



PpR
Presupuesto
por Resultados



Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)

Documento de difusión



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Dirección General
de Presupuesto Público



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

Las Evaluaciones de Diseño y Evaluación Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal son una de las cuatro herramientas del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y 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 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 Programa Nacional de Infraestructura Educativa fue realizada por un experto independiente: Teodoro Sanz. 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 Programa Nacional de Infraestructura Educativa. El informe final puede ser descargado de:

http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2013_pronied.pdf

Índice





Antecedentes

1. Objetivo de la evaluación

El objetivo de esta evaluación fue analizar si el diseño de las acciones vinculadas con el Programa de Infraestructura Educativa (PRONIED) es el más apropiado para la obtención de los resultados esperados.

El PRONIED está a cargo de la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) perteneciente al Vice Ministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación (MINEDU).

Si bien el PRONIED cuenta con un marco lógico, en realidad no es un Programa Presupuestal, sino una Unidad Ejecutora. Como tal, la evaluación realizada no solo alcanzó al diseño del PRONIED, sino que involucró en algunos casos al desempeño de la propia OINFE.

La evaluación realizada por la consultoría cubrió el periodo comprendido entre enero 2008 y agosto del 2012.

2. Resultado específico del PRONIED¹

De acuerdo al Marco Lógico del PRONIED (elaborado en febrero 2010), el resultado específico apunta al “mejoramiento de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas”, con el objetivo de contribuir al resultado final del programa: “mejorar el sistema educativo de la Educación Básica Regular”.

¹ Se debe considerar que PRONIED no tiene un programa presupuestal, por lo que las denominaciones utilizadas en el marco lógico presentado en la evaluación no coinciden con las denominaciones de los programas presupuestales (resultado específico, resultado final, productos y actividades). En ese sentido, los niveles del marco lógico deben ser entendidos como denominaciones que permiten indicar una jerarquía.

El indicador definido para medir el Resultado Específico es la tasa de incremento de locales escolares con infraestructura adecuada. Los productos establecidos para lograr este Resultado son tres: 1) adecuada planificación de las áreas de intervención en las instituciones educativas, 2) infraestructura educativa acorde con normas técnicas y pedagógicas, y 3) mobiliario y equipamiento educativo acorde con las normas técnicas y pedagógicas.

3. Gasto del PRONIED

El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del PRONIED se ha ido elevando significativamente, especialmente en los últimos dos años (2011 – 2012). Prácticamente el 100% del presupuesto proviene de recursos ordinarios. Más del 60% del total de este dinero se destina a proyectos de inversión, y de este porcentaje un 86% se invierte en la reconstrucción de colegios emblemáticos, mientras que un 9% se utiliza para la reconstrucción de colegios en las zonas de Lima e Ica golpeadas por el terremoto del 2007, 3% a los regulares, y 2% a los del shock de inversiones. La inversión prevista y realizada para el período 2008-2012 ha sido la siguiente:

Cuadro 1. Presupuesto del PRONIED: 2008-2012

Año	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	Ejecución (PE/PIM)
(Cifras expresadas en millones de nuevos soles)				
2008	485	711	450	63%
2009	686	830	627	76%
2010	848	927	659	71%
2011	1.089	1.109	891	80%
2012 (Ene-Ago)	1.974	987	334	34%

Fuente: Informe EDER, página 81.

4. Diagnóstico

Para el 2007, cuando empezó a operar el PRONIED, el 45% de los locales públicos de educación básica requería de algún tipo de reparación. Además, más de la mitad de ellos carecían de agua potable de la red pública. Y si se sumaban los servicios de alcantarillado y electricidad, apenas una de cada cuatro instituciones educativas contaba con todos los servicios. En el caso del mobiliario, si bien el 70% de locales contaba con suficientes carpetas y el 80% con suficientes pizarras, se desconocía cuál era la situación en la que se encontraban.

Cuatro años después, con el PRONIED en marcha, el porcentaje de locales que requería reparación se redujo a 25%. En tanto, el porcentaje de locales con acceso a los tres servicios básicos (agua, desagüe y electricidad) se elevó a 37% y el porcentaje de locales con suficientes carpetas llegó al 85%. El único indicador que reflejó un deterioro fue el porcentaje de locales con suficientes pizarras, que se redujo a 66%.

