismo tiempo para corroborar el trabajo de monitoreo de las DRE y UE. Para empezar se podría incluir un módulo o preguntas especiales dentro de</p>

			la ENEDU, realizada por el INEI; sin embargo, en el futuro se debe de establecer este mecanismo de forma anual.
	El SIRA, principal sistema de información de la IPE tiene problemas	Cambiar el SIRA por el nuevo sistema de información que se implementará. Este sistema, denominado ABACO, será universal a todo el sistema educativo y contendrá la información que actualmente tiene el SIAGIE, el SIRA, el NEXUS y el ESCALE en una misma plataforma.	Hasta el momento de implementación del nuevo sistema informático ABACO, se debe revisar el SIRA para ser usado provisionalmente. Hasta ese entonces, al SIRA se debe de incluir la capacidad de hacer un seguimiento histórico de las plazas y alumnos de cada IIIE. También se debe procurar cruzar este sistema con el sistema de plazas NEXUS para poder conocer si finalmente la plaza se habilitó donde de validó.
Eficacia y calidad	La IPE no es eficaz en cuanto a la obtención de su producto final	Se debe de asegurar el cumplimiento del calendario de la IPE para que esta pueda contar con el debido financiamiento en el momento oportuno. Este se debe basar en el compromiso de todas las instancias involucradas (IIIE, UE, DRE, MED, MEF) y se debe centrar principalmente en el envío de la información en el momento oportuno. Esto apunta a que el PIA del PELA considere la contratación de plazas anuales, lo cual a su vez requiere que se definan metas anuales y se justifiquen a nivel de región y nivel.	Establecer el cumplimiento estricto de un calendario, estableciendo penalidades en caso de no hacerlo, de esta manera se contribuye a contar con el presupuesto necesario en el momento necesario. Además, se sugiere que los recursos para las nuevas plazas (las dirigidas a ampliar la cobertura y las dirigidas a atender las necesidades actuales de personal) sean canalizadas a través de programas presupuestales como el PELA o el programa de incremento en el acceso de la población de 3 A 16 años a los servicios educativos públicos de la EBR.
Sostenibilidad	La IPE no posee un presupuesto definido ya que no cuenta con metas multianuales que orienten los recursos requeridos.	<p>Se requiere la planificación de metas para lograr un espacio presupuestario. Por lo tanto, se debe establecer un plan de actividades y un calendario acorde con él para el funcionamiento de la IPE. Estos se deben de basar en el calendario del año escolar y en el calendario del proceso de presupuesto del MEF. Dentro de este proceso el primer paso es estimar el monto necesario para atender las necesidades de personal a nivel nacional (por región).</p> <p>Cuantificar metas y recursos para la ampliación de plazas dentro de los programas de ampliación de cobertura y en las escuelas ya existentes.</p>	<p>El calendario de funcionamiento de la IPE debe comenzar cuando se emiten las actas de notas de los alumnos sobre su promoción al grado siguiente. Con esta información se debe de tener un primer estimado de la cantidad de docentes que se necesitarán en las IIIE en funcionamiento. Luego, con la información de la matrícula se deben de ir ajustando las necesidades de docentes y demás personal. Por otro lado, es menester estimar los recursos que se necesitarían para solventar la demanda, tanto para ampliación de cobertura como para la atención de necesidades actuales de plazas y presupuestar. Como ejemplo, en este estudio se estimó la necesidad de 322 millones de soles para costear los docentes necesarios en inicial, 121 para los de primaria y 327 para secundaria, si es que se contratarián docentes para atender a toda la población fuera del servicio educativo.</p> <p>Se debe de comenzar por estimar las necesidades del sistema educativo para ampliar cobertura y para atender las necesidades en las escuelas existentes. Esta tarea se debe apoyar en información censal (tanto del censo de población y vivienda como del censo escolar). Una vez definidas las metas según indicador se</p>

