



PpR
Presupuesto
por Resultados



Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP Acompañamiento Pedagógico

Documento de difusión



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Dirección General
de Presupuesto Público

Las Evaluaciones de Diseño y Evaluación Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) son uno de los cuatro instrumentos del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y el desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas, con la finalidad de que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto Público.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, que genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento a fin de velar por la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP Acompañamiento Pedagógico fue realizada por un panel de expertos independientes integrado por Luis Soltau (coordinador), José Rodríguez (especialista temático) y Pilar Sanz (especialista en metodologías de evaluación). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.

El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP Acompañamiento Pedagógico. El informe final puede ser descargado de: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_pedagogico.pdf

Índice

Antecedentes	4
Diseño del Acompañamiento Pedagógico	7
Procesos de implementación	11
Presupuesto y resultados	15
Conclusiones y recomendaciones	18

I

Antecedentes

I. Objetivo de la evaluación

El objetivo de la evaluación culminada en abril del año 2014 fue analizar la estrategia de Acompañamiento Pedagógico (AP), un modelo que busca fortalecer las competencias pedagógicas de los docentes en aula y la capacidad de gestión escolar de los directores. La responsabilidad del diseño del AP se encuentra a cargo del Ministerio de Educación (MINEDU), en tanto que su implementación está bajo la responsabilidad de los respectivos gobiernos regionales (GR), a través de sus Direcciones Regionales de Educación (DRE).

La intervención se viene implementando desde el 2008 con cambios que se pueden identificar en dos periodos: 2008-2012 y 2013-2016. Durante la primera etapa se priorizaron las instituciones educativas (IIEE) polidocentes urbanas y en la segunda se prioriza la atención de las IIEE rurales y de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

Cabe indicar que el AP se encuentra enmarcado dentro del Producto 2 del Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de la Educación Básica Regular (PELA). Para el análisis se han considerado únicamente las actividades que están directa y exclusivamente vinculadas al AP a través de la administración de los GR. En consecuencia, se han excluido del análisis presupuestal actividades como la capacitación de los formadores y de los acompañantes, y los gastos vinculados al AP ejecutados por el gobierno nacional (GN).

2. Resultado del AP

Para los consultores, el resultado de la estrategia de acompañamiento es “Docentes acompañados en instituciones educativas públicas multiedad del II ciclo (inicial) y multigrado de primaria de Educación Básica Regular (EBR) han mejorado su práctica pedagógica en aula”. Para medirlo se sugiere generar cinco indicadores asociados al mismo número de competencias que se deberían promover entre los docentes¹. El grupo de evaluadores ha propuesto dos indicadores y ha dejado al equipo del MINEDU la creación de los tres restantes².

3. Gasto de la Intervención Pública Evaluada (IPE)

Los recursos gastados para el AP entre el 2008 y el 2012 sumaron S/. 327,4 millones. Para el 2013, ya redefinido el foco de atención de la actividad, el presupuesto asignado del año fue de S/. 78,2 millones. Si bien el MINEDU es el ente rector, y por ello define la estrategia de focalización de la actividad, la implementación recae principalmente en los GR. Es así que del presupuesto anual, alrededor del 90% es ejecutado por los GR y solo el 10% restante recae en el MINEDU.

El gasto en AP representa poco más de la tercera parte del producto “Docentes preparados implementan el currículo” del PELA y apenas el 2,2% de ese Programa Presupuestal. Después de la reformulación del 2013, el gasto promedio anual se ha reducido producto del cambio de focalización de la intervención, que pasó de una población objetivo que incluía las escuelas urbanas y rurales hacia solamente el ámbito rural.

¹ Esas capacidades son: a) identificar de manera precisa los conocimientos y las habilidades que deben aprender sus estudiantes, considerando lo establecido en el currículo y adecuándolo al grado de avance de sus alumnos; b) evaluar el progreso de sus estudiantes y analizar la información obtenida de las evaluaciones y trabajos de los estudiantes para identificar los errores más comunes y las dificultades de aprendizaje; c) identificar qué estrategias están o no funcionando, y cómo mejorar la didáctica de las áreas fundamentales; d) mejorar su gestión de tiempo en el aula; e) optimizar el uso de los materiales y recursos disponibles en el aula (cuadernos de autoaprendizaje, rincones, biblioteca del aula).

² Los dos indicadores propuestos son: a) porcentaje de observaciones de aula en las que el docente está involucrado en tareas de enseñanza-aprendizaje con sus estudiantes; b) porcentaje de docentes que utilizan el módulo de implementación del currículo ‘rutas de aprendizaje’.

4. Diagnóstico

Los bajos resultados nacionales de las evaluaciones sobre comprensión lectora y matemática se agravan para aquellos que acuden a escuelas estatales multigrado o cuya lengua materna es diferente al castellano. Tomando en cuenta la Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar (ENRE) 2014, solo un 2% de estudiantes de escuelas multigrados logra el nivel de suficiencia en comprensión lectora. De igual manera, según la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2012, se encuentra que el rendimiento es sustancialmente menor en los niños cuya lengua materna es distinta al castellano.

Este bajo desempeño tiene una relación directa con la falta de una oferta de servicios educativos diferenciada para las zonas rurales. En particular, solo el 8,3% de niños y niñas de nivel inicial y el 11,6% de primaria estudian hoy en una escuela donde el maestro habla su lengua, lo que significa que más del 90% de inicial y del 80% de primaria de escuelas bilingües recibe una educación básica en castellano.

