

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**“Análisis de la práctica e institucionalización del seguimiento y
evaluación en la gestión pública del Ministerio de Educación 2015 -
2016”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública

AUTOR

Luis Alberto Reque Gonzalez

ASESORA

Jessica Bensa

LIMA – PERÚ

2016



A mis padres, Francisco y Cristina, por el constante aliento y apoyo incondicional.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
LISTA DE ACRÓNIMOS	6
LISTADO DE GRÁFICOS	5
LISTADO DE TABLAS	4
RESUMEN EJECUTIVO	7
CAPÍTULO 1: Marco teórico.....	11
1.1. Evaluación de políticas y programas públicos	11
1.2. El monitoreo o seguimiento de las políticas públicas.....	13
1.3. Institucionalización del seguimiento y evaluación en la gestión pública	14
1.4. Estado de la cuestión.....	16
CAPÍTULO 2: Metodología.....	27
2.1. Planteamiento del estudio.....	27
CAPÍTULO 3: Seguimiento y evaluación en el Ministerio Educación	30
3.1. Normatividad que regula la incorporación de seguimiento y evaluación.....	30
3.2. El sistema de seguimiento y evaluación de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica.....	33
CAPITULO 4: Análisis del proceso de institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación mediante la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica	47
4.1. Niveles de la institucionalización del seguimiento y evaluación el MINEDU..	47
4.2. Actores para el proceso de institucionalización del seguimiento y evaluación	48
4.3. Factores que favorecen la institucionalización del seguimiento y evaluación en el Minedu.....	51
CONCLUSIONES	58
ANEXO 1: Modelo de entrevista	61
BIBLIOGRAFÍA	62

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1: Diferencias entre monitoreo y evaluación

Tabla 2: Visión panorámica de los sistemas de evaluación

Tabla 3: Evaluaciones de impacto en el MINEDU

Tabla 4: Dimensiones y sub-dimensiones del monitoreo de prácticas escolares

Tabla 5: Autoridades del Minedu en el Periodo 2011 – 2016



LISTADO DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Componentes del proceso de institucionalización

Gráfico 2: Factores que favorecen el desarrollo y evolución de sistemas de evaluación

Gráfico 3: Organización de la Secretaría de Planificación Estratégica.

Gráfico 4: Flujograma del proceso de priorización y planificación de las acciones de S&E de las intervenciones de las políticas educativas

Gráfico 5: Prioridades que se recogen con Semáforo Escuela

Gráfico 6: Actores clave en el ciclo del Semáforo Escuela

Gráfico 7: Compromisos de desempeño

Gráfico 8: Monitoreo de prácticas escolares

Gráfico 9: Proceso de institucionalización de la evaluación en el sector pública.

LISTA DE ACRÓNIMOS

MINEDU. Ministerio de Educación.

MEF. Ministerio de Economía y Finanzas

IIEE: Institución Educativa

OSEE. Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica

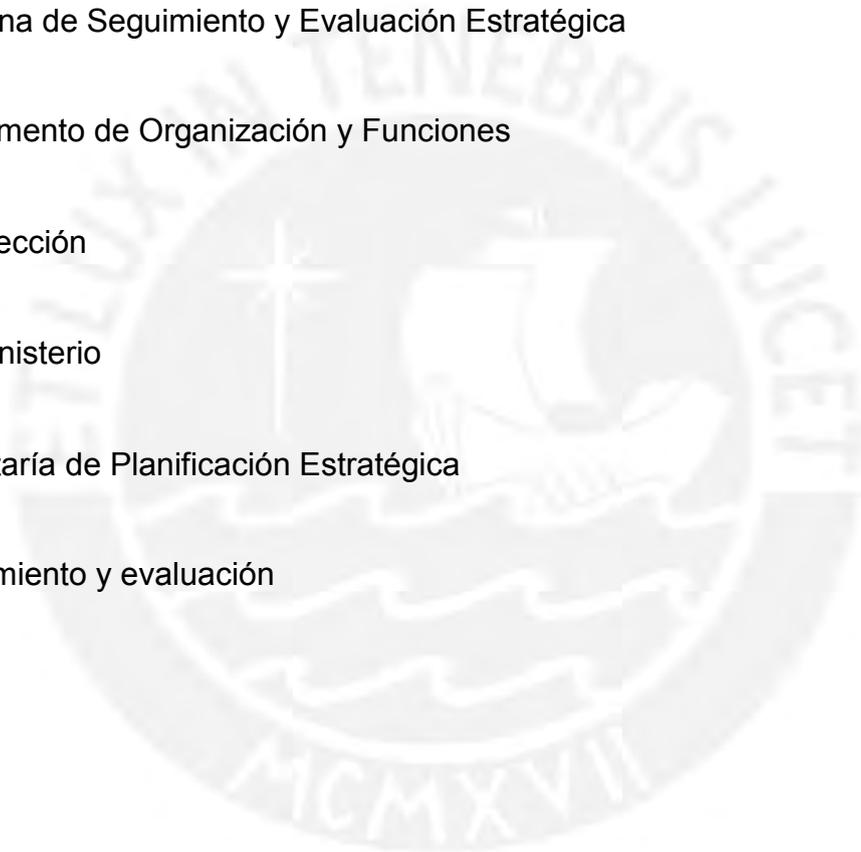
ROF. Reglamento de Organización y Funciones

AD. Alta Dirección

VM. Vice Ministerio

SPE. Secretaría de Planificación Estratégica

S&E. Seguimiento y evaluación



RESUMEN EJECUTIVO

El sector Educación es uno de los sectores que más ha incrementado su presupuesto en los últimos cinco años, pasando de S/ 4,151.1 millones en el 2011 a S/ 15,435 millones de PIA en el 2016, este incremento hace necesario identificar si se implementan o no sistemas de seguimiento y evaluación que den cuenta de cuál es el impacto que esto viene generando en favor de la educación del país.

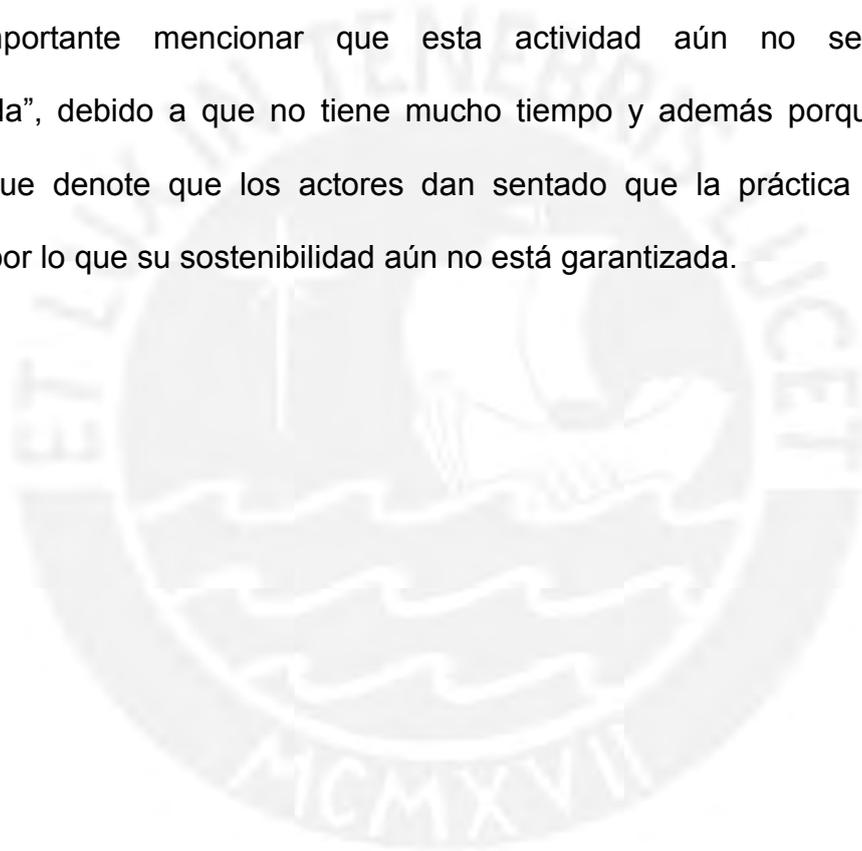
La institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación en la gestión pública es un componente crítico en la implementación de políticas públicas en el país ya que aún no se cuenta con un método estandarizado para todas las entidades públicas que les permita medir el rendimiento y evaluar resultados.

La hipótesis que orienta el presente estudio es que el proceso de institucionalización del sistema de seguimiento y evaluación en el Ministerio de Educación se encuentra en una etapa semi-institucionalización, y surge debido a la necesidad de dar cuenta del gasto público, la apuesta de las autoridades que ingresaron entre el 2012 y 2014, y la demanda de información que evidencie resultados de las intervenciones.

La recopilación de evidencias se realizó a partir de la revisión documentaria y el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas a 6 actores claves. Se identificaron tres aspectos clave en el proceso de institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación: la existencia de una cultura favorable a la evaluación, la presencia de actores que apuestan por la incorporación del seguimiento y evaluación, y la demanda y uso de información para la gestión de las intervenciones.

La institucionalización del seguimiento y evaluación en el Minedu se encuentra en un nivel de semi-institucionalización (u objetivación, según lo plantean Tolbert y Zucker), debido a que se ha iniciado a generar estructuras que favorecen su práctica, desde la creación de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica, la generación de lineamientos que favorecen la planificación y ejecución del seguimiento y evaluación a las intervenciones de política educativa, y la conformación de equipos especializados.

Resulta importante mencionar que esta actividad aún no se encuentra “sedimentada”, debido a que no tiene mucho tiempo y además porque no existe evidencia que denote que los actores dan sentido que la práctica es eficaz y necesaria, por lo que su sostenibilidad aún no está garantizada.



INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es identificar los factores que favorecen que el seguimiento y evaluación de políticas públicas se institucionalice como una práctica generalizada dentro del Estado peruano, específicamente en el Ministerio de Educación, es decir cómo se convierte en un pilar permanente de una efectiva práctica que permita generar políticas públicas de calidad dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas.

El primer capítulo estará dedicado al tratamiento teórico del marco conceptual que servirá de soporte para el presente trabajo de investigación. Los conceptos que se van a priorizar son: institucionalización de la evaluación en la gestión pública, evaluación de políticas y programas públicos (tipos y alcances de evaluación) y sistemas de seguimiento y evaluación. Asimismo, en este capítulo se da cuenta del estado de la cuestión de las investigaciones sobre políticas públicas, gestión pública, modernización del Estado en el Perú, gestión por resultados, evaluación de programas y políticas públicas, y gestión de la información en los sistemas de evaluación.

El segundo capítulo, está dedicado a describir la metodología y los aspectos centrales del estudio, como el problema que aborda, la hipótesis y el objetivo planteado.

En el tercer capítulo se analizarán los sistemas de seguimiento y evaluación existentes en el Ministerio de Educación, teniendo como referencia lo

implementado por la Oficina General de Seguimiento y Evaluación Estratégica.

Por último, en el cuarto capítulo se conocerá los niveles de institucionalización, los actores y las relaciones (interacciones) que existen entre estos actores que facilitarían el proceso de institucionalización del seguimiento y evaluación como práctica recurrente a las acciones realizadas en la gestión pública.



CAPÍTULO 1: Marco teórico

1.1. Evaluación de políticas y programas públicos

Una evaluación es la valoración, sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política pública cuyo objetivo es determinar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos trazados, desarrollo de eficacia, efectividad, impacto y sostenibilidad. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, habilitando la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de decisión tanto como del destinatario, así como de los que ejecutan y financian (Unión Europea - EMAKUNDE, 2001).

La evaluación es un proceso necesario en el ciclo de implementación de toda política pública y debe ser considerado desde la planificación para así conocer los efectos reales de las acciones del Estado. La evaluación persigue los siguientes propósitos (Rodríguez Sosa & Zeballos, 2007):

- Valorar si los cambios producidos por una política pública o proyecto son consistentes con lo previsto. Lo que también supone ver si como resultado de esas acciones han emergido cambios no previstos y si son o no favorables a lo que se busca.
- Valorar si las acciones ejecutadas son las adecuadas para producir los cambios deseados o si es necesario ajustarlas o cambiarlas. Esta valoración también debe incluir al discurso sobre el cambio social que está detrás de la política pública.
- Obtener elementos de juicio fundamentados para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura.
- Producir aprendizajes útiles para la evaluación como tal y para mejorar los procesos de gestión en su conjunto.

En términos muy concretos, la evaluación permite dar cuenta de los cambios que se producen a partir de la intervención de un proyecto, programa o política pública, así como identificar potencialidades y limitaciones en la acción, y utilizar los aprendizajes sobre lo hecho –haya sido acertado o erróneo– para introducir correcciones.

