

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**¿Cómo funcionan las burocracias para mejorar sus políticas? Estudio
de caso sobre el Ministerio de Educación y la política educativa
peruana en el año 2016**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER
EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

AUTOR:

Guillermo Antonio Trefogli Wong

ASESOR:

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

Octubre, 2018

Resumen

Este documento presenta un estudio sobre el proceso de mejora de las políticas públicas. Este se desarrolla a través de un estudio de caso de la experiencia del Ministerio de Educación y la política educativa, en el año 2016. La relevancia de este tema de estudio se sustenta en las siguientes razones: de un lado, en el mundo existe la necesidad de conocer experiencias sobre cómo los Estados en países en desarrollo pueden mejorar el desempeño de sus políticas, dada la situación de “atasco” en la que se encuentran, por la normalización de políticas de pésima calidad (Andrews, 2017), mientras que, de otro lado, en la ciencia política existe una demanda por estudios sobre el funcionamiento positivo de las burocracias, particularmente cuando se la ubica, como campo de estudio, en el Perú (Dargent, 2012).

El estudio concluye que las burocracias pueden emplear como estrategia, entre otras, el fortalecimiento de sus sistemas de asesoramiento para mejorar sus políticas. Asimismo, el estudio propone que, para ello, pueden servirse de dos elementos: el primero es buscar que estas cuenten con un equipo independiente a las oficinas responsables de su diseño e implementación, que tenga el rol de examinarlas e identificar problemas en sus diseños y procesos de implementación (lo que permite mejorar el análisis sobre las políticas), y, el segundo, es emplear los momentos de decisión sobre la asignación del presupuesto para impulsar las decisiones de rediseño de las políticas en base a los problemas identificados en ellas (lo que permite dar uso a los análisis generados).

Palabras clave: políticas públicas, capacidad estatal, gestión pública, burocracias, cambio en las políticas públicas, gestión para resultados

Abstract

This document presents a study of the process of public policy improvements. This develops through a case of study of the experience of the Ministry of Education and the education policy in 2016. The relevance of this topic relies on the following two reasons: on the one hand, there is a need to learn about how developing countries can improve the quality of their policies, given the normalization of low performance policies (Andrews, 2017), while, on the other hand, there is a demand for studies about the positive functioning of bureaucracies, particularly if it entails increasing the theoretical knowledge in the field in Peru (Dargent, 2012).

This study concludes that bureaucracies can strengthen their policy advisory system as a strategy among others to improve policies. Moreover, the study proposes that there are two elements that bureaucracies can apply to improve their advisory systems: first, a team in charge of the examination of policies to identify problems in their designs and implementation processes, that works independently from units in charge of the design and implementation of policies; and the second, the moments where decisions of budget allocation are taken, to trigger decisions regarding the redesign of policies.

Keywords: public policies, state capacity, public management, bureaucracy, public policies reform, performance management



Índice

1. Introducción	1
1.1. Metodología.....	3
2. Marco teórico	6
3. Presentación del caso de estudio	13
3.1. Marco institucional de la elaboración del presupuesto público en el Perú.....	13
3.2. El contexto organizacional del Ministerio de Educación en el año 2016.....	18
3.3. La aplicación de procesos de revisión del gasto	23
4. Análisis del caso de estudio	32
4.1. El primer factor: una oficina independiente a las responsables del diseño e implementación tuvo a cargo la identificación de problemas a partir de su examinación con métodos de análisis y nuevas rutinas en la organización.....	34
4.2. El segundo factor: el empleo de los momentos de decisión sobre la asignación de presupuesto para impulsar decisiones sobre las alternativas a los problemas detectados.....	40
5. Conclusiones del estudio	43
6. Bibliografía	47
7. Anexos	50

1. Introducción

Los Estados en desarrollo, como el peruano, crean permanentemente nuevas políticas con la promesa de atender problemas percibidos por los actores políticos como importantes para los ciudadanos: nuevos programas, proyectos o intervenciones públicas en general, que demandan autoridad estatal, presupuesto y otros recursos públicos.¹ Desde la arena política, estos problemas quedan atendidos mediante la aprobación de un marco normativo que expresa el deber del Estado en atender dichos problemas, y mediante la creación de una estructura organizacional a la que se le dota de recursos (presupuesto, personal, y otros), o la asignación de dicha responsabilidad a una entidad existente, que demandará nuevos recursos para atender la nueva tarea asignada, y que será responsable de rendir cuentas a los actores políticos sobre los avances en dichos encargos. Sin embargo, lo que realmente hace que estos problemas se solucionen no es la existencia de organizaciones, servicios, programas o proyectos, que normativamente atienden determinados problemas públicos, sino que estos funcionen; es decir, que cuenten con un diseño y una implementación que resuelvan realmente los problemas públicos existentes, lo que se determina a través de la mejora señalada por la medición de indicadores de resultado.