En el marco del PELA, el cual tiene como uno de sus productos “Fortalecer las capacidades de los profesores” y, ante el contexto arriba señalado, la estrategia de AP se presenta como una modalidad de intervención para contribuir a reducir la brecha de aprendizajes de estudiantes a nivel urbano y rural, a partir de una atención focalizada en la particularidad de lo rural (en escuelas multigrado) con enfoque EIB referido solo a los niveles de inicial y primaria.



Diseño del Acompañamiento Pedagógico

I. Población objetivo

Inicialmente la intervención tenía por objeto incrementar los logros de aprendizaje de la población educativa en su conjunto. Por ello se enfocaba en los docentes como unidad de intervención y, de preferencia, en aquellos que laboraban en escuelas polidocentes urbanas por su concentración y homogeneidad. Esta estrategia fue modificada en el 2013, a raíz de las brechas que existían entre alumnos de escuelas urbanas versus las rurales y entre las multigrado versus las polidocentes. De ahí que el nuevo foco de la intervención, de horizonte trianual (2013-2016), cambiase a la institución educativa como unidad de intervención y que se centrase en las instituciones multigrado y en las interculturales bilingües.

Tomando en cuenta la fase actual del AP, el panel evaluador realizó un ejercicio de aproximación de la población objetivo utilizando la base de datos del Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes (SIGMA). Para ello se consideró aquellas escuelas multigrado que cumplen dos criterios: que se encuentren ubicadas en poblaciones que pertenecen a los dos deciles más pobres y cuyos alumnos hayan tenido bajos resultados en las evaluaciones censales de suficiencia en comprensión lectora y matemática. Así, para el 2013, la población objetivo se estimó en 28.513 IIEE (18.183 multigrado primaria y 10.450 IIEE escolarizadas y no escolarizadas de inicial).

2. Actores participantes

Son dos los grupos de actores principales: el MINEDU, que tiene a su cargo el diseño del AP, y los GR, a través de las DRE y las unidades de gestión educativas locales (UGEL), que son las que seleccionan las instituciones educativas e implementan el acompañamiento.

3. Los resultados e indicadores del programa

Como se mencionó, la estrategia de AP se registra en cuatro actividades del producto 2 del PELA “Docentes preparados implementan el currículo”. Si bien esta estructura da un marco integral al acompañamiento, no le permite tener un esquema propio para el análisis y la gestión de la intervención. En esas circunstancias, el panel de evaluación elaboró un marco lógico³ para recoger, de manera ordenada, una propuesta en torno al diseño y la modalidad de operación efectiva del AP.

Ese marco fue construido a partir de la correspondiente revisión documental y de la sistematización de información levantada en reuniones con el equipo del MINEDU a cargo del AP. El propósito se definió como “Docentes acompañados en IIEE multiedad de II ciclo (inicial) y multigrado de primaria de EBR han mejorado su práctica pedagógica en aula”. Para evaluar su contribución se han asociado dos indicadores:

- Porcentaje de observaciones de aula en las que el docente está involucrado en tareas de enseñanza-aprendizaje con sus estudiantes.
- Porcentaje de docentes que utilizan el módulo de implementación del currículo.

4. Principales productos

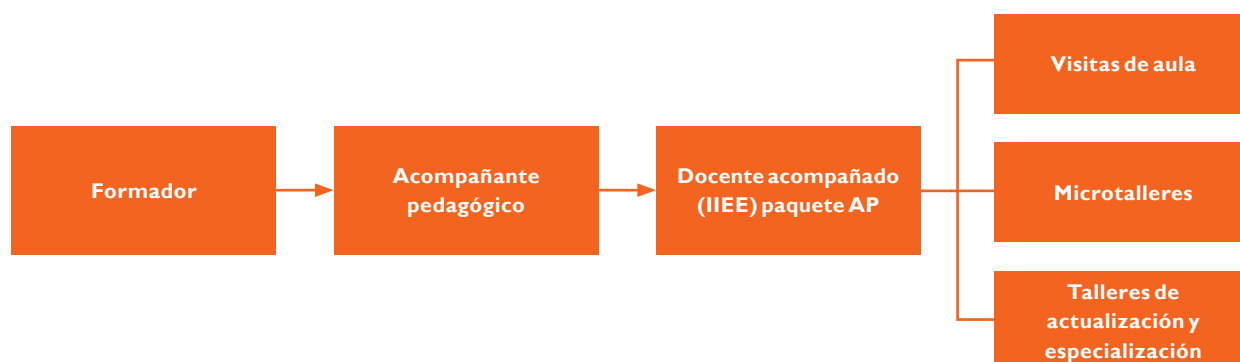
En la estructura identificada por los evaluadores, para lograr su propósito, la estrategia de acompañamiento se basa en cuatro componentes:

- **Componente 1:** Los docentes de las IIEE multiedad del II ciclo (inicial) de la EBR reciben AP.
- **Componente 2:** Los docentes de las IIEE multigrado de primaria de la EBR reciben AP.
- **Componente 3:** Los docentes de las IIEE del II ciclo (inicial) identificadas como EIB, según los criterios establecidos por MINEDU, reciben AP.
- **Componente 4:** Los docentes de las IIEE de primaria identificadas como EIB, según los criterios establecidos por el MINEDU, reciben acompañamiento pedagógico.