Como sostiene (Halperín, 1999), la evaluación debe ser parte de la racionalidad de todo proyecto o política destinada a cambiar una realidad, desde su inicio hasta más allá de su culminación, desde las ideas iniciales que guían su diseño hasta el momento en que es necesario reflexionar sobre sus efectos y las consecuencias – deseadas y no deseadas– de los procesos puestos en marcha.

La evaluación de las políticas públicas tiene por finalidad observar todos los componentes de la acción pública, para determinar la eficiencia y efectividad del accionar público, comparando sus logros, resultados, efectos o impactos con los objetivos inicialmente asignados y los medios puestos a su disposición (presupuesto, personas y tiempo) emitiendo un juicio de valor.

El ciclo de la política pública comprende: formación de la agenda política, formulación de la política, proceso de decisión, implementación de la política y la evaluación de la misma (Gómez, 2010). La evaluación, desde la perspectiva de la gestión pública, tiene dos usos complementarios y diferenciados: “Uso político - estratégico y uso gerencial” (Agencia de Evaluación y Calidad, 2010).

La evaluación de las políticas públicas se “concibe como un proceso institucional que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistémicos y rigurosos de recogida y análisis de información, con énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor de la acción pública evaluada, con la finalidad de servir a la ciudadanía” (Agencia de Evaluación y Calidad, 2010).

Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, habilitando la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de decisión tanto como del destinatario así como de los que ejecutan y financian” (Unión Europea - EMAKUNDE, 2001). “La evaluación se caracteriza, entonces, por el uso de métodos de investigación de las ciencias sociales (o aproximaciones) con el propósito de determinar los efectos reales de una política una vez que esta ha sido aplicada” (Ballart, 1997)

1.2. El monitoreo o seguimiento de las políticas públicas

El monitoreo o seguimiento se refiere a la recopilación rutinaria de información para establecer que los aportes, las actividades y los productos han tomado lugar. El monitoreo apoya las tareas básicas de manejo y responsabilidad, y da seguimiento al desempeño real en una situación frente a los planes o las expectativas en el diseño original. El monitoreo incluye la recomendación de respuestas adecuadas para guiar la implementación de acciones que buscan generar un cambio o persiguen un objetivo específico (WORD VISION INTERNATIONAL, 2007).

El monitoreo brinda información sobre la situación de la intervención, su contexto y los factores que favorecen o dificultan su éxito. Además permite caracterizar el problema y su evolución, así como el funcionamiento de la intervención pública, su cobertura, sus resultados, siempre que los indicadores hayan sido idóneamente definidos y operacionalizados (Lázaro, 2015).

Sin embargo, el monitoreo no realiza un análisis en profundidad y no determina la causalidad entre la intervención y el problema, como si lo hace la evaluación. Esta información se puede distinguir en la Tabla 1.1 elaborada a partir de las diferencias que refiere Blanca Lázaro (Lázaro, 2015).

Tabla 1
Diferencias entre monitoreo y evaluación

	Monitoreo	Evaluación
Objeto	Políticas públicas / Programas	Políticas públicas / Programas
Tiempo	Periódica	Práctica regular
Métodos	Cuantitativos en su mayoría	Cuantitativos y cualitativos
Objetivos	Brindar información sobre las intervenciones y su contexto.	Determinar la eficiencia y efectividad del accionar público, comparando sus logros, resultados, efectos o impactos

Fuente: Elaboración propia a partir de (Lázaro, 2015)

1.3. Institucionalización del seguimiento y evaluación en la gestión pública

La institucionalización, así como otros procesos sociales posee varias dimensiones: social, cultural, política, educativa entre otros. Los procesos de institucionalización estudiados por el neo-institucionalismo no son propios de la ciencia política, debido a que otras disciplinas como la economía el derecho y principalmente la sociología ha realizado en este campo.

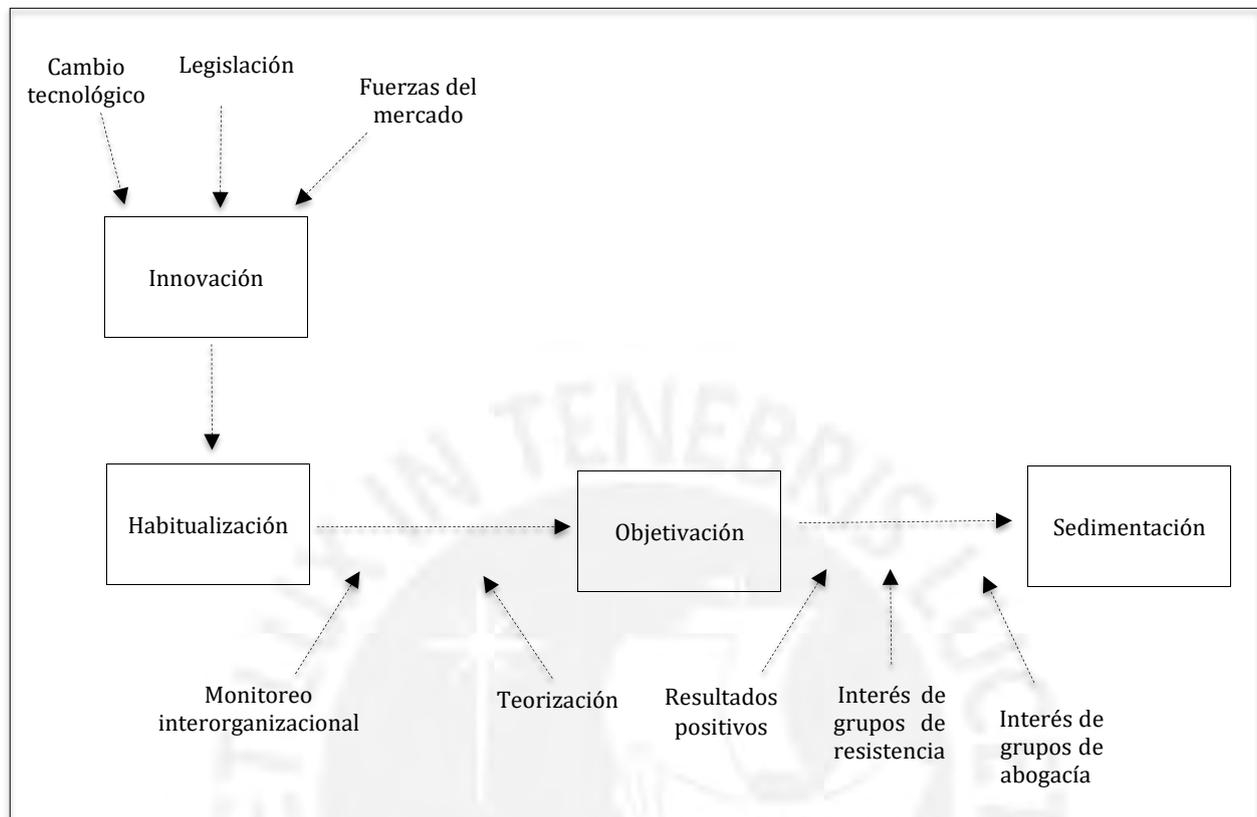
El enfoque de la ciencias políticas del neo-institucionalismo integra la vertiente económica, que refiere que la estabilidad es el resultado de la obediencia al conjunto de reglas que norman la actividad a institucionalizar, y del análisis institucional aportado por la sociología en el estudio de la política, concediéndole de esta forma mayor atención a los mecanismos a partir de los cuales los individuos y organizaciones toman decisiones (Rivas, 2003).

Tolbert y Zucker trabajan en un modelo de los procesos de institucionalización, y dividen este proceso en tres fases: Habitualización, objetivación y sedimentación, las cuales se corresponderían con un nivel de pre-institucionalización, semi-institucionalización e institucionalización. La fase de pre-institucionalización se caracteriza porque la práctica aún no está generalizada y son pocos los que han adoptado con un conocimiento limitado respecto a ella. En la fase de objetivación o semi-institucionalización se difunde la práctica por aceptación normativa pero esta no tiene mucho tiempo. En la última fase de sedimentación o institucionalización propiamente los actores de la organización dan por sentado que la práctica es eficaz y necesaria. (Tolbert, P.S y L. Zucker, 1996).

En el siguiente gráfico se puede observar como los autores desarrollan el modelo a partir de una innovación generada por un cambio tecnológico, una nueva legislación o por fuerzas exógenas,

Gráfico 1

Componentes del proceso de institucionalización



Fuente: Tolbert y Zucker (Tolbert, P.S y L. Zucker, 1996)

Como se cita en (Perez, 2013), Tolbert y Zucker mencionan que los procesos de institucionalización “se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción institucional. Esta aceptación recíproca por parte de un conjunto de actores de una pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recurre a esta pauta de actuación en respuesta a un mismo estímulo, sin cuestionar su origen o mantenimiento, y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta” (Tolbert, P.S y L. Zucker, 1996).

La institucionalización de un sistema de evaluación en organizaciones públicas requiere que de manera efectiva se motive e impulse el crecimiento de la demanda de evaluaciones. Es elemental generar una necesidad de evaluar por parte de las entidades públicas, motivada por los beneficios que brinda el usar correctamente los resultados en la mejora de las intervenciones.

De igual forma, se debe incidir en la definición de criterios que garanticen la calidad de las evaluaciones, el establecimiento de un lenguaje común que oriente la relación entre los distintos actores implicados en el proceso de evaluación y la definición de normas, metodologías que permitan hacer de la evaluación un proceso transparente y de calidad.

Finalmente, la institucionalización requiere de espacios físicos e instancias de gestión donde debe recaer la responsabilidad de evaluar. Garde Roca analiza el proceso de institucionalización de la evaluación en España y menciona que el proceso de institucionalización “es el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones a las que encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar. Con la institucionalización no se trata sólo de realizar algunas evaluaciones sino de incorporar la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, haciendo de ellas un factor clave para la gobernanza, arbitrando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales” (Garde, 2006).

1.4. Estado de la cuestión

1.4.1. Políticas públicas, gestión pública y modernización del Estado en el Perú

La administración pública viene sufriendo una transformación en los últimos años. En las décadas de 1980 y 1990, varios países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia y Canadá iniciaron cambios en sus modelos de gestión administrativa, con el objetivo de mejorar y atender oportunamente las demandas de los ciudadanos. El Estado peruano inició, a principios de la década de 1990, reformas económicas y administrativas tendientes a reducir el tamaño del aparato estatal y dotarlo de eficacia y eficiencia (Berróspide, 2000).

La nueva gestión pública se basa en principios de la teoría de elección pública (*public choice*), teoría de costes de transacción, el neo-taylorismo y la teoría de la agencia (Instituto de Estudios Fiscales, 2007), los cuales se pueden resumir en la aplicación de reformas en la estructura orgánica del aparato estatal, la racionalización normativa, la identificación de procesos y la transparencia de la administración (con participación ciudadana).

A partir de estas reformas, la nueva gestión pública busca la creación de una administración que atienda las necesidades reales de los ciudadanos con el menor uso de recursos, la introducción de mecanismos de competencia que promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad, esto a través de “sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (Instituto de Estudios Fiscales, 2007).

El Estado peruano a partir de estas nuevas tendencias inicia su proceso de cambio en la década del 2000, a través de la modernización de la gestión pública, dándole soporte al proceso de descentralización y la simplificación administrativa. Por otro lado se incorpora el enfoque de presupuesto por resultados (PpR) y el inicio de la reforma del servicio civil, orientado a dotar al Estado de servidores con las competencias y capacidades idóneas para desempeñar sus labores (Consortio de investigación económica y social - CIES, 2011).

Los sistemas de evaluación de políticas públicas existen en el país desde el año 2000 sin embargo estos operan de forma aislada y no orgánica. La evaluación en la gestión del Estado peruano es una práctica nueva, por ello aún no se han afianzado como una práctica constante, lo cual evidencia una débil institucionalización.

Los sistemas de evaluación existentes en la actualidad siguen en proceso de institucionalización en algunas instancias y sectores del Gobierno Nacional como: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, entre otros; sin embargo, en los niveles, regional y local es casi inexistente (Consortio de investigación económica y social - CIES, 2011).

1.4.2. Gestión por resultados

El enfoque de resultados tiene su apogeo en los años 80s y 90s, y tiene como fin incorporar en la gestión la mirada hacia el problema o condición de interés a resolver, proponiendo gestionar a partir de ellos y no fijarse únicamente en procedimientos. La gestión por resultados implica que los responsables de gestionar las acciones desde el Estado tienen márgenes de acción que les permiten reorientar sus recursos, ya sean estos humanos, financieros, operacionales, tecnológicos u otros, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas (Celle, Sotomarin, & Ugarte, 2011). De igual manera implica el vincular los resultados esperados de una política con el uso sistemático de información de desempeño (eficacia, eficiencia económica y calidad) en los procesos de toma de decisiones.