Sin embargo, existen dos problemas no tan evidentes dentro de esa mejora. Por un lado, si bien los promedios han mejorado, esconden una realidad muy disímil entre las instituciones educativas urbanas y rurales. Mientras el 75% de los locales en zonas urbanas accedían a los tres servicios básicos, en zonas rurales el indicador era de apenas 20%.

A este problema se suma uno de índole cualitativa, el Censo Escolar (instrumento que sirve de base para las estadísticas del MINEDU) no permite determinar el estado situacional de la infraestructura escolar ni tampoco discriminar y/o dimensionar el tipo de intervenciones (mantenimiento preventivo, correctivo o un proyecto de inversión) que se requieren para resolverlo.



Diseño de la Intervención Pública Evaluada

I. Población objetivo

El PRONIED cuenta con dos grandes líneas de intervención: Proyectos de inversión y el Programa de mantenimiento de locales escolares (PMLE). Para el caso de las acciones de mantenimiento, la población objetivo la constituyen todas las instituciones educativas públicas de Educación Básica Regular del país. Para el 2008 se tenía una población objetivo de 40.585 instituciones educativas públicas en tanto para el 2011 ascendió a 45.576.

Esta tarea resultó compleja en el caso de los proyectos de inversión, pues se carece de una fuente de información confiable sobre las necesidades de las instituciones educativas. Además, en tanto la unidad de medida del programa son los locales escolares beneficiarios y no los alumnos, la tarea resultó aún más difícil. Es por ello que se realizó una simulación propia para aproximar la población objetivo del programa. La metodología empleada fue la de multiplicar para cada región del país el número de locales que requerían algún tipo de reparación por el número de alumnos promedio que tiene una institución educativa de la región. La suma de los resultados regionales fue el valor utilizado como población objetivo del programa.

Al aplicar esta metodología para el 2007, año base del programa, la población objetivo sumó 2.9 millones de estudiantes, y al repetir la operación para el 2011, se redujo a 1.6 millones, resultados que están alineados con la inversión en infraestructura y la mejora en las condiciones de los locales que se dio entre ambos periodos.

2. Actores participantes

En función a los programas que integran el PRONIED, existen diferentes tipos de coordinación que debe realizar la OINFE. En ese sentido, se pueden identificar las siguientes interrelaciones:

- **Proyectos de inversión.** La OINFE recibe una solicitud de los directores o representantes de APAFA de las mismas instituciones educativas, así como de los gobiernos regionales, gobiernos locales e inclusive representantes del Congreso. Luego coordina con las direcciones regionales de educación y las UGEL para solicitar información sobre la institución que ha solicitado el proyecto y coordina con la OPI del sector para obtener la viabilidad al perfil.
- **Transferencias de proyectos de inversión.** La OINFE elabora una lista de proyectos formulados por los gobiernos sub nacionales que cumplen con los criterios mínimos y están alineados al Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP) del sector. A su vez, el MEF utiliza sus propios filtros para ‘depurar’ la lista de los gobiernos regionales y locales que serán beneficiarios y se coordina con la OGA para la transferencia de los recursos. Posteriormente se coordina con los gobiernos regionales y locales para el monitoreo de la ejecución de los proyectos.
- **Programa de Mantenimiento.** Todas las coordinaciones son internas, sobre todo con la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE), la OGA, las direcciones regionales de educación y las UGEL para la identificación de las instituciones educativas que serán beneficiadas por el programa.

3. Los resultados e indicadores de desempeño

Si bien el PRONIED nació en el 2007, no fue hasta el 2010 que se elaboró su marco lógico, por lo que al momento en el que se hizo la evaluación no contaba aún con metas para los indicadores de los resultados finales, resultados específicos, productos y actividades.

Ante esta situación, el evaluador decidió usar como referencia los indicadores y metas asociados a infraestructura que estaban previstos en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), Plan Estratégico Institucional (PEI) y Plan Operativo Institucional (POI).