En este sentido, la implementación del AP considera una secuencia formativa que tiene por punto de inicio a la entidad formadora que da el soporte técnico en las metodologías pedagógicas, el seguimiento de las actividades y la certificación del acompañante. A su vez, este último irá a las IIEE a brindar el paquete de acompañamiento a los profesores de aula y el director, el cual consiste en visitas de aula, microtalleres y talleres de actualización.

³ Se advierte que en este marco lógico se utilizan las denominaciones de ‘propósito’, ‘componentes’ y ‘acciones’, con la intención de diferenciarse de manera consciente de la estructura programática que se utiliza en el marco de los programas presupuestales, que refieren a ‘resultado específico’, ‘productos’ y ‘actividades’.

Gráfico 1. Secuencia formativa del Acompañamiento Pedagógico



Fuente: Informe EDEP, página 54.

De acuerdo a lo indicado en los modelos operativos del PELA se ha identificado que la secuencia formativa del AP está conformada por los siguientes cuatro entregables:

Cuadro 1. Los entregables de los componentes y sus respectivas acciones

Entregable I	Acciones
Materiales de apoyo para acompañantes	1.1. Distribución del módulo 1 Módulos o fascículos por competencias curriculares (rutas de aprendizaje), donde al docente acompañado se le especifica el enfoque, las competencias y las capacidades a desarrollar en los estudiantes.
	1.2. Distribución del módulo 2 Guías metodológicas para los AP acerca de cómo orientar su trabajo con los docentes acompañados.

Entregable 2	Acciones
Capacitación y certificación de acompañantes Inicialmente, y bajo los lineamientos del MINEDU, la capacitación, evaluación y certificación de los acompañantes pedagógicos estará a cargo de una institución nacional, de rango universitario, y de amplia experiencia y prestigio en el desarrollo de programas de posgrado en AP.	2.1. Talleres presenciales Con los contenidos especificados por el MINEDU, los talleres comprenden un equivalente a 140 horas anuales: • 1 taller de 3 semanas al inicio del primer año (período enero-febrero). • 1 taller de 2 semanas a medio año (período julio-agosto). 2.2. Sesiones de monitoreo y seguimiento especializado • Visitas de observación, asesoría (individual) y monitoreo del desempeño del acompañante pedagógico. • Reuniones de interaprendizaje colaborativo: visitas de asesoría grupal que la institución formadora brinda a los AP. 2.3. Sesiones de trabajo a distancia Mensualmente (período de marzo-noviembre y equivalente a 110 horas semestrales), espacio semanal orientado a la comunicación permanente, al aprendizaje colaborativo y al intercambio de experiencias desarrolladas en cada región. 2.4. Certificación de acompañantes A aplicarse recién a partir del 2014, cada AP recibirá una capacitación inicial, y al completar satisfactoriamente el primer año puede obtener una certificación en: • Metodologías de enseñanza de adultos. • Acompañamiento pedagógico. • El modelo pedagógico específico del nivel y contexto en el que trabaja. A partir del segundo año, el acompañante certificado participará en actividades de formación continua y actualización.
Entregable 3	Acciones
Paquete AP para docentes en IIEE acompañadas	3.1. Visita de aula (40 / 50 horas anuales) Comprende la realización de al menos una visita mensual (de 4 horas para inicial y 5 horas para primaria), durante el período de marzo y diciembre. La visita de aula es individualizada y continua a lo largo de una jornada escolar completa. 3.2. Microtalleres (18 horas anuales) Mensualmente (abril-diciembre), con la asistencia de los docentes acompañados que el AP tiene a su cargo; cada docente participa en al menos un microtaller (de mínimo 2 horas cada uno). 3.3. Talleres de actualización (160 horas anuales) Mínimo cuatro talleres de actualización (40 horas efectivas cada uno) durante los primeros dos años. En el caso de inicial, los talleres de actualización se realizan sobre metodologías pedagógicas para estimular el desarrollo infantil integral, mientras que en el caso de primaria la especialización es en el modelo multigrado.
Entregable 4	Acciones
Apoyo a la gestión escolar en áreas rurales La formación de los directores de IIEE focalizadas tiene por objetivo fortalecer las capacidades en: • Planificación operativa para el aprendizaje. • Soporte pedagógico. • Generación de un clima de convivencia. • Definición de estrategias que vinculen la familia y la comunidad.	4.1. Módulos de especialización en gestión Módulos de especialización en gestión escolar rural y liderazgo pedagógico (2014), con una duración de dos días (16 horas). El director los recibe del AP como complemento adicional a los talleres de formación pedagógica, en la medida en que también es docente de aula (recibe un total de 64 horas en dos años).

Fuente: Informe EDEP, página 27.



Procesos de implementación

Así como se revisaron los principales aspectos del diseño de la intervención, a continuación se presenta información sobre las condiciones para implementar las acciones diseñadas.

I. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional de la intervención evaluada forma parte de la estructura del Programa Presupuestal PELA, tanto en el nivel nacional, regional como local. Dado que tanto a nivel operativo como de funcionamiento existe responsabilidad compartida entre el MINEDU y los GR (a través de las DRE y las UGEL), se han conformado instancias de coordinación que pueden organizarse en los siguientes dos niveles:

A nivel central:

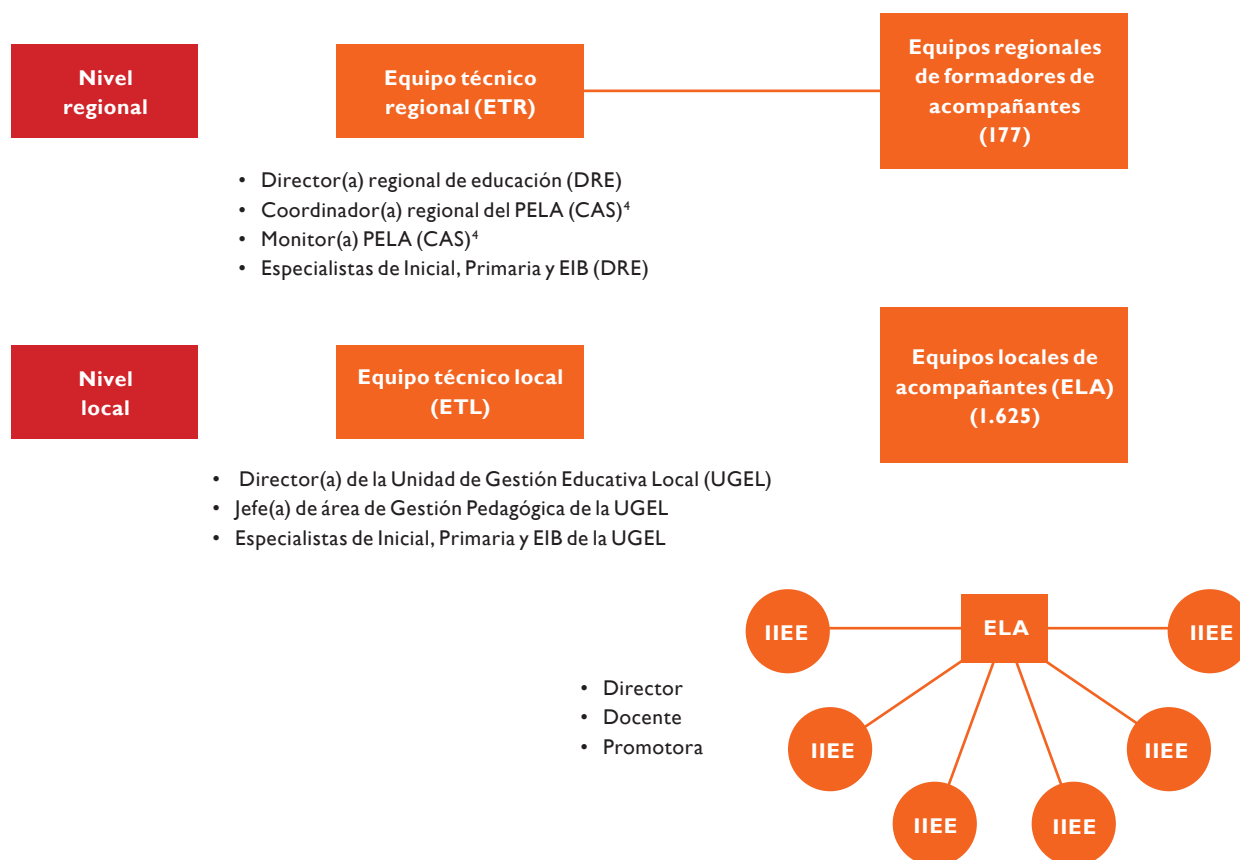
- **Comité directivo PELA (CD).** Formula y dirige la estrategia del PELA, que incluye el AP y operativiza los lineamientos definidos por la alta dirección del MINEDU; elabora el plan operativo del PELA/AP y realiza el seguimiento permanente sobre el cumplimiento de los productos; propone las medidas y hace las coordinaciones que sean necesarias con los organismos regionales para desarrollar el AP.
- **Equipo gestión del PELA (EG).** Conduce la gestión articulada del PELA/AP, y realiza junto con las DRE la focalización de redes de IIEE de inicial y primaria multigrado. El equipo de gestión define los criterios de focalización junto con otros equipos del MINEDU, emite lineamientos y directivas para contratar a formadores AP, y desarrolla el diseño del programa de formación para formadores, además selecciona y contrata a la institución formadora (universidad) para ejecutar el programa.

- **Coordinación de AP.** Recae en la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP) quien selecciona y contrata a la institución especializada para la capacitación a distancia y la certificación de acompañantes; desarrolla, junto con los equipos técnicos regionales, la capacitación y certificación de acompañantes con el apoyo de la institución especializada contratada; y brinda asistencia técnica, monitorea y supervisa, junto con el equipo técnico regional, el acompañamiento pedagógico a docentes.

A nivel regional y local:

- **Equipo técnico regional (ETR).** Dirige la ejecución del PELA/AP a nivel regional en coordinación con las direcciones del MINEDU, selecciona y contrata a los formadores de acompañantes y brinda las facilidades a la entidad formadora para ejecutar los procesos de capacitación de formadores. Específicamente, la DRE y/o GR asume la selección de las IIEE que son acompañadas según criterios de focalización; asimismo, costea y solicita el presupuesto correspondiente al PELA/AP dentro del pliego regional.
- **Equipo técnico local (ETL).** Lidera y ejecuta el plan de intervención local que asegura el cumplimiento de los productos establecidos en el PELA/AP y las metas e indicadores en su ámbito de competencia; selecciona y contrata a los acompañantes pedagógicos; y desarrolla junto con el MINEDU y la DRE la capacitación y certificación de acompañantes con el apoyo de la institución especializada contratada.
- **Formadores de acompañantes (FA).** Profesionales de la educación responsable de fortalecer las capacidades de los AP. Participan en el diseño, la gestión y la evaluación del plan de formación de acompañantes; diseñan e implementan el plan de monitoreo y evaluación del proceso de AP; elaboran reportes trimestrales a la DRE y la UGEL sobre resultados obtenidos; brindan asistencia técnica a los acompañantes en el desarrollo de acciones de asesoramiento a docentes para la planificación, ejecución y evaluación de procesos pedagógicos y de gestión institucional.
- **Acompañante (AA).** Es un docente titulado, con el perfil requerido, responsable de fortalecer las competencias pedagógicas del docente acompañado de las IIEE focalizadas, castellanohablantes y EIB. Formulan e implementan su plan de acompañamiento pedagógico con criterios de pertinencia en función del contexto sociocultural y lingüístico, coordinando con el equipo técnico local y el equipo técnico regional o el que haga sus veces, desde un enfoque territorial; brindan asistencia técnica a la institución educativa en la planificación, ejecución y evaluación de procesos pedagógicos y de gestión institucional, orientados a mejorar el desempeño docente y lograr el aprendizaje de los estudiantes. Asimismo, ingresan información del AP en el SIGMA.

Gráfico 2. Organigrama de implementación del Acompañamiento Pedagógico



Fuente: Informe EDEP, página 39.

En el 2013, según datos del SIGMA consultados entre setiembre y noviembre, había 196 formadores y 1.662 acompañantes, mientras que el personal del PELA que apoya el AP en las regiones (coordinadores y monitores regionales más los coordinadores y monitores locales) está conformado por 126 personas. En promedio, ello indica que la proporción del personal de implementación (formadores y acompañantes) con respecto al personal administrativo (los coordinadores y monitores son del PELA, y no exclusivamente del AP) es de 15 a 1. Sin embargo, la relación personal de implementación y administrativo entre regiones es muy variable⁵.

2. Problemas en el proceso de implementación

A continuación se detallan los principales problemas identificados:

- **No existe una estructura organizacional favorable para el AP.** Al ser una porción pequeña del PELA, no es posible identificar claramente en el organigrama del MINEDU qué instancia tiene a su cargo la concepción estratégica del acompañamiento. Esto genera que las demandas de la intervención dependan en simultáneo de diferentes unidades y oficinas del MINEDU, lo que genera que las demandas administrativas del AP no se atiendan prioritariamente en el ministerio.

⁴ Contrato Administrativo de Servicios (CAS).

⁵ En Tumbes, por ejemplo, por cada cinco formadores y acompañantes hay una persona de la administración, mientras que en el otro extremo en Huancavelica y Loreto son 54 y 53 a 1, respectivamente.

- **Selección y captación del formador y acompañantes.** Se estaría trabajando con un equipo de formadores que no cumplen con un perfil que combine experiencia en educación superior (trabajo con adultos) y experiencia en escuelas multigrado. Igualmente, los procesos de concurso y selección de profesionales que cumplan con los perfiles esperados para los acompañantes han mostrado debilidades, y no han podido garantizar un estándar de calidad de los acompañantes.
- **Condiciones laborales de los formadores y acompañantes.** Pese a los esfuerzos por lograr un ratio docentes-acompañante adecuado, y que este ha disminuido en relación con años anteriores, todavía se encontró en campo a acompañantes a cargo de un número excesivo de IIEE y/o donde no se toma en cuenta la dispersión territorial de las escuelas. En el caso de los formadores, el alto número y la dispersión de los acompañantes restan el atractivo de sus salarios. Además, parte significativa del tiempo del acompañante se dedica a los informes del SIGMA.
- **Los equipos de formadores y acompañantes tienen una situación contractual precaria.** Las condiciones (de contrato y laborales) no son todavía adecuadas para realmente atraer a los ‘mejores’ como formadores y acompañantes. Pese a una mayor remuneración relativa, acompañantes y formadores cuentan con contratos cortos sin una clara línea de carrera, con un trato laboral desde una lógica vertical y de control, que atienden demandas o carga burocrática adicionales de la DRE/UGEL y en condiciones laborales que alargan su jornada de trabajo semanal.
- **Capacitación y certificación de acompañantes ha mostrado retraso.** Se considera que el principal problema se debe a que la capacitación y certificación de acompañantes se inició en enero del 2014. Sin embargo, durante el año los acompañantes solo han participado en dos jornadas de capacitación, han tenido acceso a sesiones de trabajo a distancia y han recibido sesiones de monitoreo; todo ello a cargo de los formadores.
- **El esquema de trabajo de los formadores no está alineado a las necesidades de la intervención.** La estructura y exigencia laboral de las DRE y las UGEL fuerza a los formadores y acompañantes a reportarse diariamente o de forma muy frecuente a sus locales institucionales, cuando lo ideal es que pasen la mayor parte del tiempo de su jornada en las IIEE cuyos profesores deben capacitar.

3. Seguimiento y evaluación

En el 2009, ante la demanda de los GR, se creó el SIGMA, herramienta que permite planificar, costear, monitorear y compartir información sobre el AP del PELA. Pero no fue hasta el 2010 que se concluyó con su diseño y se difundió su uso en todas las regiones del país. El sistema cuenta con tres módulos: i) planificación y costeo, que permite presupuestar las actividades de la estrategia; ii) monitoreo y seguimiento, que permite reportar los avances en el cumplimiento de las metas y la ejecución del presupuesto; y iii) comunidad, que promueve el intercambio de experiencias pedagógicas exitosas entre los usuarios del sistema.