Según Makón, “[es el] modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad” (Makón, 2000).

En el Perú, la Presidencia del consejo de Ministros en el año 2013 define en la política de modernización que la gestión pública orientada a resultados se alcanzará cuando las entidades del estado puedan:

- Establecer objetivos claros y articulados, a nivel sectorial así como territorial (nacional, regional y local), expresados en metas de producción (cantidades de servicios de una determinada calidad) que brindarán como resultado un mayor nivel de satisfacción al ciudadano.
- Reasignar los recursos presupuestales para maximizar los niveles de producto y resultados esperados. Es decir, formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos en los planes.
- Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo (la “cadena de valor”) y los de soporte (que alimentan a los anteriores), con el fin de alcanzar los niveles de producción de bienes y servicios públicos de calidad esperados por la población, con la mayor eficacia y eficiencia posibles en el uso de los recursos.

- Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones contenidas en la estructura funcional actual adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor.
- Establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar si los insumos se están transformando en los productos cuyos resultados son los que los ciudadanos demandan, y si están aplicando los procesos más eficaces y eficientes.

De igual forma se plantean cinco componentes, los cuales posteriormente pasan a ser elementos centrales de la política de modernización de la gestión pública. Estos son (Presidencia del Consejo de Ministros, 2013):

- 1. Políticas Públicas adecuadamente diseñadas.** Busca que las intervenciones públicas (política, programa o proyecto) sean diseñadas sobre la base de evidencias, es decir, sobre la base de información que sustente las relaciones causales entre los bienes y servicios que el Estado entrega y los resultados que se esperan alcanzar. Debe existir una relación lógica y coherente entre el diseño de la intervención pública y los cambios o efectos esperados (resultados).
- 2. Planeamiento estratégico y operativo.** Busca que la institución obtenga la dirección hacia dónde dirigir sus esfuerzos de gestión, considerando lo siguiente:
 - Basarse en las políticas públicas nacionales y sectoriales.
 - Realizar un análisis externo y entendimiento del entorno
 - Conocer las políticas públicas nacionales y las metas de desarrollo nacional, regional o local.
 - Realizar un análisis interno e identificar la capacidad real de oferta (capacidades institucionales para atender las demandas de los ciudadanos).
 - Identificar las brechas
 - Calcular el costo de cierre de brechas
- 3. Presupuesto por Resultados.** Busca distribuir los recursos disponibles entre todas las actividades, servicios, bienes o proyectos que la entidad debe

desarrollar para cumplir las metas, objetivos y resultados, considerando lo siguiente:

- Articulación entre planeamiento estratégico, plan operativo y presupuesto.
- Priorización en la asignación de recursos a programas y proyectos, para el cierre de brechas de servicios al ciudadano.
- Considerar los gastos corrientes y de operación y mantenimiento que necesitan los programas y proyectos.
- Cálculo eficaz de todos los costos.

4. Gestión por Procesos. Busca organizar y optimizar todos los procesos internos buscando dar el mayor valor en los servicios para los ciudadanos, teniendo en cuenta que:

- Se organicen los procesos internos para lograr los resultados e impactos planificados.
- Se optimicen los “procesos clave” (producción de bienes y servicios para el ciudadano) y los “procesos de soporte” (atienden necesidades de la entidad).
- Se cuenten con manuales y guías que facilitan la ejecución de los procesos.

5. Servicio civil meritocrático. Busca profesionalizar la función pública, contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto que desempeñan, mantenerlos motivados para servir, y para que cumplan con los principios éticos de la función pública. Debe considerar lo siguiente:

- Régimen diferenciado para el servicio civil y para la alta dirección pública.
- Equilibrio entre bienestar y servicio.
- Ingreso a través de un riguroso proceso de selección.
- Sistemas de incentivos económicos y no económicos
- Capacitación, evaluación y promoción del personal.
- Procedimientos claros de desvinculación.

6. Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. Busca establecer y mantener actualizados sistemas de información que permiten recoger y analizar información pertinente para monitorear la gestión y evaluar los resultados e impactos, así como para sistematizar las lecciones aprendidas. Debe considerar lo siguiente:

- Recolectar información los indicadores establecidos

- Realizar monitoreo de la gestión.
- Realizar evaluación de los resultados y de los impactos.
- Realizar evaluación inicial, intermedia y final de los resultados e impactos.
- Sistematización y difusión de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Precisamente este último es el soporte a partir del cual el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otros, incorporan elementos para realizar seguimiento y evaluación a sus principales políticas de intervención.

1.4.3. Presupuesto por resultados

El presupuesto por resultados está relacionado con la efectividad, eficiencia y calidad del gasto, por ello el componente de seguimiento y evaluación (desempeño) resulta clave para proveer información que permita el logro de metas, y generación de resultados. La gestión se rige por el Capítulo IV “Presupuesto por Resultados (PpR)” en el Título III, “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria”, de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En este se menciona que el presupuesto por resultados implica asignar, aprobar, ejecutar, realizar seguimiento y evaluación del presupuesto público tomando como eje al ciudadano y los resultados que éstos requieren y valoren. Según el MEF, el cambio a gestionar por resultados implica asignar el presupuesto en base a los resultados obtenidos y no necesariamente en función de las instituciones. Asimismo involucra, pasar a asignar presupuesto en función a productos y no necesariamente por insumos; y propiciar acciones que garanticen una gestión efectiva del Estado, y no centrarse únicamente en el control financiero que se reduce a verificar si se gastó lo asignado según los marcos normativos (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, 2014).

1.4.4. Sistemas de seguimiento y evaluación

La concepción de “sistema” para la administración se entiende como un conjunto de procesos organizados para realizar tareas en una organización con el fin de lograr objetivos esperados. Un sistema de seguimiento y evaluación es una herramienta de gestión para un proyecto, programa social o política pública que brindará información relevante sobre los efectos producidos a partir de la intervención y

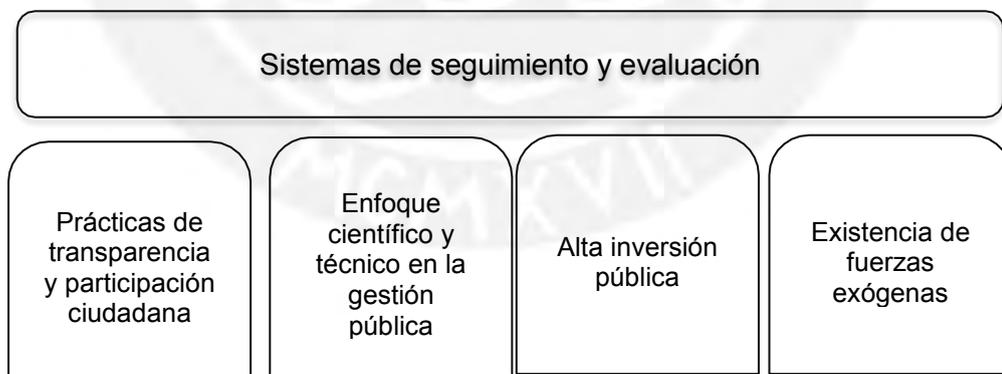
permitirá tomar decisiones sobre su aplicación (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

Los sistemas de seguimiento y evaluación fueron introducidos como herramienta para países de América Latina a fines de la década de los 90s, como requisito de cooperantes internacionales para financiar proyectos, programas o políticas de gobierno. “El uso de estos sistemas posibilita conocer con mayor certeza el comportamiento positivo de ciertas acciones o proyectos, así como las dificultades que se presentan para poder alcanzar los objetivos propuestos; en este último caso, permite tomar las medidas adecuadas para su corrección” (García y otros: 2007, XV).

Estos forman parte del ciclo de las políticas y programas públicos, y se implementan de forma sistemática y rigurosa teniendo como finalidad el uso de sus resultados por parte de los decisores políticos y gestores. Su desarrollo y evolución están relacionados a cuatro factores: las prácticas de transparencia y participación, enfoque científico y técnico en la gestión pública, la inversión pública y la existencia de fuerzas exógenas al sistema favorables a la evaluación (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2.

Factores que favorecen el desarrollo y evolución de sistemas de evaluación



Fuente: Elaboración propia a partir de “Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina” (Lázaro, 2015)

Existen casos de países que han implementado sistemas de evaluación con éxito. Lira hace un estudio sobre la implementación de estos mecanismos en México, identificando las etapas que se tuvieron que pasar para medir en la actualidad

resultados más concretos. El modelo implementado en México está asociado con las tendencias de nueva gestión pública, ya que se crearon instancias de gestión orientadas a realizar seguimiento y evaluación sobre resultados, desempeño de servidores públicos y ejecución de gasto, todo esto en el marco de metas como país proyectadas en el tiempo. Se crearon el sistema de metas presidenciales, el sistema de evaluación del desempeño y el sistema de evaluación y control gubernamental (Lira, 2005).

En el caso de Canadá se presentan tres características principales: Enfoque de resultados, se cambió la forma de planificar, implementar y reportar y evaluar. Gestión horizontal, existe un trabajo integrado y coordinado entre las instancias de gestión y los niveles de gobierno. Finalmente se realizan asociaciones intergubernamentales público – privadas, con la sociedad civil que implican compartir el planeamiento y la toma de decisiones (Sánchez, 2009).

Otro caso representativo es el de España, donde si bien desde el año 2000 existían prácticas de evaluación en el Estado, no es a partir del año 2006, con la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que se consolida una práctica institucionalizada desde el propio Estado, que cuenta con personalidad jurídica y presupuesto propio. Este proceso tiene un auge que inicia en el 2007 y tiene un auge hasta el 2011 donde se llega a realizar 33 informes de evaluación, esta situación cambia dada la crisis económica que afronta a partir del año 2012 (Lázaro, 2015).

La siguiente tabla, presentada por Blanca Lázaro en “Estudio comparado sobre la evaluación en América Latina”, resume la situación de los sistemas de evaluación en algunos países de América y Europa, considerando tres aspectos, si las evaluaciones cuentan o no con difusión pública, si existe o no una utilización efectiva de los resultados y por parte de quienes, y finalmente si se realiza o no una evaluación del propio sistema.

Tabla 2.

Visión panorámica de los sistemas de evaluación

Parámetros característicos de los sistemas de evaluación	Alemania	Bélgica	Chile	Colombia	España	Francia	Italia	México	Países Bajos	Reino Unido	Suecia
Difusión pública											
- Difusión generalizada	*	?	*	*	*	*	?	*	*	*	*
- Difusión restringida		?					?				
- Sin difusión pública		?					?				
Utilización efectiva											
- En la mejora de los programas	*		*	*		*		*	*	*	*
- En el control parlamentario del ejecutivo	*		*	?		*		*	*	*	*
- En el control del ejecutivo por parte de la sociedad civil			?	?		?		?	?	*	*
- Instrumental, como baza para lograr consensos											
- Baja utilidad efectiva		*			*		*				
Evaluación del sistema											
- Existencia de organismos independientes que analizan regularmente el funcionamiento del sistema.									*	*	*
- Seguimiento interno, a cargo de los órganos			*	*				*	*		

responsables del sistema.

- Sin seguimiento
sistemático

* * * * *

Fuente: Tomado de “Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina” (Lázaro, 2015).

En el caso del Perú, la implementación de sistemas de evaluación en la gestión pública es un componente crítico dentro del sector público. Se observa la ausencia de un método eficaz y sistemático para medir el rendimiento y evaluar resultados (Presidencia Consejo de Ministros - PCM, 2012). En los países desarrollados los casos más resaltantes sobre la aplicación de los enfoques Government o Neo-Gerencialismo son los de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

1.4.5. Efectos de la incorporación de sistemas de evaluación en la gestión pública

Las evaluaciones desarrolladas sobre la gestión e impacto de los programas o políticas públicas en el Perú son aún poco frecuentes en las entidades públicas. La investigación social generalmente se realiza en instituciones privadas u Organizaciones No Gubernamentales.

Alcazar, quien hace un informe sobre la evaluación de programas como el “Vaso de Leche”, el “Seguro Integral de Salud” y “Desayunos Escolares”, menciona que los problemas de gestión en el Estado peruano son solo la manifestación de un sistema que muestra deficiencias desde su concepción inicial, como problemas en el diseño y confusión de objetivos, multiplicidad y superposición de funciones, ausencia de monitoreo y evaluación y fuga de recursos mediante actos de corrupción (Alcazar, 2007).

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) realiza evaluaciones desde el año 2010, principalmente a los programas presupuestales a través de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP), las cuales buscan identificar si los programas presupuestales están logrando los resultados establecidos en el diseño y si se realizan mejoras durante su implementación.