Más allá del establecimiento de la agenda², entonces, es necesario que los Estados no sólo promuevan la creación de nuevas políticas y las preserven, sino que estas funcionen. Para tal fin, los Estados mejoran sus políticas con diversas medidas institucionales, con el objetivo de que los diseños sean los mejores posibles, y que estas vayan mejorando con el tiempo, de manera que obtengan avances en resolver los problemas públicos. Por ejemplo, procuran discusiones más programáticas en la etapa de establecimiento de la agenda³, buscan establecer estructuras e instrumentos para mejorar los diseños o evaluar los resultados de las intervenciones creadas, tras un periodo de implementación⁴, o emprenden diversos tipos de procesos de reforma⁵.

¹ En base a Andrews et al. (2017). La idea de este primer párrafo se desarrolla en base al autor.

² Kingdon (1995)

³ Lahera (2000)

⁴ Pueden revisarse las prácticas de asesoramiento en el ciclo de políticas en los Estados de la OCDE: <http://www.oecd.org/governance/policy-advisory-systems-9789264283664-en.htm>

⁵ Andrews et al. (2017)

¿Qué medidas funcionan para mejorar las políticas? Entre los elementos involucrados, el rol de las burocracias es uno de los más tratados. Algunos estudios la refieren como una traba para la efectividad de las políticas, debido a que involucran un conjunto de agencias y actores que persiguen objetivos propios, distintos a los de las políticas que diseñan e implementan⁶. Andrews (2017), por ejemplo, explica que las burocracias en los Estados en desarrollo producen políticas que no funcionan, y que se mantienen en un estado de ineficiencia permanente⁷. Otros autores, sin embargo, reconocen su efecto positivo para mejorar las políticas. Por ejemplo, Luca (2016) estudia los efectos de la autonomía y *accountability* de las burocracias “económicas” en la eficiencia de las políticas, y concluye que pueden tener un efecto positivo en ellas.⁸

Este estudio se centra entonces en las burocracias. No pretende, sin embargo, explicar si es un elemento relevante para explicar mejoras o cambios en las políticas, sino que ello se toma como premisa dada. El interés de este estudio es explicar el funcionamiento de este elemento en la búsqueda por producir mejoras en sus políticas. ¿Cómo es que las burocracias, en Estados en desarrollo, intentan mejorar las políticas?

En relación a la relevancia del estudio, se considera que este es un tema importante por las siguientes razones: de un lado, en el mundo existe la necesidad de conocer experiencias sobre cómo los Estados en países en desarrollo pueden mejorar el desempeño de sus políticas, dada la situación de “atasco” en la que se hallan por la normalización de la producción de políticas de pésima calidad⁹, mientras que, de otro lado, en la ciencia política existe una demanda por estudios sobre el funcionamiento positivo de las burocracias, particularmente cuando se la ubica en el desarrollo del campo de estudio en el Perú¹⁰.

⁶ Ver: Bowornwathana et al. (2010) y Luca (2016), hace referencia a Diaz-Cayeros et al. (2012).

⁷ Andrews (2017)

⁸ Sin embargo, diversos estudios se han desarrollado sobre los factores que producen mejoras, o cambios, en las políticas. Por ejemplo, Cerna (2013) y Capano (2009) refieren diversas teorías desarrolladas al respecto.

⁹ Andrews (2017)

¹⁰ Dargent (2012)

1.1. Metodología

La pregunta de investigación de estudio, advertida en el título, busca conocer un proceso antes que identificar la causa de un fenómeno. Así, se elabora sobre premisas que deben ser explicadas antes de responderla. La pregunta teórica de la investigación es la siguiente: ¿Cómo actúan las burocracias para mejorar sus políticas? Primero, esta pregunta se formula sobre la premisa de que las burocracias tienen un rol relevante en relación a la efectividad de las políticas. Segundo, se debe considerar la definición de los conceptos enunciados: mejoras en las políticas pueden ser entendidas como mejoras en indicadores de resultados, pero también en mejoras en las atribuciones de sus diseños (mayor consistencia y mejor sustento). Como se verá en el marco teórico de este documento, se entenderá una mejora en las políticas en este segundo aspecto a aquel que genera avances en definir una propuesta técnica (una propuesta sustantiva para resolver un problema público) que es viable tanto políticamente como operativamente ¹¹.