No obstante, la alimentación de información a SIGMA se realiza de manera poco fluida, considerando que desde las regiones el ingreso en línea de la información es engorroso, lento y se hace con interrupciones, lo que demanda tiempo adicional a acompañantes y formadores. Por otro lado, la formulación presupuestal que se hace en SIGMA no está vinculada al SIAF. Si bien el SIGMA facilita seguir las metas físicas, no permite hacerlo para la ejecución presupuestal.

IV

Presupuesto y resultados

1. Criterios de asignación del presupuesto

El presupuesto se asigna en función de un sistema de focalización de escuelas. Sobre la base de un techo presupuestario, los GR identifican y priorizan las escuelas que se beneficiarán con el AP. La población a la que se ha dado prioridad de atención en el periodo 2013-2016 pertenece a los deciles más pobres y presenta mayor déficit en el rendimiento escolar.

2. Presupuesto por producto

Los recursos gastados para el AP entre el 2008 y el 2012 sumaron S/. 327,4 millones, según los registros del SIAF⁶. Para el 2013, el presupuesto asignado del año fue de S/. 78,2, que muestra una reducción respecto a años anteriores en que se operó en las zonas urbanas. Un aspecto importante sobre el gasto es el alto grado de ejecución (mayor al 90% en las dos etapas de implementación del AP). Asimismo, del presupuesto anual, alrededor del 90% lo ejecutan los GR, y solo el 10% restante recae en el MINEDU. Otro aspecto importante es que el 99% del gasto 2013 se registra como bienes y servicios, categoría a la que corresponde el CAS.

Usando los datos del SIGMA y del PIM 2013 se reporta el ratio que representa una proyección de gasto unitario para llegar a la población que finalmente se busca beneficiar. En promedio, atender a cada IIEE cuesta S/. 13,8 mil al año, monto que no es muy diferente cuando se distingue el nivel educativo. Por docente atendido, el costo unitario es S/. 6,7 mil al año. El costo por acompañante en promedio nacional es S/. 58,3 mil por año. La distinción entre el costo por acompañantes de inicial

⁶ De acuerdo al registro del SIAF, los gastos vinculados con el AP, sea exclusivo o no, pero ejecutado por el gobierno nacional tampoco son considerados como por ejemplo: el equipo de AP de la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP), el equipo de Monitoreo y Seguimiento de la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR).

(S/. 76,3 mil) y primaria (S/. 52,9 mil) muestra diferencias bastante grandes. En términos de costo por estudiante, resulta con un promedio de S/. 412 por año, que es mayor en inicial (S/. 551) que en primaria (S/. 372). Como se muestra en el informe de la evaluación, la variación de estos costos unitarios a nivel regional es elevada.

3. Principales problemas en la ejecución

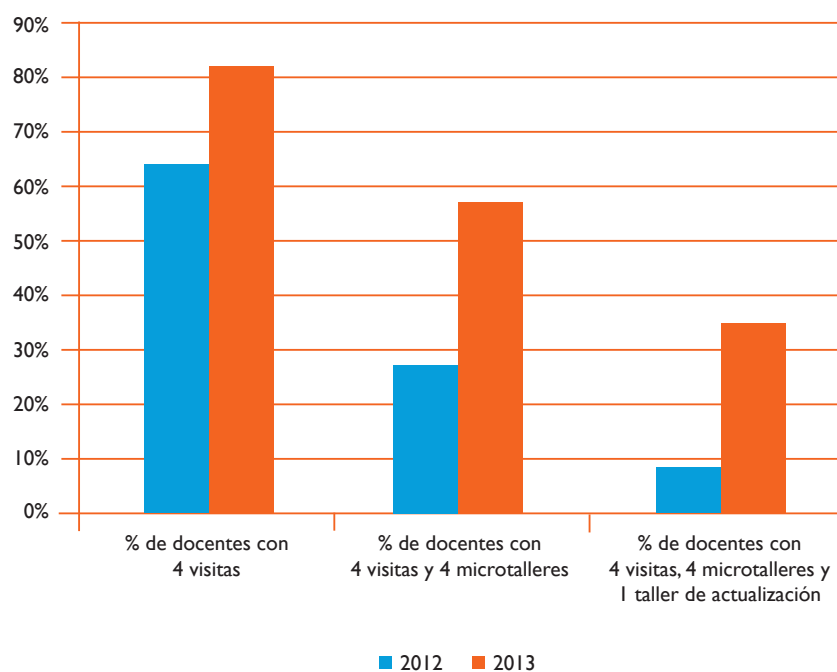
- **No existe un horizonte para la intervención.** Los evaluadores no encontraron entre los documentos de la intervención las proyecciones y necesidades presupuestales, ni el horizonte de tiempo en el que se planea llegar a la población objetivo. Más allá de contar con un horizonte de planificación multianual para la etapa actual, se requiere una estrategia de escalamiento progresivo del AP estableciendo metas de mediano y largo plazo (atención y cobertura), así como los correspondientes recursos para lograrlo (materiales y presupuestales).
- **Del grupo priorizado no se estaría llegando a los que necesitan la atención con mayor urgencia.** Sobre el 25% de la población objetivo, las administraciones regionales tienen mayor margen para escoger las escuelas en las que les sería más factible implementar la estrategia. Además, el AP ha excluido de su población objetivo a aquellas escuelas más aisladas y con menor densidad poblacional que estarían siendo atendidas con el Proyecto de Inversión Pública (PIP) de redes educativas rurales.
- **Los fondos podrían estar llegando tarde.** Si bien no se puede generalizar, los evaluadores encontraron un caso (Huánuco) en el cual la región no había recibido los fondos necesarios a tiempo para llevar adelante las actividades del PELA. La región facilitó los recursos para los contratos de formadores y acompañantes, pero estos no fueron suficientes para el conjunto de actividades.