		deben de estimar los recursos necesarios para cumplirlas en base a estimados de gasto por alumno y recursos por docente. Cabe mencionar que en el presupuesto del PELA 2013 se incluyó un presupuesto para la ampliación de plazas, esto sobre la base de un requerimiento del MINEDU de número de plazas. En ese sentido, se espera que la práctica de cuantificar metas y recursos, permita una presupuestación más consistente.
	Los requerimientos presupuestales se deben insertar en la medida de lo posible a los programas del sector (cuando se ajustan a sus objetivos como por ejemplo en el caso del PELA o el programa de Incremento del acceso al sistema educativo)	El financiamiento de las plazas para atender la ampliación de cobertura se debe requerir y planear en cada programa de ampliación de cobertura.
		El financiamiento de las plazas para cubrir las necesidades actuales del sistema educativo se deben de hacer mediante programas presupuestales por nivel. En el caso las plazas contingentes se sugiere establecer un fondo previsional, pero siempre a través de un programa estratégico.
La oferta de docentes en zonas rurales no está asegurada.	Enfrentar el problema de restricción de la oferta de docentes con formación en EIB mejorando los incentivos para los futuros docentes para optar por formarse y trabajar en esta especialidad.	Incentivar a que los jóvenes se inclinen por la formación en EIB. Se sugiere aumentar el incentivo económico para optar trabajar en áreas rurales, en especial aisladas. Este incentivo no solo debe de cubrir sus gastos de transporte y comunicaciones, sino que debe aumentar cada año que el docente permanece en la escuela, pues su costo de oportunidad también es mayor.
		En el corto plazo, se debe ajustar los criterios de contratación en las zonas focalizadas puesto que muchas plazas aprobadas se quedan desiertas.
		Impulsar políticas de formación en las instituciones de formación superior para que tengan entre su currículo la formación en EIB.
	Se debe homologar los títulos profesionales y especialidades en la formación superior	La Dirección de educación superior pedagógica, junto con la Asamblea nacional de rectores, deben impulsar un proceso de homologación del nombre de los títulos profesionales de los docentes, centrándose en la homologación de los nombres de las especialidades. Esto facilitará el control entre la especialidad de formación del docentes respecto del curso que tiene asignado en la IIEE.

	<p>La estructura de la IPE podría comprometer la calidad de la enseñanza en las IIEE</p>	<p>Se deben de incluir evaluaciones de desempeño dentro del proceso de racionalización (lo cual se debe especificar en el próximo reglamento de la ley de reforma magisterial)</p>	<p>Las evaluaciones de desempeño deben de ser un criterio más para racionalizar a los docentes. Para esto se debe asegurar un monitoreo constante y estructurado de las IIEE.</p>
	<p>No se cuenta con un responsable del manejo del sistema de plazas.</p>	<p>La racionalización crea tensión entre los docentes en las IIEE. Por lo tanto, se deben establecer mecanismos para no mermar las relaciones laborales a causa de la racionalización.</p>	<p>Crear talleres para concientizar a los docentes de que la excedencia no es un estigma, al mismo tiempo, los docentes declarados excedentes deben de pasar por un proceso de capacitación/actualización para ser insertados en una nueva IIEE fácilmente.</p>
	<p>No se cuenta con un responsable del manejo del sistema de plazas.</p>	<p>Se debe establecer un responsable del manejo de las plazas del sistema. Este a su vez debe de establecer una política del manejo de plazas (en especial docentes) para poder tener una verdadera gestión de los recursos.</p>	<p>Se debe de establecer como responsable de la gestión de las plazas a la oficina de personal del MED. Esta debe diseñar una política de gestión del personal con un plan de mediano plazo. Con este plan se debe de coordinar la gestión del personal con las DREs, pues estas deben de ser el brazo de la oficina de personal en cada región. La información para gestionar el personal debe provenir de ABACO. Es importante que se genere un proceso de seguimiento de contrataciones para poder monitorear el desempeño de las plazas validadas.</p>
<p>Continuidad</p>	<p>La continuidad de la IPE, en cuanto al objetivo de racionalización, está comprometida por el marco legal del empleo docente</p>	<p>Asegurar los mecanismos institucionales/legales para que los docentes faciliten su reasignación dentro del marco de reglamentación de la nueva Ley Docente.</p>	<p>Asegurar que el cambio legal reciente, aún no reglamentado, permita la reasignación de los docentes excedentes. Además, se debe incluir incentivos monetarios y de ascenso en la carrera docente para favorecer la reasignación.</p>
	<p>No se tiene información del paradero final de las plazas habilitadas. El CMCG no posee la capacidad de monitorear</p>	<p>Se debe de establecer un mecanismo de rastreo de las plazas habilitadas en las IIEE. Se debe de poder tener información de si las plazas habilitadas llegan efectivamente a las IIEE para las que fueron designadas</p>	<p>Se requiere que se fortalezcan a los encargados de las actividades de monitoreo y acompañamiento en cuanto a recursos humanos, monetarios (para visitas y otras necesidades) y, en particular, de información, tanto a nivel central, como a nivel descentralizado, pues esto permitiría una mejor coordinación de las actividades de la IPE. El primer paso para esto es contar con un sistema de información consolidado y de uso general, el cual esté diseñado de forma amigable para que los docentes en todo el Perú puedan acceder a él. En la misma línea de necesidades y uso de información, se requiere para justificar la continuidad de la IPE, que los encargados cuenten con información completa sobre los requerimientos, validación, financiamiento y efectiva asignación de cada plaza, de tal manera de poder hacer un seguimiento de sus actividades y objetivos</p>