Actualmente son varios los ministerios, además del MEF los que vienen implementando este tipo de prácticas en el sector público, esto es un avance ya que se relaciona con la modernización de la gestión en instituciones públicas. El uso de evidencia sobre los efectos e impactos de las políticas públicas permite tomar decisiones acertadas sobre las estrategias usadas para su implementación.

La institucionalización de prácticas de seguimiento y evaluación en instituciones del Estado, es una práctica que permitiría tener una “cultura de la evaluación” y este sería uno de los medios para mejorar el desempeño de las políticas públicas en lo que respecta a la calidad, cantidad y orientación adecuada de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado.



CAPÍTULO 2: Metodología

En este capítulo se describen los aspectos metodológicos de la investigación para el logro de los objetivos, para los cuales se han realizado entrevistas a actores que formaron parte del proceso así como análisis de documentos (normativa, lineamientos) y revisión bibliográfica.

2.1. Planteamiento del estudio

2.1.1. Planteamiento del problema

Uno de los aspectos clave de la Nueva Gestión Pública es la preocupación por los resultados y el impacto de las acciones realizadas desde Estado. El Perú se encuentra en un proceso de modernización del Estado, y para ello viene realizando esfuerzos con la creación de leyes y directivas que faciliten la forma de gestionar, sin embargo, este proceso es paulatino y en la mayoría de instituciones públicas aún se observa una preocupación principal por la ejecución del gasto y no precisamente en la calidad y resultados que se obtienen con la implementación de programas, políticas u otras acciones.

El MINEDU en junio del 2013 fue el primer ministerio en presentar la política de modernización y descentralización del sector educación, firmando un convenio con la PCM, a partir del cual se buscaba, entre otros aspectos, 'orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública por resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y desarrollo del país' (Presidencia Consejo de Ministros - PCM, 2012).

Actualmente el sector Educación es uno de los sectores que más ha incrementado su presupuesto en los últimos cinco años, pasando de S/ 4,151.1 millones en el 2011 a S/ 15,435 millones de PIA en el 2016, este incremento hace necesario identificar si se implementan o no sistemas de seguimiento y evaluación que den cuenta de cuál es el impacto que estos vienen generando en favor de la educación del país.

2.1.2. Pregunta principal

¿Cuáles han sido los factores que influyeron en el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación en el Ministerio de Educación?

2.1.3. Hipótesis

El proceso de institucionalización del sistema de seguimiento y evaluación en el Ministerio de Educación se encuentra en una etapa de objetivación (semi-institucionalización), según el modelo de Tolbert y Zucker, y surge debido a la necesidad de dar cuenta del gasto público, la apuesta de las autoridades que ingresaron entre el 2012 y 2014, y la demanda de información que evidencie resultados de las intervenciones.

2.1.4. Unidades de análisis y de observación

Unidad de observación: Sistemas de seguimiento y evaluación en gestión pública del Ministerio de Educación.

Unidad de análisis: Factores que influyen en el diseño e institucionalización de sistemas de evaluación en el Ministerio de Educación durante el periodo 2015 – 2016.

2.1.5. Justificación

La modernización del Estado implica planificar el gasto y la gestión financiera, mejorar el servicio civil y las relaciones laborales, organizar el sistema de contrataciones públicas y realizar evaluación de las políticas (Barzelay 2001:1-9). El tema de investigación permitirá abordar, en un caso en específico, cuanto de ese proceso de modernización se viene implementado en la práctica, más allá de la normativa.

El tema en mención será investigado a través de la revisión de bibliografía y normativa, así como entrevistas a los gestores de las diferentes áreas involucradas en la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación. Además, incorporará la revisión de modelos de gestión en otros países que han pasado por este proceso.

El tema es relevante debido a que nos encontramos en un momento en el cual el Estado busca pasar de una gestión operativa basada en normativas rígidas y supeditadas a la ejecución del gasto, a una guiada por la obtención de resultados para la ciudadanía, generando igualdad de oportunidades y valor público. Esta investigación permitirá identificar factores que intervienen en la institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación en la gestión pública y podrán utilizarse en otras entidades con características similares tomar acciones respecto a esta práctica.

2.1.6. Objetivos

Identificar y analizar los factores que favorecen la institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación en el Ministerio de Educación durante el periodo 2015 – 2016.

Sub-objetivos

1. Describir el modelo de seguimiento y evaluación implementado en Minedu durante el 2015 – 2016.
2. Determinar los factores que favorecen la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación en la Minedu.
3. Determinar los efectos de la incorporación de sistemas de evaluación y los responsables de su puesta en práctica.

CAPÍTULO 3: Seguimiento y evaluación en el Ministerio Educación

3.1. Normatividad que regula la incorporación de seguimiento y evaluación

Hasta el 2013, el Minedu realizaba seguimiento y evaluación a través de la Secretaría de Planificación Estratégica en aspectos relacionados a la ejecución presupuestal, debido a que esto era solicitud manifiesta del Ministerio de Economía y Finanzas.

En octubre del año 2013, se realiza un cambio en el gabinete ministerial asumiendo la cartera de educación el economista Jaime Saavedra Chanduví, quien venía precedido por su experiencia en Banco Mundial en temas como desigualdad, empleo y mercados laborales, economía de la educación, así como sistemas de monitoreo y evaluación.

En el año 2014, en la ex Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa – PLANMED, se crean dos nuevas áreas, la Coordinación de Seguimiento y la Coordinación de Evaluación, a partir de las cuales se inicia a trabajar una línea de seguimiento a los programas presupuestales e indicadores de las intervenciones que venía realizando el Minedu.

Por otro lado, en evaluación, sucede algo similar, se inicia a trabajar como contraparte del MEF, proveyendo información y se empiezan a plantear evaluaciones propias.

Estas dos coordinaciones son las que darían origen a las unidades de la OSEE, que se formalizarían con la publicación del ROF.

El año 2015, mediante Decreto Supremo N° 001-2015, el MINEDU aprobó su nuevo Reglamento de Organización y Funciones - ROF, donde establece entre sus múltiples funciones “Conducir y supervisar la implementación e integración de los sistemas de información que permitan el adecuado seguimiento, análisis y evaluación de las intervenciones de la política educativa, para la toma de decisiones estratégicas del sector” (Ministerio de Educación, 2015).

Asimismo, dentro de la nueva Secretaría de Planificación Estratégica, se crea la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica - OSEE, y sus funciones establecidas en el ROF son las siguientes:

- Establecer los documentos normativos para el proceso de producción, integración y análisis de la información a cargo de la Oficina, así como para el seguimiento y la evaluación del impacto y desempeño de las intervenciones de la política educativa.
- Conducir y gestionar el proceso de producción y/o recolección de información estadística, de desempeño y de impacto de las intervenciones de la política educativa.
- Integrar la información producida o recolectada para la toma de decisiones estratégicas en el sector.
- Conducir el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño e impacto de las intervenciones de la política educativa.
- Procesar y analizar la información estadística, de desempeño y de impacto de las intervenciones de la política educativa, para la toma de decisiones estratégicas.
- Determinar y formular los requerimientos de información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, coordinando con los órganos y organismos correspondientes.
- Otras que en el marco de sus competencias le sean asignadas por la Secretaría de Planificación Estratégica.

El gráfico 3 detalla la estructura orgánica de la Secretaría de Planificación Estratégica a partir de la publicación del “Reglamento de Organización y Funciones” en el año 2015, donde la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica cuenta con dos unidades: “Unidad de Estadística” y la “Unidad de Seguimiento y Evaluación”.

Gráfico 3.

Organización de la Secretaría de Planificación Estratégica.



Fuente: Tomado de ROF Minedu 2015

La OSEE es responsable coordinar el proceso de producción, integración y análisis de información estadística, de desempeño y de impacto de la política educativa. Se encuentra dividida en dos unidades: Unidad de Estadística y la Unidad de Seguimiento y Evaluación (Ministerio de Educación, 2015).

Es precisamente la Unidad de Seguimiento y Evaluación la encargada de operar las acciones de seguimiento y evaluación en el Minedu. Según el ROF, esta unidad debe cumplir las siguientes funciones:

- Proponer los documentos normativos para el seguimiento y la evaluación del impacto y desempeño de las intervenciones de la política educativa.
- Diseñar, conducir e implementar las herramientas impulsadas por la Secretaría de Planificación Estratégica para el seguimiento del desempeño de las intervenciones de la política educativa.
- Coordinar con los órganos competentes, el diseño, conducción e implementación de las herramientas de seguimiento de la política educativa impulsada por estos.
- Impulsar, diseñar, realizar y supervisar evaluaciones de impacto y desempeño de las intervenciones de la política educativa.
- Brindar acompañamiento técnico en las evaluaciones de impacto y desempeño de la política educativa, impulsadas por los órganos o

unidades orgánicas del Ministerio, así como actuar como contra parte técnica en aquellas lideradas por otras entidades públicas o privadas.

- Promover el uso de la evidencia generada por las acciones de seguimiento y evaluación lideradas por el Ministerio, así como por otras entidades u organizaciones públicas o privadas, para la mejora de la eficiencia y eficacia de las intervenciones de la política educativa.
- Coordinar el diseño, implementación, operación e integración del sistema de información para la toma de decisiones estratégicas.
- Realizar análisis estratégicos, así como evaluaciones, estudios e investigaciones de alcance sectorial, en coordinación con los órganos competentes.
- Otras que en el marco de sus competencias le sean asignadas por la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica.

3.2. El sistema de seguimiento y evaluación de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica

La OSEE es la encargada de planificar y ejecutar las acciones anuales de Seguimiento y Evaluación (S&E) de las intervenciones de las políticas educativas del MINEDU. Según sus lineamientos (Resolución de Secretaría General N°282-2016-MINEDU), entiende el seguimiento como el conjunto de rutinas (acciones y protocolos) que permiten la recolección de información, sistematización, estimación de indicadores, análisis cuantitativo y cualitativo y uso de la misma para verificar que las intervenciones se estén desarrollando conforme fueron planificadas, en términos de recursos, presupuesto, metas físicas y productos, así como para detectar desviaciones que puedan afectar el logro de los resultados sectoriales.

El Sistema de Seguimiento considera los siguientes componentes:

- Construcción de indicadores para el seguimiento del marco lógico y metas de intervenciones.
- Desarrollo de herramientas para el seguimiento de metas físicas y el desempeño
- Construcción y uso del sistema de información.

- Generación de rutinas para asegurar el uso de la información y recomendaciones generadas del seguimiento.
- Esta definición no incluye el seguimiento a la ejecución presupuestal ni a las tareas contenidas en los planes operativos.

Actualmente la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica ha identificado la necesidad de generar información para la gestión en el corto plazo, así como para dar uniformidad y estándares de calidad sobre acciones de seguimiento a intervenciones y proyectos del MINEDU. Para esto ha desarrollado las siguientes herramientas:

- Semáforo escuela: Recoge información sobre los insumos para la prestación del servicio educativa la cual es entregada a las UGEL para la mejora de la gestión. Indicadores: asistencia del director a la IE, presencia de docentes en el aula, asistencia de estudiantes, presencia de materiales, infraestructura, entre otros.
- “Delivery” regiones: Brinda asistencia técnica a las DRE y UGEL en la implementación de acciones con impacto en el corto plazo.
- Monitoreo de prácticas escolares: Recoge información sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurre al interior de las Instituciones Educativas Públicas como liderazgo y gestión escolar.
- SIGMA 2.0: Herramienta que permite realizar seguimiento a la planificación y ejecución del acompañamiento pedagógico en el país.

Por otro lado, la evaluación, la entiende como la aplicación de diversas técnicas de análisis cualitativo y/o cuantitativo que busca determinar el impacto, la eficacia, eficiencia y/o sostenibilidad de las intervenciones y/o determinar los aciertos y desaciertos en el diseño e implementación de las mismas.

Los tipos de evaluaciones que realiza la OSEE son: Evaluación de impacto y evaluación de desempeño.

- **Evaluación de impacto:** Busca determinar si hay un efecto en la variable de resultado final que pueda ser atribuible a la intervención materia de evaluación, aislando la potencial influencia de otras intervenciones. Así, se

compara la situación de la población objetivo con aquella que se observaría si no se hubiese implementado la intervención (escenario contrafactual). Para construir el escenario contrafactual se pueden utilizar metodologías experimentales o cuasi-experimentales dependiendo del caso. Así, el impacto de una intervención se obtiene al comparar el resultado final en la población que recibe la intervención (grupo tratamiento) con el observado por una población similar que no la recibe (grupo control).