En ese sentido, para el resultado específico “mejoramiento de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas” se le asociaron a manera de propuesta dos indicadores:

- **Porcentaje de locales escolares por rehabilitar**, cuyo valor “de base” (2007) se estableció en 10% y existe la meta para el 2012 de reducirlo a 7%.
- **Porcentaje de locales escolares carentes de mantenimiento correctivo**, cuyo valor “de base” (2007) era de 28% y la meta para el 2012 era reducirlo a 23%.

4. Principales productos

El programa ha sido concebido con tres productos principales:

- **Adecuada planificación de las áreas de intervención en las instituciones educativas:** Su objetivo es determinar las condiciones de las instituciones educativas para identificar las necesidades reales de infraestructura y equipamiento que tienen. Esta información es de gran valor para establecer prioridades en la asignación del gasto. Para ello, se crearon las fichas SIIED, que sirven para evaluar la situación de cada centro educativo pero que han dejado de usarse y, por ende, el producto en sí no está siendo provisto. Igualmente, en términos formales, en la medida que no llega a la población objetiva de manera directa, se considera que no era un producto realmente. A juicio del evaluador, sin embargo, esto no desmerece su necesidad.
- **Infraestructura educativa acorde con normas técnicas y pedagógicas:** Está orientado a la construcción, rehabilitación o sustitución de infraestructura y al mantenimiento preventivo y correctivo de la misma, así como a la atención con aulas prefabricadas ante contingencias y el saneamiento físico legal.
- **Mobiliario y equipamiento educativo acorde con normas técnicas y pedagógicas:** Está orientado a la dotación, reposición o mejora del mobiliario educativo y del equipamiento de laboratorio y talleres para las instituciones educativas, así como el mantenimiento preventivo y correctivo de lo que ya existe.

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



Procesos de implementación

I. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El PRONIED es un caso atípico de unidad ejecutora ya que no cuenta con una estructura organizacional y tampoco con autonomía administrativa, siendo la OINFE la responsable de todas las funciones del programa. Sin embargo, además, del PRONIED, tiene otras responsabilidades a su cargo, aunque la mayor parte de su trabajo se orienta al programa. En todo caso, para llevar a cabo sus funciones, la OINFE está estructurada en tres unidades:

- **Planeamiento y normatividad.** Consolida la información de identificación de las necesidades de infraestructura educativa nacional; planifica, coordina y supervisa la elaboración de los estudios para el desarrollo de los proyectos de inversión (hasta obtener la viabilidad); y formula, actualiza, difunde y supervisa la aplicación de normas y criterios técnicos para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa, de diseño y fabricación del mobiliario escolar, y conservación y mantenimiento de los locales.
- **Supervisión de obras y mantenimiento.** Organiza, coordina, dirige, supervisa, inspecciona y evalúa las obras de los proyectos de construcción de infraestructura educativa; planifica, coordina y supervisa la elaboración de los estudios para el desarrollo de los proyectos de inversión (luego de obtener la viabilidad); y supervisa el PMLE.
- **Patrimonio inmobiliario.** Capta inmuebles y coordina acciones de carácter técnico con las entidades que aportan, donan, transfieren y asignan inmuebles al sector educación; y mantiene actualizado el inventario de los bienes inmuebles que corresponden al MINEDU.

En el 2011 laboraban en OINFE casi 200 profesionales, los cuales estaban divididos en unidades y equipos. Esto, sin embargo, contrasta con lo que se contempla en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), donde se indica que la OINFE debería contar con 60 personas. La misma discrepancia se puede encontrar en el organigrama, ya que las funciones de la oficina han cambiado desde el 2006, año en que INFES fue absorbida por OINFE y luego se crea el PRONIED.