Anexo 3: Matriz de procesos actualizada

ANEXO 03

Proceso	Informes	Procedimiento	Durac (# semanas)	Responsable		Semana																					
				DGPP	DIGETEPE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Segundo	Segundo	Envío del segundo informe EDEP	7		X																						
		Diseño de trabajo de Campo														X	X										
		Procesamiento de la información cualitativa													X			X	X	X							
		Entrevistas en Lima												X		X			X								
		Entrevistas a nivel descentralizado												X	X				X	X							
		Procesamiento de la información del trabajo de campo														X	X	X									
		Redacción del segundo informe de la EDEP																	X	X	X						
		Envío de observaciones al PE sobre el segundo informe de la EDEP	2	X																							
		Taller de validación de resultados	2		X	X																					
		Envío de comentarios sobre el Segundo informe de la EDEP	1		X																					X	
		Revisión y levantamiento de comentarios de la EDEP																								X	X
Final	Final	Envío del segundo informe de la EDEP corregido	1			X																					X
		Aprobación del segundo informe de la EDEP	2	X																							
		Envío del informe final de la EDEP	5			X																					X
		Taller de validación de resultados	1		X	X																					
		Envío de comentarios sobre el informe final de la EDEP	1		X																						
		Envío del informe final de la EDEP corregido	1			X																					
		Aprobación del informe final de la EDEP	1	X																							

ANEXO N°7

FICHA DE INFORMACIÓN DEL PRODUCTO (COMPONENTE)

SECTOR: EDUCACIÓN

INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA: SISTEMA DE DETERMINACION DE PLAZAS INCREMENTALES DE LA EDUCACION BASICA REGULAR

PRODUCTO A OBTENER

Docentes con la especialidad requerida en el momento oportuno para atender las demandas del sector educación

RESPONSABLES DEL PRODUCTO

(con recursos asignados en el presupuesto 2007-2012)

- Pliegos del Gobierno Nacional: Educación.
- Pliegos de los Gobiernos Regionales: Cada pliego regional/las unidades ejecutoras del sector educación

DEFINICIÓN

En cada escuela se debe de contar con los docentes necesarios para cumplir con las metas de atención establecidas por el MED. Esto quiere decir que el producto de la IPE son los docentes necesarios con la especialidad requerida en el momento oportuno para atender las necesidades del sistema.

UNIDAD DE MEDIDA

Docentes financiados. No se cuenta con un código SIAF propio pues es parte de la Genérica 5-21 Personal y obligaciones sociales.

GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO

Toda la población en edad escolar para los niveles inicial, primario y secundario

DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO

El único bien que conforma el producto es el docente ubicado en la escuela donde es requerido.

DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES COMUNES

Identificar y describir las actividades para alcanzar el producto que entrega la Intervención Pública Evaluada. Asimismo, identificar posibles actividades o acciones que son comunes a éste y otros productos. Se identifican cinco actividades dentro de la IPE. La primera es la racionalización dentro de las IIEE, esta consiste en la elaboración de un informe donde se registren las necesidades y excedentes de cada IIEE. En segundo lugar, las UGEL consolidan y verifican el proceso de racionalización en cada IIEE, al mismo tiempo que verifican la información consignada en los informes de las IIEE. Luego, en tercer lugar está la consolidación de los requerimientos en las UE. Aquí las UE realizan el proceso de reasignación de plazas excedentes para luego consolidar el requerimiento de nuevas plazas y enviarlo al CMCG-MED. En cuarto lugar se halla el CMCG, el cual revisa los informes de cada UE y realiza un proceso de negociación con el representante de cada UE, en donde este debe fundamentar sus pedidos, el resultado son las plazas validadas para su financiamiento. En quinto lugar se consolidan las plazas validadas a nivel de pliego regional para poder ser incluidas en el presupuesto del año siguiente. Por último, las plazas son financiadas por el MEF.

MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN

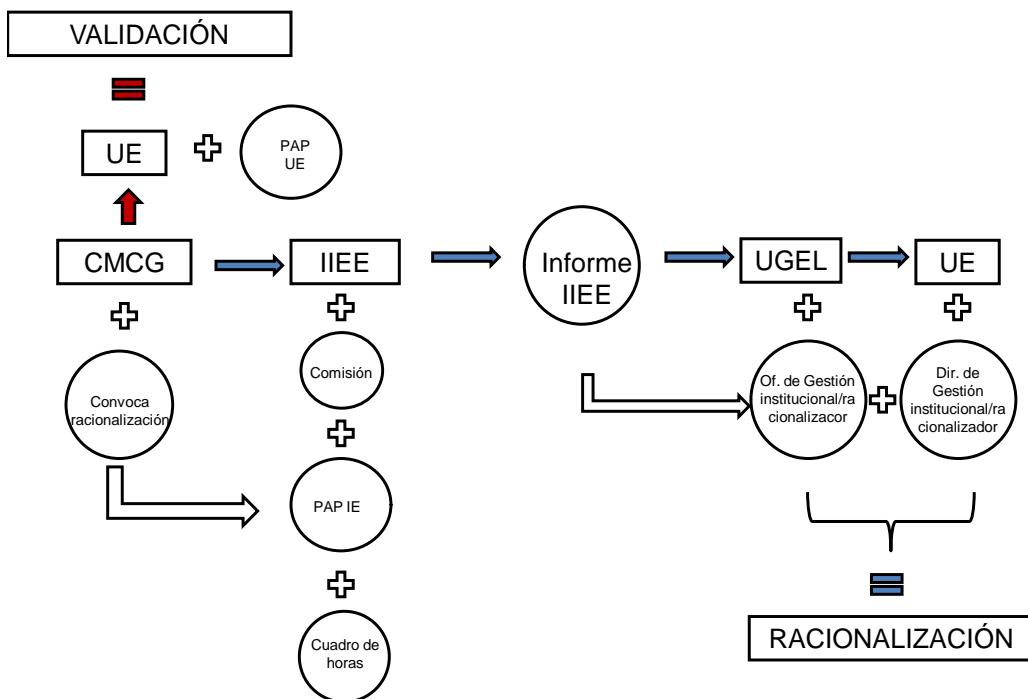
La contratación de los docentes se hace bajo concurso público dentro de cada unidad ejecutora. El proceso de reasignación docentes se hace siguiendo lo estipulado en el DS N° 005-2011-ED, según la cual una vez declaradas las plazas excedentes y los lugares donde hay requerimientos, estos se hacen de conocimiento

público y se invita a los docentes excedentes a tomar voluntariamente algún puesto vacante, para luego formalizar su contrato en la plaza que eligió.

PROCESOS DE ELABORACIÓN

La IPE comienza en las IIEE ante una convocatoria del CMCG para la racionalización y determinación de necesidades de personal. Los encargados de esta tarea son una comisión que se debe conformar por el director de cada IE, representantes por nivel de los maestros y del personal administrativo en general, pero en la práctica generalmente el director hace todo el trabajo. Esta comisión eleva un informe a su UGEL, la cual posee un encargado de la racionalización dentro de la oficina de gestión institucional. Esta persona revisa el informe de cada IE, al mismo tiempo que realiza un proceso de reasignación de las plazas excedentes dentro de su jurisdicción. Idealmente debería haber una comisión encargada de este proceso dentro de cada UGEL, conformada por el especialista, un especialista en finanzas, y uno de cada nivel de la EBR. En la práctica todo el trabajo lo realiza el racionalizador, el cual generalmente no puede reasignar las plazas excedentes. En este contexto elabora un consolidado de requerimiento a nivel de UGEL y lo envía a su UE, en donde también existe un especialista en racionalización en la dirección de gestión institucional. Una vez más se debe tratar de racionalizar el uso de recursos, para consolidar los requerimientos que todas las UGEL de su jurisdicción le han enviado (generalmente las UGEL son unidades ejecutoras). Es en este punto donde el proceso de racionalización termina.