- **Evaluación de desempeño:** Es una evaluación que pretende analizar el diseño de una intervención y/o su grado de implementación con la intención de generar evidencia sobre su eficiencia y eficacia en el logro de los resultados esperados. Las evaluaciones de desempeño pueden ser de los siguientes tipos:
 - **Evaluación de diseño:** Se evalúa la consistencia de los mecanismos causales planteados en el modelo o marco lógico de la intervención. Es decir, si las actividades, productos y/o componentes de la intervención guardan consistencia con los resultados intermedios y resultados finales que se esperan alcanzar.
 - **Evaluación de implementación:** Se analiza el grado de avance de la puesta en marcha de la intervención, así como, la consistencia entre el diseño (protocolos y procedimientos) y la implementación en campo de la misma. Permite identificar aciertos y desaciertos, así como potenciales desviaciones en la implementación y/u obstáculos que afecten la eficiencia y eficacia de la intervención. Tales evaluaciones combinan el análisis de data cuantitativa como el recojo de data cualitativa desde la perspectiva de los actores involucrados en la implementación y los beneficiarios de la intervención.
 - **Evaluación específica:** Son análisis a profundidad de temas específicos cuyo objetivo radica en explicar las brechas detectadas en los indicadores clave de desempeño de una intervención con la mayor rigurosidad y oportunidad posible.

Los resultados obtenidos en evaluación de las intervenciones entre los años 2015 – 2016 dan cuenta de 16 evaluaciones de impacto y 12 de diseño e implementación, estas se describen e la siguiente tabla:



Tabla 3.**Evaluaciones de impacto en el MINEDU**

Intervención evaluada	Líder de la evaluación
Soporte Pedagógico (2015)	OSEE
Jornada Escolar Completa (2015)	OSEE
Bono Escuela (2015)	OSEE
Colegios de Alto Rendimiento – Cohorte 2016	OSEE
Soporte Educativo Rural	OSEE
Secundaria Rural Mejorada (2015)	OSEE
Acceso a educación inicial	OPP
SISEVE	DIGC
Soporte Pedagógico (Lima)	OSEE
Programa de Robótica Educativa Lego Wedo	DITE
Beca de hijos docentes	DIGEDD
Bono de atracción docente	DIGEDD
Acompañamiento pedagógico multigrado	MEF
Soporte Pedagógico Intercultural	MEF
Beca 18 – Convocatoria 2013	MEF
Beca 18 – Convocatoria 2015	MEF

Fuente: Ministerio de Educación

Para definir las intervenciones de las políticas educativas del MINEDU a las cuales se les van a realizar seguimiento y evaluación, la OSEE realiza un Plan de Seguimiento y Evaluación, el cual es autorizado por la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE). Este Plan identifica las necesidades de generación de evidencia prioritaria para el sector, considerando para ello la relevancia de las políticas, la priorización presupuestal, las necesidades de información para la mejora de la gestión, la orientación de la intervención o políticas en el marco de las líneas de acción priorizadas, entre otros.

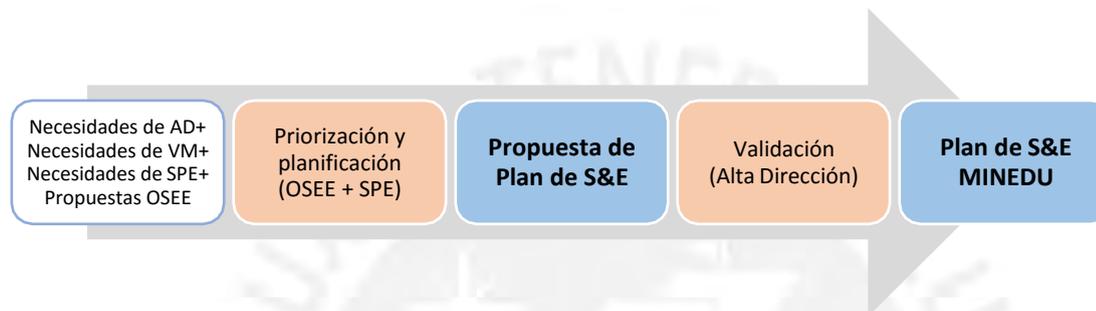
Además, dicho Plan regula los procesos para la planificación y ejecución de acciones de S&E del MINEDU, así como define los roles de las áreas involucradas

en las mismas. Para ello, define los espacios para la socialización de la evidencia y fomento del uso de la misma para la mejora de las intervenciones educativas.

El gráfico 3.2 describe el proceso de cómo se priorizan y planifican las acciones de seguimiento y evaluación a ser incorporadas en el 'Plan de Seguimiento y Evaluación Anual'.

Gráfico 4.

Flujograma del proceso de priorización y planificación de las acciones de S&E de las intervenciones de las políticas educativas



Fuente: Ministerio de Educación - Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica

El Plan de Seguimiento y Evaluación de las intervenciones de las políticas educativas es elaborado en base a los siguientes criterios:

- Contenidos del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional.
- Relevancia política de la intervención, proyecto o programa.
- Relevancia presupuestal.
- Presupuesto disponible para el S&E.
- Requerimientos de indicadores de los programas presupuestales del sector.
- Necesidad de generación de evidencia sobre la intervención, proyecto o programa para la planificación estratégica del sector.
- Alcance de beneficiarios.

3.2.1. El sistema de seguimiento “Semáforo Escuela”

El Ministerio de Educación realiza seguimiento a las escuelas del país a través del sistema de seguimiento denominado “Semáforo Escuela”, la cual es una

herramienta de gestión que tiene el objetivo de ayudar a las instancias descentralizadas del sector, como las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y Direcciones Regionales de Educación (DRE), para que puedan acceder a información detallada del servicio educativo que se brinda en las escuelas de su jurisdicción.

El objetivo del “Semáforo Escuela” es proporcionar datos confiables y frecuentes a todos los líderes y actores clave en educación, para que estos puedan impulsar acciones de rápida mejora en las condiciones básicas para el aprendizaje de estudiantes y además articular y compartir buenas prácticas aplicables a través del sistema a nivel nacional.

Para implementar este sistema se han contratado a nivel nacional más de 300 monitores quienes trabajan con un marco visitando escuelas de todo el país, para recoger información sobre:

- Gestión interna de la escuela
- Insumos mínimos para el desarrollo del servicio educativo.
- Asistencia del director, docentes y estudiantes.

Estos tres aspectos se han agrupado en siete prioridades que pudieran asegurar un alto impacto y progreso en la IE (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5.

Prioridades que se recogen con Semáforo Escuela

Materiales		Asegurar material de aprendizaje presente y suficiente
Directores Docentes Estudiantes		Asegurar asistencia de estudiantes regularmente
		Asegurar presencia de docentes en el aula regularmente
		Asegurar asistencia de directores regularmente
		Asegurar escuelas abiertas de acuerdo a las horas requeridas
Servicios básicos		Asegurar Agua y desagüe disponible

Fuente: Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica - MINEDU

La representatividad de la muestra que trabaja “Semáforo escuela” es a nivel nacional, por Dirección Regional de Educación, por Unidad Educativa de Gestión Local, zona urbana, zona rural y nivel primaria y secundaria.

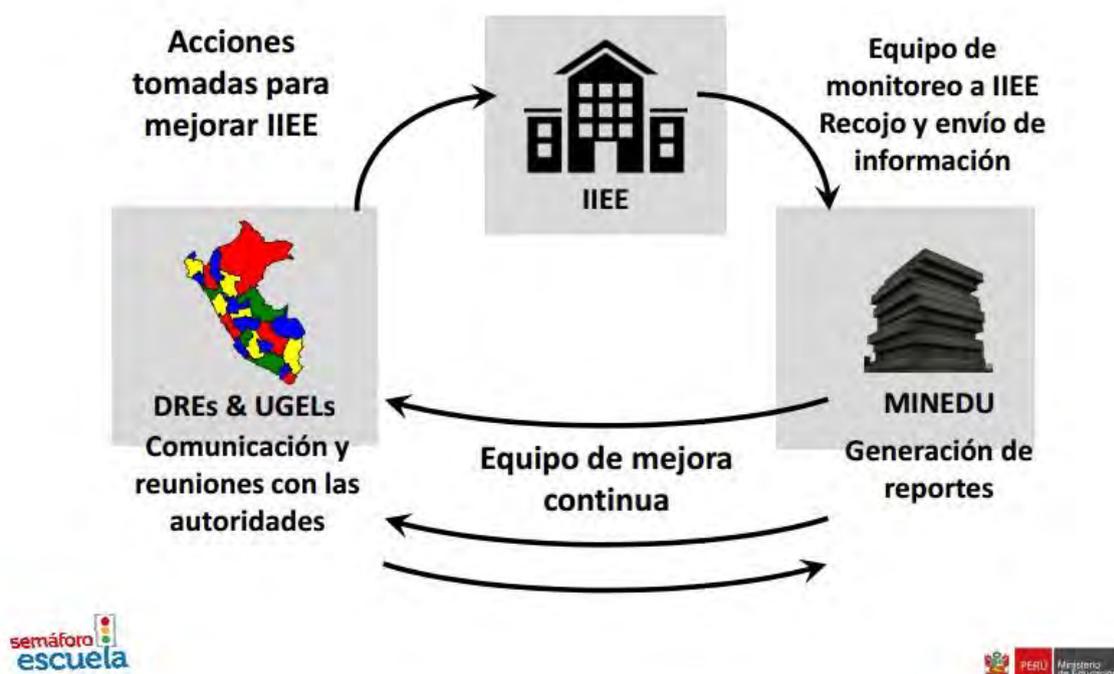
Un aspecto innovador de esta estrategia es que los monitores recogen información con una *tablet* con acceso a Internet donde registran la información del colegio visitado. Esta información es procesada en tiempo real en la base de datos del Ministerio de Educación. Durante el año se realizan dos cortes a fin de identificar fortalezas y debilidades en cada una de las UGEL y de esa forma tomar medidas pertinentes para el replanteamiento de metas o asesoría para que el avance sea uniforme.

El gráfico 3.4 describe el flujo de información y los actores clave en el ciclo del Semáforo Escuela, este se inicia con el equipo de monitoreo a IIEE presente en las regiones, quienes recogen y envían información al Minedu, donde se generan

reportes que permitan mejorar la gestión de la escuela, estos son enviados a las DREs y UGELs con quienes se fijan acciones para la mejora y el ciclo es repetitivo.

Gráfico 6.

Actores clave en el ciclo del Semáforo Escuela



Fuente: Ministerio de Educación – Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica.

La información recogida durante el 2015 ha permitido incorporar algunos cambios en la gestión de la educación de las regiones visitadas, ya que se ha promovido la creación de “semáforos” regionales en 20 UGEL, además de haber realizado directivas regionales de seguimiento, y cambios en los horarios de directores y docentes.

La información que actualmente se recoge únicamente es en los niveles de primaria y secundaria, estos se presentan en 8 indicadores al Ministro, pero no son los únicos, existen otros indicadores que se priorizan para devolver a las UGEL, y que a su vez están ligados con los compromisos de desempeño. Sin embargo, se prevé que este recojo se pueda ampliar a la Educación Básica Especial e incluir el nivel inicial para identificar los avances en cuanto a cobertura y acceso a la educación.

Los compromisos de desempeño se encuentran normados en la R.M. N° 035 - 2016 MINEDU y tienen como fin “impulsar una gestión orientada a resultados en las Direcciones Regionales de Educación, unidades de Gestión Educativa Local e instituciones Educativas a nivel nacional, para una adecuada y oportuna provisión de servicios educativos de calidad en el aula”. Estos compromisos son el símil de lo que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas hace algún tiempo con el programa de incentivos municipales, creado mediante Ley N° 29332y que está orientado a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua y sostenible de la gestión local.

Los Compromisos de Desempeño incluyen metas vinculadas a las acciones establecidas en el artículo 20 de la Ley N° 30372 y se clasifican según las etapas de la cadena de valor de la provisión de los servicios educativos. Estas acciones se encuentran dentro de las cuatro líneas de acción del Sector Educación: revalorización de la carrera docente, mejora de la calidad de los aprendizajes, reducción de la brecha de infraestructura educativa y la modernización y fortalecimiento de la gestión educativa (Ley N° 30372, 2016).

El Minedu definió tres tipos de compromiso:

1. Compromisos de gestión: metas para agilizar los procesos administrativos y logísticos y facilitar la provisión de insumos.
2. Compromisos de producto: metas para mejorar la calidad del servicio educativo provisto en las escuelas.
3. Compromisos de resultados: metas para impulsar el logro de resultados sectoriales prioritarios.

En total se han definido 20 Compromisos de Desempeño, los cuales se estructuran en cuatro tramos, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 7.