2. Problemas en el proceso de implementación

A continuación se detallan los principales problemas identificados:

- **Lentitud en el proceso de los Proyectos de Inversión.** El principal problema en lo que respecta a los proyectos de inversión es la gran cantidad de tiempo desde que una institución educativa solicita un proyecto hasta que la obra culmina. Ocurre tanto para proyectos que formula y ejecuta el PRONIED como para los que son transferidos a los gobiernos sub nacionales (cuya formulación y ejecución está a cargo precisamente de estos gobiernos). Las causas que conllevan a este problema van desde que los locales escolares no cuentan con saneamiento físico legal (requisito indispensable para que pueda ejecutarse un proyecto), las demoras en obtener la viabilidad, las demoras en los procesos administrativos, deficiencias en el Expediente técnico, entre otros.
- **Los proyectos de inversión no se llevan a cabo de acuerdo a las normas técnicas y pedagógicas.** Esto porque éstas no existen, están desactualizadas o presentan algunas limitaciones.
- **No se incluye presupuesto de sostenibilidad.** Aunque los requisitos exigidos por el SNIP para obtener la viabilidad de un proyecto incluyen garantizar la sostenibilidad de la inversión, los proyectos de inversión no siempre consideran presupuesto de sostenibilidad, y si se incluye suele ser absorbido en la práctica por los costos de operación y al terminarse la obra no queda presupuesto para el mantenimiento.
- **No se considera el equipamiento en la infraestructura nueva.** Algunas veces los proyectos de inversión sólo contemplan infraestructura y no mobiliario y equipamiento. Si bien, ésta es una limitación que ocurre principalmente en los proyectos formulados y ejecutados por gobiernos locales, existen otras asociadas al mobiliario y equipamiento que atañen a los proyectos de inversión en general, como la falta de planificación sobre las necesidades de mobiliario y equipamiento y la falta de un trabajo más coordinado entre la OINFE y las áreas pedagógicas del MINEDU.
- **Falta de personal para revisar expedientes y supervisar proyectos.** A veces se transfieren proyectos a los gobiernos sub nacionales sin una revisión del expediente técnico por no existir. Sin embargo, dada la cantidad del personal que tiene la OINFE le sería imposible revisar los expedientes en caso existieran. Es más, esto se evidencia en el monitoreo que la OINFE realiza a los proyectos transferidos, el cual es esporádico.
- **Asignación indiferenciada de recursos para el mantenimiento.** Debido a la inexistencia de un diagnóstico sobre las aulas de las instituciones educativas, el PMLE asigna una cantidad estándar de dinero por aula sin tomar en cuenta que las necesidades no son homogéneas. Esto provoca que aquellas instituciones educativas con aulas muy deterioradas se vean forzadas a realizar solo mantenimiento preventivo de las mismas cuando en realidad su infraestructura requiere rehabilitación o sustitución.

3. Seguimiento y evaluación

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

Asimismo, a nivel interno de OINFE, también existen diferentes espacios de mejora en lo que respecta a la disponibilidad y uso de sistemas de información. No todas las Unidades de OINFE cuentan con una sola Base de Datos y, menos aún, en formatos compatibles con las Bases de las otras unidades (por ejemplo, la OGA) Sería ideal tener en una sola fuente de datos toda la información necesaria sobre las acciones realizadas durante un determinado período (saneamiento, perfiles, expedientes, obras, supervisiones).

4. Indicadores

Los indicadores utilizados están ligados a la necesidad de reparaciones, conexión a instalaciones de agua, alcantarillado y electricidad, así como a la tenencia de pizarras y carpetas. Es decir, son indicadores que miden la carencia de infraestructura, mobiliario o equipamiento, sin determinar realmente cuál es la situación real de los mismos. En ese sentido, el evaluador cuestiona la validez de su uso y la pertinencia de tomar decisiones en base a dicha información.

A manera de recomendación, el evaluador propone la realización de un Censo Nacional de Infraestructura Educativa, a cargo de alguna institución especializada en este tema. Con dichos resultados sí se podrían planificar estrategias para una inversión eficaz y eficiente en la capacidad instalada de las instituciones educativas; y al contar con una información “de base” confiable se podrían evaluar las acciones que se vienen realizando a nivel de la OINFE y de los gobiernos sub nacionales.

Esta planificación en infraestructura educativa es especialmente relevante en programas como el PRONIED el cual deja de ejecutar aproximadamente entre S/. 200 a 250 millones anuales, cifra que revela de alguna manera el costo de la no planificación.