Por otro lado, la validación de plazas se hace de casi de forma paralela. El CMCG, un órgano dentro de la Unidad de presupuesto del MED, ya ha estimado las necesidades de personal utilizando el PAP. Estas necesidades son negociadas con cada UE luego que estas envían su informe al CMCG. En este punto se contrastan las necesidades que cada UE ha presentado con las que el CMCG ha estimado. Cada UE debe de sustentar su pedido de plazas y el resultado final son las plazas validadas, en otras palabras las que se reconocen como necesidades fundamentadas. Estas plazas son consolidadas a nivel de pliego para poder hacer el requerimiento presupuestario al MEF, en donde la DGPP provee el financiamiento disponible.



MODALIDAD DE ENTREGA

La entrega se hace de forma automática. Una vez aprobado el presupuesto, este se transfiere al pliego correspondiente, el cual autoriza la contratación. Una vez contratado el docente este debe llegar por sus propios medios a la IIEE a la que se le ha asignado.

MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Los insumos han sido la tasa de matrícula a nivel nacional y departamental por nivel, El número de alumnos a nivel nacional y por departamento en cada nivel educativo, el monto de financiamiento por Plaza y las metas de atención por nivel educativo. En primer lugar, se estimó la cantidad de personas que no están matriculadas con una regla de tres simple, usando la tasa de matrícula y el número de alumnos; esto para cada nivel de la EBR. Luego, se dividió estos números por la cantidad de alumnos que por docente que estipula la normatividad del MED, de esta forma se obtuvo el total de docentes requeridos. Luego esta cantidad se multiplicó por el monto de financiamiento por plaza.

FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Para la tasa de matrícula y el número de alumnos se consultó el ESCALE, producido por la Unidad de estadística educativa del MED. Estos se producen de forma anual y son de acceso público. Luego para obtener el número de alumnos por sección se consultó el DS N° 005-2011-ED. La información del financiamiento por plaza se construyó empleando el número de plazas financiadas al año 2011 (provista por el CMCG) y el monto de financiamiento de obtuvo de los decretos (supremos y de urgencia) emitidos para financiar dichas plazas.

2007: DS 113-2007-ED, DS 129-2007-ED, DS 164-2007-ED, DS 165-2007-ED, DS 215-2007-ED, DS 171-2007-ED, DS 094-2007-ED; para los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica, La Libertad, Provincias de Lima, Madre de Dios, Pasco, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali

2008: DU N° 021-2008-ED y al DS N° 008-2008-ED. No se cuentan 5,719 plazas financiadas por no contar con el monto de financiamiento de dichas plazas bajo la LEY N° 29142, DF 49.

2009: DU 083-2009, DU082-2009, DU 101-2009, DS 249-2009-ED

2010: DU N° 034-2010-ED y al DU N° 040-2010-ED.

2011: DS 014-2011-ED, DU 034-2011, DU 039-2009, DS 185-2011-ED

2012: DU N° 006-2012-ED

MÉTODO DE CÁLCULO PARA REPORTAR LA EJECUCIÓN DE META FÍSICA DEL PRODUCTO

No se cuenta con metas para la IPE. Se calcula el cociente simple entre las plazas financiadas y las plazas validadas. Además, se reporta el número de plazas financiadas, el monto de financiamiento a nivel nacional, el financiamiento por plaza y el financiamiento por alumno.

FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Las fuentes de han sido los informes de la IPE entregados por el CMCG, y los anexos de estos donde se muestra la información sobre las plazas validadas y un anexo donde se muestra la información sobre plazas financiadas. Luego se ha empleado los decretos bajo los cuales se han financiado las plazas para obtener los datos sobre los montos utilizados.