Compromisos de desempeño

Tramo	Propósito	Número de compromisos				Fecha de cierre
		Gestión	Producto	Resultados	Total	
Tramo ①	Promover resultados educativos en 2015	1	2	-	3	ENE 15
Tramo ②	Generar condiciones para el inicio del Año Escolar 2016	5	-	-	5	FEB 28
Tramo ③	Fortalecer procesos de gestión durante el Año Escolar 2016	7	-	-	7	ABR 30
Tramo ④	Promover resultados educativos en 2016	1	3	1	5	JUN 30

Fuente: Ministerio de Educación

Los compromisos de desempeño son trabajados por la Secretaría de Planificación Estratégica quienes tienen a su cargo el seguimiento, la evaluación e incentivos para las Instancias de Gestión Educativa Local. La Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica continúa la línea y suma indicadores del semáforo escuela a los compromisos de desempeño. Este proceso inició en el 2014 y estuvo muy ligado a procesos administrativos, continuó en el 2015, año en el cual se incorporó indicadores de producto, los cuales involucran el cumplimiento de las actividades para el buen inicio del año escolar e indicadores de asistencia de docentes a escuelas, asistencia de directores, y estudiantes. Esta información es la que se suma a los compromisos de desempeño para el bono de transferencia presupuestaria adicional.

3.2.2. Monitoreo de prácticas escolares

El “Sistema de Monitoreo de Prácticas Escolares” tiene como objetivo recoger evidencia que permita entender los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren al interior de las Instituciones Educativas Públicas (IIEE) de nivel primaria y secundaria, así como los procesos de liderazgo y de gestión escolar. Este

seguimiento se realiza dos veces durante el año y dentro de su propuesta recoge información sobre la calidad de la enseñanza del docente, es decir, mediante sus monitores se entra a las aulas de clase y se observa una sesión de 45 minutos del docente, proporcionando así información de indicadores que dan cuenta de lo que se está haciendo en la sesión de clase, si se está maximizando el tiempo en la clase, si se está realizando evaluación formativa, si se está planteando una sesión de pensamiento crítico para los estudiantes o si se brinda retroalimentación entre otros aspectos.

Son tres las dimensiones que se utilizan en los instrumentos de seguimiento: Enseñanza y aprendizaje, clima de la IIEE, y liderazgo y gestión escolar. Estas se agrupan en 4 niveles: Nivel 1: No efectivo, Nivel 2: En proceso, Nivel 3: Efectivo y Nivel 4: Altamente efectivo (Ver gráfico 3.6).

Gráfico 8.
Monitoreo de prácticas escolares



Fuente: Ministerio de Educación – Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica.

Las dimensiones, tienen a su vez sub-dimensiones, las cuales se desagregan en indicadores a partir de los cuales se ha diseñado instrumentos de recojo. La Tabla 3.2 describe cada dimensión, las sub-dimensiones y los indicadores de los cuales se recoge información.

Tabla 4.
Dimensiones y sub-dimensiones del monitoreo de prácticas escolares

Dimensión	Sub - Dimensión	Indicadores
-----------	-----------------	-------------

Enseñanza y aprendizaje	Uso eficiente de la Gestión	Planificación de la sesión. Maximización del tiempo.
	Aprendizaje constructivo	Pensamiento Crítico. Involucramiento de estudiantes.
	Evaluación Formativa	Retroalimentación durante la sesión de clase. Retroalimentación del trabajo escrito.
	Clima de aula	Manejo de normas de convivencia. Relaciones al interior del aula.
Clima de la Institución Educativa	Convivencia Escolar	Normas de convivencia.
	Relaciones profesionales	Relaciones profesionales entre el personal docente y directivo. Relaciones profesionales entre el personal docente.
Liderazgo y gestión escolar	Monitoreo y acompañamiento de la práctica pedagógica	Monitoreo y acompañamiento de la práctica pedagógica. Enseñanza para los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad
	Evaluación y Planes de Mejora	Evaluación y planes de mejora
	Maximización de la jornada escolar	Gestión del Uso del Tiempo. Gestión de la asistencia de docente Gestión de la asistencia de estudiantes y deserción escolar.

Fuente: Ministerio de Educación – Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica.

Para este recojo se cuenta con un equipo de 36 monitores a nivel nacional quienes visitan las IIEE de primaria y secundaria, cubriendo una muestra desagregada en primaria polidocente completa, primaria multigrado, secundaria urbana, secundaria rural. Según el MINEDU, a julio del 2016 se visitaron 744 IIEE públicas y se han observado 3620 docentes. La información recogida sirve como insumo para las

direcciones del MINEDU y las Instancias de Gestión Educativa Local (DRE y UGEL) para mejorar dichos aspectos al interior de la escuela.



CAPITULO 4: Análisis del proceso de institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación mediante la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica

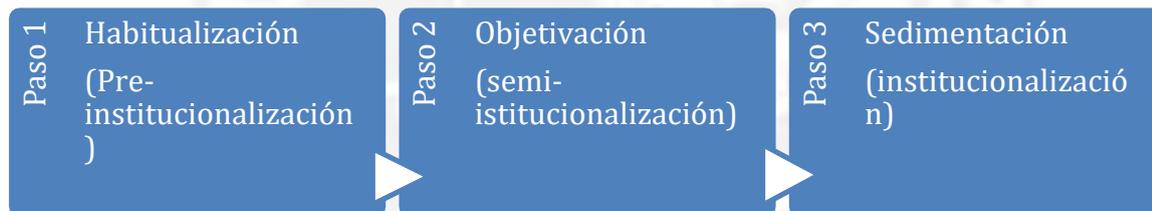
4.1. Niveles de la institucionalización del seguimiento y evaluación el MINEDU

Conforme a la información recopilada en la OSEE y las entrevistas realizadas a actores clave que forman parte del actual sistema de seguimiento y evaluación, y considerando el marco teórico referido a los procesos de institucionalización de la evaluación en entidades públicas se puede identificar que el MINEDU ha logrado un nivel de semi-institucionalización.

De acuerdo a lo planteado por Tolbert y Zucker (1996) y su modelo general de los procesos de institucionalización incluye las siguientes fases:

Gráfico 9.

Proceso de institucionalización de la evaluación en el sector pública.



Fuente: Tolbert y Zucker (1996)

La fase de habitualización es considerada como la adopción de un determinado comportamiento a partir de prácticas nuevas en la resolución de problemas recurrentes, y a partir de ellos es considerado el nivel en el que se introducen estructuras y la formalización de estas en políticas o procedimientos de la organización. A partir de ello podríamos mencionar que el Minedu transita por esta fase durante el 2014 cuando empiezan a operar las coordinaciones de seguimiento y evaluación dentro de lo que era el PLANMED. Dada la necesidad de conocer respecto a los efectos e impactos de la política pública en educación, se crean la Coordinación de Seguimiento y la Coordinación de Evaluación, a partir de las cuales

se inicia a trabajar una línea de seguimiento a los programas presupuestales e indicadores de las intervenciones que venía realizando el Minedu.

La fase de objetivación se caracteriza porque la práctica se empieza a difundir por aceptación normativa sin embargo su duración aún es corta. Involucra cierto grado de consenso respecto a la importancia de incorporar una nueva práctica en la institución, y permite generar un reconocimiento a aquellas instancias que la adoptan.

El Minedu entra en esta fase a partir de la aprobación del ROF, donde se otorga la responsabilidad de realizar las prácticas de seguimiento y evaluación a la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica, y la publicación de sus lineamientos aprobados con Resolución de Secretaría General N°282-2016-MINEDU, a partir de los cuales se establecen las disposiciones para el seguimiento y evaluación de las intervenciones de las políticas educativas del Ministerio de Educación. Sin embargo, es importante mencionar que esta actividad no se encuentra “sedimentada”, debido a que aún no es de dominio y generalizada la práctica en todas las instancias de gestión del Minedu, por lo que su sostenibilidad aún no está garantizada, dado el contexto de cambio de gobierno y la débil continuidad de las políticas en el Estado Peruano.

Los lineamientos de seguimiento y evaluación se revisaron desde la creación de la OSEE, estos se publicaron en junio del 2016 y fueron aprobados con resolución de Secretaría General. Según el jefe actual de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica, Daniel Anavitarte, estos lineamientos se han tornado complicados de implementar debido a que debían responder a preguntas como: ¿Qué se evalúa?, ¿A qué se le hace seguimiento?, ¿Qué se debe priorizar?, ¿Cómo es el ciclo de seguimiento y evaluación?, ¿Cuándo debe empezar?, ¿Cuándo debería estar la información para que pueda ser de utilidad?, ¿Cuáles son los roles y responsabilidades de las oficinas que están siendo evaluadas?, ¿Qué usos se le dará a la información?, y esto merecía un análisis de todos los procesos que se trabajan en el Minedu.

4.2. Actores para el proceso de institucionalización del seguimiento y evaluación

De acuerdo a la información recogida, el proceso de institucionalización del seguimiento y evaluación en el Minedu, se ha desarrollado a lo largo de los últimos 5 años. Por lo mismo, conviene precisar una periodización de las autoridades que han facilitado este proceso. La siguiente tabla presenta los dos gabinetes que se existieron durante los periodos 2011 -2013 y 2013 -2016.

Tabla 5.

Autoridades del Minedu en el Periodo 2011 – 2016

Nombre	Periodo	Cargo
Patricia Salas O'Brien	2011 – 2013	Ministra de Educación
Martín Vegas Torres	2011 – 2013	Viceministro de Gestión Pedagógica
Fernando Bolaños Galdós	2011 – 2013	Viceministro de Gestión Institucional
Úrsula Desilú León Chempén	2011 - 2016	Secretaria General
Jaime Saavedra Chanduví	2013 – 2016	Ministro de educación
Flavio Felipe Figallo Rivadeneyra	2014 - 2016	Viceministro de Gestión Pedagógica
Juan Pablo Silva Macher	2014 – 2016	Viceministro de Gestión Institucional
Jorge Mesinas Montero	2014 – 2016	Secretario de Planificación Estratégica Jefe de la Oficina de
José Carlos Chávez Cuentas	2014 -2016	Planificación Estratégica y Presupuesto

Elaboración: Fuente propia.

La gestión en estos cinco años se divide en dos periodos, el primero que inicia en julio del 2011 a octubre del 2013, liderado por la Ministra Patricia Salas O'Brien y el segundo de octubre del 2013 a julio del 2016 liderado por el Ministro Jaime Saavedra Chanduví.

Durante el primer periodo (2011 – 2013), el Minedu se caracteriza por su política de descentralizar y modernizar la gestión educativa en el país, siendo el principal ante

proyecto La Ley de Organización y Funciones – LOF a partir de la cual se buscaba identificar las responsabilidades de los distintos niveles de gobiernos en materia de gestión de la educación, en concordancia con lo expuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Artículo 47°) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Artículo 82°). Este anteproyecto no prosperó debido a que el congreso pidió el retiro de la agenda del Pleno del Congreso de la República, argumentando que no guardaba correspondencia con la Ley Universitaria que se encontraba en discusión en ese momento.

En el segundo periodo, se consideran algunos de los cambios planteados en la LOF, apostando por la reforma organizacional, el rediseño de los programas presupuestales y las políticas de modernización de la gestión, mejora de aprendizajes, mejor desempeño de los docentes y la reducción del déficit de infraestructura.

Los viceministros de gestión pedagógica y gestión institucional, Martín Vegas Torres y Fernando Bolaños Galdós, pertenecientes a la gestión de la ministra Salas, estuvieron laborando hasta abril y junio del 2014 respectivamente. Los nuevos Viceministros, Flavio Felipe Figallo Rivadeneyra, quien hasta ese momento ocupaba el puesto de Director General de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, asumió el Viceministerio de Gestión Pedagógica y Juan Pablo Silva Macher quien era Viceministro de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión fue designado Viceministro de Gestión Institucional.

Ese mismo año se sumaría Jorge Mesinas Montero como Secretario de Planificación Estratégica quien hasta ese momento era Director de Calidad de Gasto Público en el Ministerio de Economía y Finanzas y José Carlos Chávez Cuentas.

De la misma forma algunos profesionales de las unidades del MIDIS se sumaron a la nueva gestión del Ministro Jaime Saavedra, entre ellos el Daniel Anavitarte Santilla quien sería el jefe de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica.

Una de las primeras tareas de este nuevo equipo es continuar con el enfoque de modernización de la gestión, para ello se realizó un análisis situacional, encontrando brechas en la Secretaría de Planificación Estratégica, que hasta este ese momento estaban enfocadas únicamente en presupuesto y programación.

Posteriormente se identifica la necesidad de reestructurar el Minedu a fin de modifique sus documentos de gestión para dinamizar sus funciones, y mejorar la eficiencia y eficacia de los procesos necesarios para el aseguramiento de la calidad de la educación, la adquisición y distribución de materiales educativos, la capacitación y el desarrollo docente, la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, entre otras materias (Ministerio de Educación, 2015).

El Reglamento de Organización y Funciones del Minedu se empieza a diseñar teniendo como referencia lo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas; y el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, los cuales ya contaban con una Dirección de Seguimiento y Evaluación.