IV

Presupuesto y resultados

Entre el 2008 y el 2012 el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del PRONIED prácticamente se ha cuadruplicado. Complementariamente, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del PRONIED todos los años hasta el 2011, último año completo que se tuvo bajo análisis por parte del evaluador, involucró incrementos adicionales que en los primeros años podían representar hasta el 40% de aumento sobre el PIA. Producto del creciente presupuesto que fue ganando el PRONIED, su participación sobre el presupuesto del MINEDU fue creciendo. Así, pasó de representar el 16% del presupuesto total a superar el 25%.

No obstante los significativos incrementos presupuestales, el grado de ejecución ha sido bajo, elevándose paulatinamente de 63% en el 2008 a 80% en el 2011. Cada año se deja de gastar alrededor de S/.200 millones por esta ineficacia en el gasto.

En términos desagregados, el 54% del PIM se destinan a proyectos de inversión y el 30% a programas de mantenimiento. Es en los programas de inversión en donde se observan los problemas de ejecución, pues en el mantenimiento se han logrado tasas de ejecución de 90% en promedio.

Es preciso indicar que del presupuesto destinado a los proyectos de inversión, 83% corresponde a colegios emblemáticos y 9% a la reconstrucción de los colegios del sur, afectados por el terremoto del 2007. Apenas un 3% del presupuesto se destina a proyectos regulares, por lo que es evidente que la priorización de proyectos no responde a un criterio claro. Más que analizar el impacto que tendrá la inversión en la calidad educativa, el gasto responde a criterios de antigüedad, tamaño, prestigio (de los colegios emblemáticos) y no al nivel de pobreza y ruralidad del distrito en el que se ubica.

1. Criterios de asignación del presupuesto

PRONIED, a diferencia de otros programas públicos, no es una intervención dirigida a atender a la población ubicada en zonas de mayor pobreza. Dado que es la unidad ejecutora principal del Gobierno Regional de Lima para obras de infraestructura educativa y, que el ámbito normativo regular de OINFE es Lima Metropolitana, la mayoría de proyectos regulares se ubica en Lima, región que tiene los menores niveles de pobreza a nivel nacional. Además, la no inclusión de criterios de pobreza y ruralidad en la definición del carácter de “emblemático” de un colegio (que considera antigüedad, tamaño y prestigio) y la importante participación de este tipo de proyectos en la cartera de proyectos de inversión del PRONIED, explican que un gran porcentaje de la inversión de este programa se haya ejecutado en distritos con bajos niveles de pobreza, lo cual no es un resultado negativo, simplemente responde a la lógica de intervención del programa.

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

En el caso del programa de mantenimiento, originalmente este buscó priorizar la inversión en colegios rurales. Para ello estableció un esquema de asignación de mayores recursos por aula para aquellas instituciones con pocas aulas; justamente las rurales. Gracias a ello, el 65% de los 270 millones que distribuyó el programa en el 2008 quedó en manos de las instituciones rurales con alta incidencia de pobreza. Sin embargo, este mecanismo fue reemplazado luego por uno de pago uniforme por aula con un tope máximo de 15 aulas, lo cual redujo el carácter equitativo de la distribución de recursos. Además, con el pasar de los años, el presupuesto por aula se fue reduciendo hasta cerrar el 2011 con S/.700 por aula. El problema de una asignación uniforme es no considerar las estructuras de costeo diferenciadas que existen para las obras según la región geográfica.