4. Desempeño de la intervención en cuanto a sus productos y resultados

Según el SIGMA, la población atendida en el 2013 fue 4.296 IIEE multigrado de primaria y 2.315 IIEE escolarizadas y no escolarizadas del nivel inicial, lo cual en conjunto representa aproximadamente el 24% de la población objetivo.

El informe sobre la implementación del paquete de AP preparado por el equipo de monitoreo y que toma la información del SIGMA permite registrar el siguiente gráfico, el cual muestra avances en la entrega del paquete de AP a nivel de los docentes acompañados, pero indica que el porcentaje que recibe el paquete completo aún es limitado.

Gráfico 3. Avances en la Implementación del Paquete de Acompañamiento, 2012-2013



Fuente: Informe EDEP, página 98.

Conclusiones y recomendaciones

Conocidos los principales elementos del diseño y ejecución del PP, la evaluación presenta las siguientes conclusiones.

Diseño

- **Problema 1:** Uniformidad del paquete de intervención del AP sin considerar la diversidad de poblaciones que la estrategia de acompañamiento atiende (Centro de Educación Inicial - CEI, Programas No Escolarizados de Educación Inicial - PRONOEI, primaria, EIB, escuelas unidocentes, polidocentes multigrado, etc.).

***Recomendación:** Se requiere contar con diseños y paquetes diversificados de intervención del AP (paquetes para acompañantes, docentes y directores) que deberían responder a la diversidad de contextos específicos de la población potencial, entendiendo que las necesidades y demandas de cada grupo son distintas. Esto incluye el paquete de materiales de apoyo para acompañantes cuyos contenidos debieran estar ajustados a las diferentes modalidades de entrega del servicio, enfatizando lo multigrado y las escuelas bilingües.*

- **Problema 2:** Se carece de una planificación estratégica que permita prever no solo en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo la cobertura progresiva del acompañamiento a los distintos subgrupos poblacionales que conforman la población potencial.

***Recomendación:** Realizar un ejercicio completo de planificación estratégica que dé cuenta de la progresividad de la cobertura del acompañamiento a toda la población potencial considerando diferentes horizontes temporales y la disponibilidad efectiva de recursos para su implementación en cada fase. El panel considera como variables relevantes a tomar en cuenta: la población a atender, los recursos humanos y financieros requeridos y disponibles, y los horizontes temporales (para el escalamiento progresivo del AP).*

- Problema 3:** Al ser parte del PELA, el AP no cuenta con una estructura formal que ordene su diseño y modalidad de operación, y que permita, en consecuencia, el seguimiento y la evaluación de la propia intervención.

Recomendación: Contar con una herramienta que recoja, de manera ordenada, el diseño y la modalidad de operación efectiva del AP para que responda de manera más pertinente a la especificidad de lo multigrado y a los distintos subgrupos poblacionales a los que atiende el AP, con énfasis en las escuelas bilingües. La herramienta debe contener los principales indicadores para el seguimiento, y los principales servicios y/o entregables del paquete. Esta, a su vez, debería articularse al sistema de seguimiento y evaluación de la intervención evaluada.
- Problema 4:** Existe un fallo de mercado de principal-agente. El MINEDU es el principal que ha diseñado la intervención, mientras que los GR son los agentes que deben ejecutarlo. Sus intereses no están alineados.

Recomendación: Contar con un documento de lineamientos de gestión aprobado para la articulación de la estrategia de AP entre el MINEDU y los GR, considerando los diferentes modelos de interacción MINEDU-GR. Así como la identificación de procesos claves e indicadores claros de cumplimiento por parte de los involucrados (costeo y presupuesto, selección y contrataciones, etc.). Asimismo, reforzar el rol ‘bisagra’ que ha venido ejerciendo el equipo de asistencia técnica de la coordinación del AP entre el MINEDU y las regiones para promover el alineamiento de estas últimas, así como el involucramiento y compromiso de sus autoridades.

Implementación

- Problema 1:** No se cuenta con el número y la calidad de profesionales requeridos para las funciones de formadores y acompañantes, lo que limita seriamente la ejecución del acompañamiento. Esta debilidad contribuye a la pérdida de legitimidad del AP frente a los docentes acompañados.

Recomendación: Dimensionar el problema de falta de cantidad y calidad de formadores y acompañantes para identificar qué niveles o modalidades, así como qué regiones son las principalmente afectadas. Asimismo, revisar los perfiles requeridos tanto para formadores como para acompañantes flexibilizando los requisitos para lograr captar el mayor número de candidatos.
- Problema 2:** Las actuales condiciones laborales y contractuales de los formadores y acompañantes (contratos cortos, jornadas laborales que se extienden durante los fines de semana y en horarios de madrugada, desplazamientos permanentes desde sus domicilios, ambientes de trabajo conflictivos, incertidumbre en relación con su carrera magisterial, y tener cargos de alta demanda laboral como el de director) restan atractivo a esas posiciones y elevan la tasa de rotación.