En el caso del MIDIS, este fue un ministerio nuevo que se crea en el 2012 y desde su concepción, incluye la actividad de realizar seguimiento y evaluación a las políticas de su competencia, a través de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012).

En el caso del MEF, en el año 2014 se hace un cambio de ROF, en el cual también se incluye la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública (Ministerio de Economía y Finanzas).

4.3. Factores que favorecen la institucionalización del seguimiento y evaluación en el Minedu

La institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación permiten lograr una mejoría en la eficiencia y eficacia del gasto público de la gestión pública del país, mediante la vinculación de lo que se planifica, con lo que se presupuesta y lo que se espera lograr con una política pública. Este proceso se basa en la capacidad de producir evidencia sobre el funcionamiento, efectividad y eficiencia de las políticas públicas que retroalimenten los procesos de tomas de decisiones y de esa forma consigan incrementar el éxito de las intervenciones públicas.

Según Blanca Lázaro, se puede definir un sistema de evaluación “como aquel que forma parte del ciclo de vida de las políticas y programas públicos, y se implementa de forma sistemática y metodológicamente rigurosa, y sus resultados son utilizados

por parte de los decisores políticos y gestores a cargo de las intervenciones” y además son accesibles a la ciudadanía (Lázaro, 2015).

El Minedu se encuentra en el nivel de semi-institucionalización o fase de objetivación, la cual se caracteriza porque la práctica es difundida entre las direcciones y oficinas del Minedu e incluso por las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local, y además de ello existe una aceptación normativa sin embargo aún es de corta duración ya que viene operando desde marzo del 2015.

Cabe anotar que para que el Minedu alcance la última fase, de sedimentación o institucionalización, la práctica de seguimiento y evaluación tendría que estar completamente incorporada a la organización y ser vista como necesaria y eficaz por parte de los actores intervinientes.

Blanca Lázaro refiere que la institucionalización de procesos de evaluación conlleva una serie de indicadores, entre los destaca la existencia de una base epistemológica común, la existencia de una cultura favorable a la evaluación; el grado de institucionalización, organización y demanda de evaluación; oferta de evaluación; la practica evaluadora y grado de utilización y difusión de la evaluación; los efectos de mejora de los programas y rendición de cuentas (Lázaro, 2015).

Es necesario realizar una distinción entre los factores que han permitido que el proceso de institucionalización se encuentre en curso y de aquellos que aún faltan incorporar para sedimentar la práctica, así como los aspectos contextuales y capacidades propias de la institución para que se cumpla la aplicación de la práctica.

Con la información recopilada y la bibliografía revisada se puede identificar que existen tres factores que han contribuido con el proceso de institucionalización del seguimiento y evaluación en el Minedu y esos son: la existencia de una cultura favorable a la evaluación, la presencia de actores que apuestan por la incorporación de esta práctica y que además colocan el tema en agenda; y la demanda de información por parte de las direcciones, oficinas e Instancias de Gestión Educativa Descentralizada para facilitar la gestión.

a. La existencia de una cultura favorable a la evaluación

Según la información recogida en las entrevistas, existía la decisión de la Alta Dirección de evaluar las principales políticas públicas y a partir de ello generar evidencia para la mejora de las acciones que realizaba el Minedu. Este aspecto también tiene un componente político debido a que se buscaba demostrar los resultados hacia la ante la ciudadanía que sustenten que la gestión del ministerio estaba contrarrestando los principales problemas educativos.

Una característica antes de iniciar el proceso de institucionalización del seguimiento y evaluación en el Minedu es que este tema no es ajeno a las direcciones y oficinas, ya que muchas de ellas contaban con equipos de monitoreo y evaluación a la gestión que se realizaba al interior de los equipos.

Esto es un determinante para que no exista resistencia, la cual es sabida, se presenta comúnmente ya que se considera al seguimiento y evaluación como acción fiscalizadora al desempeño de los servidores, motivo por el cual genera trabas para su implementación.

El equipo de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica, reconoció los equipos existentes que desarrollaban acciones de seguimiento y evaluación, y como primera acción plantea desarrollar lineamientos que permitan mantener un lenguaje común y responsabilidades entre las diferentes direcciones y oficinas.

Las primeras evaluaciones tuvieron resistencias menores debido a que se planteaba evaluar las políticas nuevas que tenían un año de implementación y no necesariamente las consolidadas, las direcciones y oficinas a cargo argumentaban que estando en su primer año de implementación probablemente se encontrarían muchas deficiencias, sin embargo se logró realizar argumentando que esa evidencia precisamente serviría para la continuidad e identificar qué aspectos debían mejorarse, la Jefa de la Unidad de Seguimiento y Evaluación menciona que *“esas oficinas que tenían miedo de que las evalúen ahora están felices de que los hayan evaluado, a pesar que las evaluaciones han puesto en evidencia algunos desaciertos, sin embargo ha sido tomado de buena manera porque la orientación que le hemos dado a las evaluaciones, estas se enfocan aprender de forma conjunta, no evaluamos para castigar, no estamos*

tomando ninguna decisión de cierre de programas, ni recorte presupuestal, estamos diciendo es donde hubo dificultades y las estamos solucionando”.

La argumentación para la inexistencia de resistencias entre estos equipos de seguimiento y evaluación es que los resultados en el sector educativo se observan a mediano y largo plazo, y además que se habían realizado evaluaciones lideradas por el Ministerio de Economía y Finanzas, principalmente a los programas presupuestales, estas evaluaciones eran de efecto, no tanto de procesos y eran bien recibidas. Esa cultura existente de reconocimiento a la evaluación como mecanismo de gestión para la mejora de las intervenciones es la que facilita que posteriormente se plantee el componente desde la OSEE, existe un reconocimiento que esa tarea debía estar en la Secretaría de Planificación Estratégica, porque su uso a partir de la evidencia generada podía permitir gestionar, planificar y establecer presupuesto.

b. La presencia de actores que apuestan por la incorporación del seguimiento y la evaluación

La presencia de actores que apuesten por la incorporación del seguimiento y la evaluación se constituye en un factor fundamental de arranque y desarrollo de institucionalización dentro del accionar público. Esta apuesta política surge a partir del convencimiento sobre la necesidad de mejorar la acción del Estado y orientar su gestión hacia resultados a fin de generar valor público. Sin embargo, no solo se circunscribe a la intención de realizar acciones de seguimiento y evaluación, sino además de introducir normas, estructuras, equipos de trabajo y resultados que respalden ese proceso.

En el Minedu, a partir cambio de gestión ministerial en el 2013, se identifica la necesidad de monitorear y evaluar la política pública del sector y esto coincide con la presencia de actores que apuestan por la incorporación del seguimiento y evaluación como elemento para la planificación y presupuesto, por ello se crean las coordinaciones de seguimiento y evaluación en PLANMED, las cuales pasarían a ser las oficinas de seguimiento y evaluación.

Cabe resaltar que estos cambios no son aislados, en el aparato estatal vienen sucedido cambios de estos tipos, el MIMP, el MIDIS y el MEF, ya tenían avances

importantes respecto al seguimiento y evaluación, el Minedu se suma a ellas y bajo el enfoque de modernización de la gestión, se plantean varias acciones para acortar las brechas que existían en la Secretaría de Planificación Estratégica.

Precisamente los actores que habían formado parte de la experiencia de trabajar acciones de seguimiento y evaluación en otros ministerios son quienes se incorporan al Minedu y esto se considera un factor determinante. La disposición o no disposición de los tomadores de decisión, comúnmente llamada voluntad política, se constituye en un factor relevante que influye, y en algunos casos determina, la institucionalización de una práctica. En el caso del Minedu, si bien contribuye momento político con el cambio de estructura, la introducción de reformas en la gestión; la decisión de realizar seguimiento y evaluación e invertir recursos económicos pasa por la decisión de los actores antes mencionados.

Un ejemplo de ello se observa en la alocución de Jaime Saavedra en la conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano para el Desarrollo en el año 2006 (Ministro de Educación), donde menciona sobre la necesidad de introducir sistemas de monitoreo y la evaluación en el accionar público que vayan desde la producción de los datos, el desarrollo de los indicadores de monitoreo, el uso de distintas herramientas e instrumentos de evaluación hasta el enlace con el presupuesto. Asimismo refiere que se requiere contribuir a la sostenibilidad, el fortalecimiento y la institucionalización de los sistemas de M&E, entendiendo por institucionalización a *“sistemas que se perpetúen como políticas de Estado y no de gobierno y, por lo tanto se mantengan aun cuando cambie la administración política de un país. El objetivo final de apoyar la implementación de estos sistemas es contribuir a mejorar el desempeño del sector público, mejorar la calidad del gasto público y en último término, reducir la pobreza y aumentar el bienestar.”* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

c. La demanda y uso de información de seguimiento y evaluación

La demanda de información es clave para el éxito de los sistemas de seguimiento y evaluación que se puedan generar en una institución o país. Mackay define algunas dimensiones para el “éxito” de un sistema de seguimiento

y evaluación: *la primera, fiabilidad de las informaciones resultantes del seguimiento y las conclusiones de la evaluación; segunda, un alto nivel de utilización de las conclusiones del sistema de seguimiento y evaluación; tercera, sostenibilidad de cara al futuro* (Mackay, 2006).

La Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica para cumplir con estas dimensiones trabajó de manera conjunta con las oficinas usuarias que demandaban evaluación, al momento de seleccionar y contratar entidades que se encarguen de esta tarea, ya que se realizó por consultoría externa, se seleccionó a instituciones de prestigio y con mayor experiencia en el tema, esto considerando que la oferta de consultores e instituciones en evaluación es baja en nuestro país.

Fabiola Cáceres, Jefa de la Unidad de Seguimiento y Evaluación, menciona que *“se ha hecho participar a los equipos desde un comienzo, con la elaboración de los términos de referencia y en todas las etapas de proceso de selección y de todos los hallazgos, se iban compartiendo y esto ha servido para que se vayan moldeando o mejorando las evaluaciones”*.

Sin embargo, esta práctica no es suficiente para una contratación óptima del equipo evaluador dado que el sistema administrativo del Minedu según lo establece la normativa de contrataciones en el Estado, debe seleccionar la propuesta que cumpla con los requisitos mínimos solicitados y resulte la más económica. Según Fabiola Cáceres *“ha sucedido que termina ganando alguien que baja el costo a sacrificando calidad y una evaluación de impacto de baja calidad es preferible no hacerla ya que puede dar información equivocada y tomar decisiones erróneas a partir de una evaluación de impacto mal hecha es lo peor que puede suceder”*. Una solución a ello es el trabajo con recursos de cooperación internacional ya que permiten tener más de control de la calidad de los equipos que se contratan.

Además de ello, el trabajo con la información resultante ha sido clave, por un lado la información del semáforo escuela ha sido incorporada como elemento de medición para los compromisos de desempeño y ha permitido identificar dificultades en las regiones visitadas e implementar cambios en la gestión de la

educación, además de promover la creación de “Semáforos” regionales en 20 UGEL que también están haciendo seguimiento en las IIEE de su jurisdicción a fin de identificar si el material educativo es suficiente, y además si los alumnos, docentes y directores se encuentran presentes en el horario de clase en la IIEE.

En el caso del monitoreo de prácticas escolares en el presente año se visitaron 744 IIEE públicas, para observar respecto a la enseñanza y aprendizaje, el clima de la IE, y el liderazgo y gestión escolar. Si bien esto se trabaja a través de una muestra representativa a nivel nacional, los resultados son regresados a las UGEL y los directores de IIEE a fin de que implementen mejoras en los casos que sean necesario.

Por otro lado, las evaluaciones realizadas por la OSEE han permitido mejorar estrategias de las intervenciones del Minedu, estas son presentadas y analizadas con los coordinadores, directores de esas intervenciones decidiéndose el rediseño en caso sea necesario.

Un ejemplo de ello son los resultados de la evaluación de Soporte Pedagógico, el cual tiene un componente de refuerzo escolar a los niños que presentan dificultades en su aprendizaje, identificándolos y brindándoles clases personalizadas en las tardes, tras la evaluación se observó que existían dificultades en la identificación de esos niños y la duración de las sesiones de reforzamiento, no se observaba una relación directa entre las sesiones y el mejoramiento de los aprendizajes. Fabiola Cáceres, menciona que la evaluación permitió identificar que *“la sesión de refuerzo escolar era una repetición de la clase de la mañana, solamente que con menos alumnos y eso desvirtuaba un poco el espacio de refuerzo escolar, donde se supone el niño debía asimilar mejor el contenido que no pudo en la mañana con otro tipo de estrategias más personalizadas, dado que no era así se repensó la intervención para ese grupo de escuelas”*.