2. Presupuesto por productos del PRONIED

De los tres programas que integran PRONIED, solo proyectos de inversión y programa de mantenimiento representan gasto, pues en el caso de las transferencias de proyectos, el PRONIED da el visto bueno a los proyectos que le presentan los gobiernos sub nacionales, pero son ellos los que financian las obras con sus propios recursos. De los dos programas efectivamente financiados por el PRONIED, los proyectos de inversión casi duplican el monto presupuestado de los programas de mantenimiento. El detalle de cada uno de ellos es el siguiente:

- **Proyectos de inversión:** Representa el 54% del presupuesto modificado del PRONIED y se explica en gran manera por la rehabilitación de los colegios emblemáticos (86% de la cartera de proyectos de inversión) y la reconstrucción del sur (9% de la cartera de proyectos de inversión). Apenas un 3% de este presupuesto se dedica a la rehabilitación o construcción de nuevos colegios regulares. Curiosamente, si bien la inversión en los colegios emblemáticos es casi 30 veces lo gastado en los colegios regulares, son estos últimos los que en número y ubicación generan un impacto mayor. Cada colegio emblemático cuesta en promedio S/. 27 millones, mientras que los regulares no superan los S/. 2,5 millones. En cuanto a la ejecución del presupuesto, es relativamente baja por la naturaleza propia de los proyectos: requieren expedientes técnicos que no siempre están listos.

Cuadro 2. Monto aprobado en viabilidad, tamaño promedio de proyecto y monto ejecutado de los proyectos ejecutados y/o en ejecución del PRONIED, según cartera de proyecto 2008 -agosto 2012

	Proyectos regulares	Colegios emblemáticos	Shock de inversiones	Reconstrucción del Sur	TOTAL
Número de proyectos	24	50	23	47	144
Monto aprobado en viabilidad (en soles)	57'902.338		29'145.156	130'976.572	
Tamaño promedio del proyecto	2'412.597	27'135.560	1'267.181	2'786.736	10'936.126
Monto ejecutado (en soles)	46'883.851	1,356'778.124	34'621.780	133'153.792	1.571'437.547

Fuente: Informe EDER, página 82.

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

- **Programas de mantenimiento de locales escolares (PMLE):** El monto anual promedio ejecutado por el programa durante el período 2008 – 2011 ha sido aproximadamente S/. 250 millones. En cuanto al nivel de ejecución, éste ha sido en promedio 90% del PIM, aunque con una tendencia decreciente (casi 100% en el primer año a 83% en el último). Al desembolsarse un monto estándar por cada aula y existir un tope al número de aulas por colegio, los más grandes o los que por su ubicación tienen un mayor deterioro no cuentan con recursos suficientes para el tipo de obras que necesitan.

3. Principales problemas en la ejecución

Los principales problemas identificados en la ejecución son los siguientes:

- **Divergencia en los resultados de los productos de PRONIED.** Es evidente la diferencia en la ejecución presupuestal entre los proyectos de inversión y los programas de mantenimiento. Mientras que los programas de inversión empezaron con un 63% de ejecución en el 2008, los programas de mantenimiento llegaron al 99%. Curiosamente, a medida que el tiempo transcurrió la ejecución de los proyectos de inversión mejoró ligeramente, mientras que en los programas de mantenimiento decayó. Los proyectos de inversión cuentan con casi el doble del presupuesto que los programas de mantenimiento, como consecuencia el PRONIED no necesariamente está beneficiando a quienes estudian en los distritos más pobres, lo cual no es un resultado negativo, simplemente responde a la lógica de intervención del Programa.
- **Divergencias en cartera de proyectos.** Dentro de los proyectos de inversión se aprecian diferencias en la ejecución del presupuesto según el tipo del proyecto. En general, la ejecución presupuestal en proyectos de inversión en colegios regulares difícilmente superaba el 50% antes del 2009, cuando se empezó a invertir en colegios emblemáticos, y no mejoró en los años siguientes. En cambio, en los colegios emblemáticos la ejecución presupuestal alcanzó el 70%. El resultado de los colegios emblemáticos, sin embargo, no se puede afirmar que sea satisfactorio.
- **Demoras en los procesos.** La baja tasa de ejecución financiera de los proyectos de inversión está asociada a las demoras previas al inicio de un proyecto (la elaboración de los expedientes técnicos sobre todo) y durante la ejecución del mismo (por problemas logísticos, entre otros). La baja ejecución financiera se traduce, además, en una baja ejecución física y el promedio de ejecución financiera se encuentra por debajo de la del pliego.