Recomendación: Mejorar los procesos de selección, ingreso, contratación y renovación del cargo de acompañantes y formadores a fin de asegurar su disponibilidad en términos de cantidad y calificación profesional. Para ello es necesario asegurar procesos de contratación por lo menos anuales, establecer políticas y mecanismos de reconocimiento a formadores y acompañantes con mejores prácticas y mejores desempeños. Asimismo, monitorear permanentemente los ratios de formadores-acompañantes y de acompañantes-docentes acompañados para asegurar que se atienda un número adecuado tomando en cuenta la dispersión de las escuelas. Además, es importante que se estandaricen los requerimientos que enfatizan la labor de campo y no la burocrática, para lo que se necesita una buena racionalización de los documentos que demandan las instancias intermedias a fin de evitar duplicidades con la información que se ingresa en el SIGMA.

- **Problema 3:** La escasez de profesionales con el nivel de especialización que se demanda tanto para el perfil del formador como del acompañante. Es difícil encontrar profesionales interesados en incorporarse al programa, que combinen experiencia tanto en educación superior como en escuela multigrado, y se complejiza aún más con el requisito de manejo de lenguas para las IIEE EIB.
Recomendación: Diseñar el Programa de Formación y Certificación de Formadores y Acompañantes Pedagógicos y adaptarlo a las exigencias definidas en el diseño de la estrategia de acompañamiento. Tomando en cuenta el escalamiento progresivo del AP, se debería considerar trabajar con diferentes instituciones, y en la medida en que se pueda asegurar la calidad, considerar un esquema descentralizado de formación, supervisado por el MINEDU. Asimismo, lanzar una campaña de difusión que posicione la idea de que se están reclutando los mejores cuadros como formadores y AP.

Presupuesto y resultados

- **Problema 1:** El SIAF permite hacer seguimiento de la ejecución presupuestal del PELA pero sus niveles de agregación no son apropiados para el seguimiento de las acciones específicas del AP.
Recomendación: Desarrollar un ‘tablero de control’ que permita hacer el seguimiento de los diferentes procesos necesarios para la puesta en operación del AP. Este tablero brindaría información sobre cada una de las actividades necesarias para tener a los acompañantes listos para empezar a aplicar el ‘paquete de AP’ en campo, lo que implica, la convocatoria, selección, capacitación y selección final de los acompañantes. Junto con el tablero de control, habría que diseñar un protocolo de acciones a seguir, por quien monitorea, para detectar los problemas y tomar acciones correctivas. Asimismo, el panel recomienda evaluar la posibilidad de que el SIGMA tenga una interfaz con el SIAF, o alguna otra herramienta que permita hacer el seguimiento de la ejecución presupuestal y de la programación multianual del AP.
- **Problema 2:** El ingreso de información en línea a SIGMA desde las regiones es un proceso engorroso, lento y con continuas interrupciones, lo que demanda tiempo adicional a acompañantes y formadores que deben acudir a la capital de provincia o distrito para ingresar la información, pues no es posible hacerlo desde las escuelas atendidas. Asimismo, el uso de los reportes del SIGMA es limitado por parte de las autoridades regionales.
Recomendación: Optimizar la conectividad del SIGMA para posibilitar el ingreso fluido de la información relativa a la estrategia de AP y posibilitar la realización futura de mentoría virtual a docentes, acompañantes y formadores. Asimismo, difundir el uso de los reportes del SIGMA, que emplean los equipos de monitoreo, central y regional, entre los decisores regionales.
- **Problema 3:** Existen limitaciones respecto a la calidad de la información, los niveles de desagregación relevantes de sus principales componentes y de efectos sobre los acompañados.
Recomendación: Mejorar la calidad de las bases de datos del SIGMA. Completar y verificar la información que se carga en el sistema, e incorporar variables importantes para la intervención del AP (desagregación IIEE EIB, indicadores de entrega de paquetes, cumplimiento del protocolo de AP, procesos de capacitación y certificación de formador de acompañantes, desempeño docente). Asimismo, se requiere realizar sistematizaciones, estudios y evaluaciones de impacto de las condiciones actuales de la implementación del AP y de sus efectos en los logros de aprendizaje y de las condiciones que garantizan su efectividad.

[illegible]

[illegible]

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP

Acompañamiento Pedagógico

Proyecto: "Fortalecimiento del Sistema Presupuestario en los tres niveles de gobierno"

Ministerio de Economía y Finanzas- Dirección General de Presupuesto Público

Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza-SECO

Avenida Salaverry 3240, San Isidro, Lima
Teléfono: (511) 264-0305
Web: www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco
www.seco-cooperation.admin.ch

Cooperación Alemana implementada por la GIZ- Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Avenida Los Incas 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.gobernabilidad.org.pe

Responsables de la contribución

MEF:

Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP – MEF)

Cooperación Suiza - SECO:

Martin Peter, Director de la Cooperación Suiza - SECO en Perú

GIZ:

Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Elaboración de contenidos:

Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:

Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:

Preciso Consultoría & Publicaciones, consultor del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Enrique Olivero 190 San Borja - Lima

Impresión:

NevaStudio
Calle Tomás Ramsey 762, Magdalena del Mar, Lima

Tiraje:

1,000 ejemplares, 1era edición
Lima-Perú, 2014

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-18494

Fotos de carátula:

Agencia Andina

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prolongación Arenales 801, Miraflores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

Ministerio de Economía y Finanzas
DGPP - Dirección General de Presupuesto Público

Jr. Junín N° 319 Lima Cercado
T: (511) 311-5930
F: (511) 428-2509
www.mef.gob.pe