CONCLUSIONES

La institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación es un aspecto importante en la gestión pública porque permite determinar la eficiencia y efectividad del gasto público, establecer mecanismos de rendición de cuentas, articular lo que se planifica con lo que se presupuesta y los resultados que se espera obtener de la implementación de una política pública y generar aprendizajes en base a la experiencia.

El Minedu no ha culminado el proceso de institucionalización de un sistema de seguimiento y evaluación, el nivel de pre-institucionalización (o habitualización) alcanzado ha desarrollado mecanismos normativos y procedimentales que favorecen la incorporación de la práctica al interior de las oficinas y direcciones, sin embargo, no es suficiente para la generalización de la misma.

La institucionalización del seguimiento y evaluación en el Minedu se encuentra en un nivel de semi-institucionalización (u objetivación, según lo plantean Tolbert y Zucker), debido a que se ha iniciado a generar estructuras que favorecen su práctica, desde la creación de la Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica, la generación de lineamientos que favorecen la planificación y ejecución del seguimiento y evaluación a las intervenciones de política educativa, y la conformación de equipos especializados; sin embargo es importante mencionar que esta actividad no se encuentra “sedimentada”, debido a que no tiene mucho tiempo y además porque no existe evidencia que denote que los actores dan sentido que la práctica es eficaz y necesaria, por lo que su sostenibilidad aún no está garantizada.

Entre los factores que han contribuido a la iniciar el proceso de institucionalización del sistema de seguimiento y evaluación, se encuentran el contexto político en el cual se encuentra el Estado en general y su apuesta hacia la modernización y la gestión orientada a resultados, otro aspecto clave es la presencia de actores que se encuentran comprometidos con esta tarea. Si bien el Minedu a través de la OSEE realiza evaluaciones y ha desarrollado sistemas de seguimiento, se requiere, según lo plantea Garde Roca, que sus resultados sean incorporados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas, favoreciendo la gobernanza y promoviendo la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales. El desarrollo exitoso de sistemas de evaluación implica generar un cambio cultural en la dirección de la política del país y no simplemente un cambio técnico o institucional. Este cambio cultural debe guiar la acción el diseño, planeamiento e implementación política y orientar la función de la gestión pública.

La investigación ha evidenciado que uno de los factores determinantes en el inicio del proceso de institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación en Minedu son los intereses y la apuesta generada por los tomadores de decisión, las cuales promovieron la incorporación de esta práctica a través de la creación de una oficina especializada en ello y posteriormente a la demanda de información para la toma de decisiones sobre las intervenciones en curso.

La institucionalización de una política de seguimiento y evaluación se inicia con la formación de equipos ad hoc o responsables de esa tarea, además requiere la toma de decisiones a partir de los resultados obtenidos que completen el ciclo de implementación de una política pública y generen valor a la gestión.

Es necesario adoptar mecanismos que permitan garantizar la sedimentación del sistema de seguimiento y evaluación, principalmente relacionados a la aprobación de lineamientos, la definición de estándares de calidad en la información proveniente del sistema de seguimiento y evaluación y el uso de la evidencia que mejore la implementación de las políticas y programas públicos.

La Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica tiene como tarea promover el uso y los beneficios de incorporar el seguimiento y evaluación a las intervenciones

del Minedu, para generar demanda de información y sedimentar esta práctica, desde la formulación de políticas, programas o proyectos, así como incorporar criterios estándares para la contratación de evaluadores e instalar capacidades para la propia generación de sistemas de seguimiento y evaluación al interior de las direcciones y oficinas.



ANEXO 1: Modelo de entrevista

Nombre	
Cargo	
Profesión	
Fecha desde que ocupa el cargo	

Preguntas
<ol style="list-style-type: none">1. El Minedu a partir de su cambio de ROF, en enero del 2015, incluye en su estructura una oficina encargada del seguimiento, evaluación, análisis y uso de la información como evidencia para la toma de decisiones (OSEE) ¿Qué elementos motivan la incorporación de esta oficina?2. Antes de la creación de la OSEE ¿Qué tipo de seguimiento y evaluación a la gestión pública se realiza en Minedu?3. ¿Cuáles son las condiciones en las que inicia a operar la OSEE? A partir del ROF qué es lo que se propone conseguir para la gestión del Minedu.4. ¿Qué factores influyen en la institucionalización del seguimiento y la evaluación en la gestión pública del Minedu?5. ¿Existen factores que dificultan o limitan la incorporación de un sistema de seguimiento y evaluación en el Minedu? Describir.6. ¿Cuáles son las principales acciones que ha realizado la OSEE en la gestión del Minedu? ¿Qué efectos han tenido estas acciones?7. El Minedu ha realizado por mucho tiempo seguimiento y evaluación al gasto de inversión ¿Cómo pasar de la evaluación a nivel presupuestal a una evaluación que incida sobre los efectos que generan las políticas del Minedu?8. ¿A partir de lo realizado por la OSEE, cuáles son los principales retos que deberían de plantearse para culminar de instaurar un sistema seguimiento y evaluación que permita tomar decisiones adecuadas en el accionar del Minedu? ¿De qué forma podría hacerse sostenible este sistema en el Minedu?9. ¿Cuáles son los principales logros y mejoras que se ha obtenido tras la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación en el Minedu?10. ¿Qué beneficios traería para el país incorporar sistemas de seguimiento y evaluación en todas sus instancias de gestión? Es recomendable institucionalizar como lo han realizado países como México, Chile, España.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional. (28 de Octubre de 2015). *www2.acuerdonacional.pe/politicas-estado*. Obtenido de *www2.acuerdonacional.pe/politicas-estado*: <http://www2.acuerdonacional.pe/politicas-estado>
- Agencia de Evaluación y Calidad. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.
- Alcazar, L. (2007). *Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?* Lima: Grade.
- Baixauli, C. M. (2014). *La Institucionalización de la evaluación de las políticas públicas*. Bilbao.
- Ballart, X. (1997). Gestión, análisis y evaluación de políticas. *Revista de Estudios Políticos*(97).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). La Experiencia de Cinco Países Latinoamericanos – Retos y Oportunidades. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe* (págs. 13 -16). Washington: LEDEL.
- Banco Mundial. (2004). *Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques*. Washington D.C.
- Banco Mundial. (2013). *Censo de infraestructura* . Lima: BM.
- Berróspide, J. (Abril de 2000). Fragilidad bancaria y prevención de crisis financiera en el Perú 1997 - 1999. *Monetaria*, XXIII(2), 125-153.
- BOBADILLA DÍAZ, P. (2009). *Diseño de la evaluación de proyectos sociales*. Extraído del curso correspondiente al diploma *Diseño y gestión de proyectos y programas sociales*. Lima: PUCP.
- Cabrera, F. (2000). *Evaluación de la formación*. Síntesis.
- Celle, M., Sotomarino, N., & Ugarte, M. (2011). *Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿Cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento “flexible” a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?* Lima: CIES.
- Consortio de investigación económica y social - CIES. (2011). En M. I. Celle, N. Sotomarino, & M. Ugarte, *Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas* (pág. 56). Lima: Governa Estudios.

- Díaz Jiménez, L. F. (2003). *Metaevaluación evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Agora.
- FONCODES. (2000). *Sexta Evaluación Ex - Post del Foncodes*. Lima: Instituto APOYO.
- Gajate, G., & Inritegui, M. (2002). *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil*. Lima: GRADE.
- Garde Roca, J. A. (2006). Auditoría y gestión de los fondos públicos. *Economistas*, 17-25.
- Garde, J. A. (2006). *La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Papeles de Evaluación.
- Gómez, J. J. (2010). *El ciclo de las políticas públicas*. Guatemala: ECLAC.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). *Informe de ingresos y gastos por canon petrolero*. Lima: Propuesta Ciudadana.
- Halperín, L. (1999). Prólogo a la primera edición. En O. Nirenberg , J. Brawerman , & V. Ruiz , *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- INEI. (2007). *Encuesta de Hogares* . Lima.
- Instituto de Estudios Fiscales. (2007). *Presupuesto y Gasto Público*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.
- Kliksberg, B. (1999). *¿Cómo modernizar al Estado y formar los gerentes sociales necesarios?*
- Lázaro, B. (2015). *Estudio comparado sobre la evaluación en América Latina*. Madrid: Programa EUROsociAL.
- Ley N° 30372. (6 de Diciembre de 2016). Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016 . *Diario Oficial "El Peruano"*. Lima, Lima, Perú.
- Lira, J. M. (2005). *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*. México: CLAD.
- Mackay, K. (2006). *Desarrollo de la capacidad de evaluación* . Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Makón, M. P. (2000). El modelo de gestión por resultados el modelo de gestión por resultados. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del* , (pág. 13). República Dominicana.

- Mejía Lira , J. (2003). *La Evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (04 de 09 de 2012). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Decreto Supremo N°11-2012-MIDIS*. Lima, Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas - MEF. (14 de Octubre de 2014). www.mef.gob.pe. Obtenido de https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=101162&lang=es
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2013). *Informe del gasto social 1999 - 2012* . Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (22 de 05 de 2014). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas. *Decreto Supremo N° 117-2014-EF*. Lima, Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación - Secretaría de Planificación Estratégica. (2011). *Programa Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo - Informe de Ejecución Financera y de Metas Físicas Periodo 2008 - 2010 y al I Semestre 2011*. Lima: MINEDU.
- Ministerio de Educación. (2012). *Materiales Educativos: Herramientas para que los estudiantes aprendan mejor*. Lima: MINEDU.
- Ministerio de Educación. (2 de Noviembre de 2015). *ESCALE*. Obtenido de Estadística de la Calidad Educativa: http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes-portlet/reporte/cuadro?anio=21&cuadro=343&forma=U&dpto=&dre=1600&ugel=160004&tipo_ambito=ambito-dre
- Ministerio de Educación. (30 de Enero de 2015). Reglamento de Organización y Funciones (ROF). *Decreto Supremo*. Lima, Lima, Perú: MINEDU.
- Ministerio de Educación. (2015). *Semáforo Escuela*. Lima: MINEDU.
- OECD. (2009). *Informe PISA 2009*. OECD.
- Oswaldo, F. (2012). *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en América Latina*. Madrid: Instituto Estudios Fiscales.

- Parrado, S., & Loffler, E. (2011). *Hacia una administración pública sostenible*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Patton. (2008). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. En B. Restrepo, *La evaluación de programas sociales*. Antioquía: Universidad de Antioquía.
- PATTON, M. Q. (2004). La evaluación basada en la utilización. Extractos de la exposición del autor en la la conferencia de la ReLAC. En PREVAL, *Guía de estudios de alcances e impactos de las metodologías participativas en la innovación rural*. Lima: ReLAC.
- Pérez, D. C. (08 de 05 de 2016). *Toteval*. Obtenido de Toteval: <https://totaleval.wordpress.com/2016/05/08/institucionalizacion-evaluacion-politicas-publicas/>
- Perez, R. K. (2013). *La institucionalización del Sistema de evaluación del Programa Nacional Wawa Wasí, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, entre los años 2003-2011*. Lima.
- PNUD. (2008). *Mapa de vulnerabilidad a la desnutrición crónica infantil desde la perspectiva de la pobreza, 2010*. Lima: PNUD.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative*. Oxford: Oxford University Press.
- Presidencia Consejo de Ministros - PCM. (2012). Servicio Civil. En J. C. Cortázar, *Memoria Seminario de Modernización* (pág. 76). Lima: PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización*. Lima : Secretaría de Gestión Pública - PCM.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (30 de Junio de 2015). *PCM*. Obtenido de <http://www.pcm.gob.pe/2015/03/ana-jara-metael-gobierno-es-reducir-al-6-la-pobreza-al-2016/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. (2005). *Informe sobre el Desarrollo en el Perú*. Lima.
- Rivas, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 37-46.
- Rodríguez Sosa, J., & Zeballos, M. (2007). *Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoques, métodos y procedimientos*. Lima: DESCO.

- Sánchez, E. V. (2009). *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. Distrito Federal: Colegio de México.
- Sanín Ángel, H. (1999). *Control de la gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. (2004). El concepto de Pueblos Indígenas. *Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los Pueblos Indígenas*. Nueva York.
- Tolbert, P.S y L. Zucker. (1996). "*The Institutionalization of Institutional Theory*".
- UNICEF - Ministerio Educación de Chile. (2004). *¿Quién dijo que no se puede? escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago: UNICEF.
- UNICEF. (2008). *Lineamientos Estratégicos para la erradicación de la desnutrición infantil en América Latina y el Caribe*. Panamá: UNICEF.
- Union Europea - EMAKUNDE. (2001). *Evaluando la evaluación*.
- VALDES, M. (2000). *Modelos de evaluación de proyectos sociales*. CORECE.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias política- epistémicas de refundar el Estado. *Tábula Rasa*, 131 - 152.