4. Desempeño del PRONIED

Todos los proyectos previstos en el período contaban con expediente técnico y se podían clasificar al final del año en varias categorías: proyectos terminados, con avance o en ejecución, transferidos a gobiernos regionales y locales, y sin ejecución (incluye a aquellos proyectos sin financiamiento, los que han sido suprimidos y los que no tienen avance físico ni financiero). Solo el 17% de los 848 proyectos de la base de datos del PRONIED en el período 2008-agosto de 2012 fue concluido o está en ejecución, el 37% fue transferido y el 47% aún no ha sido iniciado. Parte de la explicación para esta alta ineficiencia de ejecución se explica por las demoras en los ciclos de inversión y porque la prioridad está en los proyectos emblemáticos, que son muy grandes y ocupan buena parte del presupuesto de inversión del PRONIED.

Respecto del Resultado Específico de PRONIED, Mejora de las condiciones actuales de los espacios educativos equipados en instituciones educativas, no se han definido metas para su indicador (Tasa de incremento de locales escolares con infraestructura adecuada). Para la evaluación se tomó en cuenta indicadores y metas previstos en el PESEM, PEI y POI, que se asumen como correspondientes a PRONIED. Uno de los objetivos estratégicos contemplados en el PEI es el de “mejorar infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas, incluidas las tecnologías de información y comunicación”. En algunos indicadores, se cumple.

Cuadro 3. Metas previstas y ejecutadas de los indicadores asociados al resultado específico del PRONIED, 2007 – 2011.

	2007		2008		2009		2010		2011	
	PRO	EJE	PRO	EJE	PRO	EJE	PRO	EJE	PRO	EJE
Porcentaje de locales por rehabilitar	10,0%	10,7%	9,8%	12,2%	9,1%	8,9%	8,5%	ND	7,9%	ND
Porcentaje de locales escolares carentes de mantenimiento preventivo correctivo	28,0%	27,4%	26,6%	25,2%	25,5%	20,4%	24,3%	ND	23,1%	ND

Fuente: Informe EDER, página 90.

Nota: PRO: Proyectado, EJE: Ejecutado, ND: No disponible

En cuanto al resultado final del PRONIED, es contribuir a Mejorar el Sistema Educativo de la Educación Básica Regular. El indicador asociado es el incremento de la tasa de cobertura educativa anual. Durante el período 2007 – 2011, esta cobertura se ha incrementado gradualmente para los diferentes grupos de edades.



Conclusiones y recomendaciones

- **Problema 1:** La falta de una política de espacios educativos, las limitaciones del Censo Escolar y la falta de un sistema único de información en el sector limita las posibilidades de una adecuada planificación, seguimiento y evaluación de la intervención en infraestructura educativa.
Recomendación: Definir una política de espacios educativos en el sector que guíe el proceso de planificación y programación presupuestaria. Definir el modelo de gestión de dicha política, identificando procesos operativos técnicos y administrativos, y la interrelación entre los diferentes actores que puedan contribuir al cumplimiento de la política. Ejecutar el próximo año (y actualizarlo luego cada 5 o 10 años) un Censo Nacional de Infraestructura Escolar. Elaborar un plan multianual de inversión y mantenimiento en infraestructura; y diseñar un sistema de gestión de información, a nivel de todo el sector, para una planificación y evaluación adecuada de las intervenciones en locales escolares, y en cuya gestión también tengan responsabilidades los niveles de gobierno sub nacional.
- **Problema 2:** Las normas técnicas de diseño de locales escolares están desactualizadas, con debilidades en su formulación, y no existen en algunos niveles o modalidades del sistema educativo.
Recomendación: Actualizar y difundir las normas de diseño técnico para todos los niveles y modalidades de atención del servicio educativo, tanto para infraestructura como para equipos. Desarrollar protocolos que establezcan con claridad los procedimientos y acciones que deben llevar a cabo los contratistas que ejecutan los proyectos, y permitan reforzar que los expedientes técnicos sigan las normas de espacios y mobiliario. Definir una tipología de locales escolares en función de variables relevantes como tamaño de estudiantes, tipo de institución educativa, ámbito rural / urbano, y estandarizar los requerimientos de espacios educativos, recursos humanos, materiales educativos, necesidades tecnológicas, promoción del servicio educativos, para establecer así tipos de perfiles de proyectos, que se basen en formatos pre establecidos; e inclusive modelos de expedientes técnicos.

- Problema 3:** Los proyectos transferidos presentan algunos problemas específicos durante la ejecución, que no suelen darse en los proyectos del PRONIED.

Recomendación: Identificar los locales que tienen la necesidad de saneamiento y priorizar las acciones que se requieren para satisfacer esta necesidad en dichos locales. Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para la formulación, evaluación, ejecución, seguimiento y, en general, la gestión de los proyectos de infraestructura educativa, tomando en cuenta además todos los tipos de proyectos. Definir, formalizar en una directiva y difundir los criterios que se tomarán en cuenta para seleccionar los proyectos que serán transferidos, la ponderación de dichos criterios, así como las fuentes que se utilizarán para obtener información sobre cada criterio. Evaluar las ventajas y desventajas de un mecanismo (alternativo a las actuales transferencias de proyectos de inversión) de concurso para cofinanciamiento de proyectos de inversión pública.
- Problema 4:** El programa no estaría siendo del todo eficiente en la asignación de recursos y tampoco asegura la sostenibilidad de las acciones de mantenimiento.

Recomendación: Establecer costos de mantenimiento preventivo por aula diferentes según regiones, tomando en cuenta sobre todo las diferencias en el costo de la mano de obra, y programar cada año los fondos del PMLE en la propuesta del presupuesto del sector educación ante el MEF. Estas recomendaciones se vinculan y están reforzadas por la matriz de compromisos resultado de la EDEP del Programa de Mantenimiento de Locales Escolares.
- Problema 5:** La falta de un sistema único de información en la OINFE limita las posibilidades de un adecuado seguimiento y evaluación de la intervención del PRONIED.

Recomendación: Diseñar una Base de Datos única a nivel de toda la OINFE, que pueda ser compartida con la de la OGA del MINEDU, y viceversa.
- Problema 6:** El Marco Lógico del PRONIED no pone énfasis en funciones y acciones que, a juicio de la presente evaluación, son prioritarias para mejorar la calidad de la inversión en infraestructura educativa.

Recomendación: Ajustar el Marco Lógico de tal manera que el resultado específico no gire exclusivamente en torno a la brecha de infraestructura, sino también al uso pedagógico de los espacios educativos; y que se incorporen las diferentes funciones y actividades que, de acuerdo a la presente evaluación, se deben llevar a cabo para alcanzar los resultados del PRONIED, así como los proyectos y programas que son ejecutados como parte de la intervención.
- Problema 7:** Las funciones y tareas de OINFE no son lo suficientemente claras y ni de tamaño óptimo en función del tipo de apoyo que deben brindar a los gobiernos sub nacionales y a la Sede Central del MINEDU.

Recomendación: Priorizar el rol de OINFE como ente rector en planificación de las intervenciones en infraestructura escolar para todos los niveles de gobierno, y en normatividad para todos los niveles y modalidades de atención del servicio educativo. Acotar la intervención de OINFE como formulador y ejecutor vía PRONIED, únicamente en proyectos regulares en Lima y en proyectos especiales a nivel nacional como los colegios emblemáticos. Implementar la Unidad Ejecutora 108 para administrar la ejecución del PRONIED. Delimitar el tipo de apoyo que OINFE puede seguir brindando a otras instancias, proyectos y unidades ejecutoras; y establecer y difundir mecanismos y procedimientos para programar y priorizar este apoyo que brinda OINFE. Identificar la estructura organizacional óptima, así como la cantidad de personas y el perfil que deben tener en cada Unidad y Equipo de OINFE para cumplir con eficacia y eficiencia sus funciones y tareas

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP: “Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)”

© **Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público**
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

© **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH – 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)

GIZ:

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

Elaboración de contenidos:

Dirección de Calidad de Gasto Público (DGPP – MEF)
dgpp_calidad@mef.gob.pe

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

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:

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

Fotos de carátula:

Agencia Andina

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prol. 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 del Presupuesto Público

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