Siendo así, se considerará en este estudio que mejorar una política es también mejorar su diseño, y que significará acercarla al modelo conceptual antes señalado. La hipótesis teórica de este estudio es que las burocracias realizan ese “acercamiento” cuando en las organizaciones que diseñan las políticas se mejoran los sistemas de asesoramiento sobre las políticas; es decir, se emplean métodos y rutinas de análisis y se emplean dichos análisis oportunamente para los rediseños de las políticas, de manera que se asegura que estas tengan viabilidad política y operativa, pero, principalmente, que constituyan soluciones sustantivas o con posibilidad de resolver el problema que buscan atender¹².

Para responder la pregunta de investigación, se empleó un estudio de caso. Para este, la pregunta específica fue la siguiente: ¿Cómo funcionó el Ministerio de Educación para

¹¹ Esta es una interpretación propia y simplificada en base a los autores del marco teórico de este documento: Moore (1995), Xu et al. (2015) y Andrews et al. (2017). Coincide con la definición enunciada por Luca (2016), existente en el enfoque de desarrollo internacional, sobre la ventaja que tienen los Estados con burocracias weberianas sobre otros: esta ventaja radica en la capacidad para diseñar e implementar políticas complicadas en términos políticos pero necesarias de implementar.

¹² Una vez más, se coincide en lo enunciado por Luca (2016) sobre la relación entre burocracias y políticas desde un enfoque de desarrollo internacional. Esta no es la única premisa señalada por quienes estudian la capacidad estatal en los Estados en desarrollo para lograr tener políticas exitosas, o mejorarlas. Por ejemplo, Dargent (2014), señala la importancia de las características del contexto de las políticas para explicar las posibilidades de que ocurra el enraizamiento de tecnócratas alrededor de ellas. Andrews et al. (2017) se refiere también a las políticas descontextualizadas, así como tipos de entrampamientos al diseñarlas, como es el fenómeno del *isomorfismo*, mientras que Moore (1995) y Xu et al. (2015) notan la importancia de la legitimidad de las políticas en su entorno, entre otras variables de las “capacidades” de las políticas.

buscar mejorar el diseño de las intervenciones de la política educativa peruana entre los años 2016 y 2017? Una de las estrategias empleadas fue el fortalecer el sistema de asesoramiento sobre las políticas, para lo que se identificarán los elementos empleados. Para responderla, por tratarse de un estudio de caso, se empleó un enfoque cualitativo: se emplearon la revisión documental y las entrevistas a los actores involucrados en el desarrollo de la experiencia de estudio.

El estudio siguió la siguiente secuencia de pasos: primero, se describe el tema de estudio. Para ello, se realizó la revisión de la literatura, se seleccionó y organizó para ubicación del tema de estudio en su campo específico.

Segundo, se realizó una revisión de los documentos relacionados con la experiencia específica de estudio: la organización a la que pertenece y la práctica de gestión estudiada¹³. Por las características del tema, se empleó no sólo literatura convencional, sino también literatura gris (es decir, documentos útiles sobre el tema de estudio que no tuvieron interés de divulgación en su producción). Por ejemplo, se utilizaron documentos vinculados al tema de estudio y normas producidos por el Gobierno peruano. Entre ellos se incluyeron los documentos institucionales y normativos empleados por el Ministerio de Educación, algunos de ellos de uso interno. Los documentos principalmente empleados en esta etapa fueron los siguientes:

- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación
- Plan Operativo Institucional del Ministerio de Educación para el año fiscal 2016
- Presupuesto Inicial de Apertura y Presupuesto Institucional Modificado del Ministerio de Educación para el año fiscal 2016
- Presentaciones e informes de los procesos de revisión del gasto de las intervenciones pedagógicas analizadas por la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto del Ministerio de Educación en el año 2016: Jornada Escolar Completa, Acompañamiento Pedagógico, Ampliación de Cobertura Inicial, Rutas Solidarias, Educación Física, Educación Básica Especial.

¹³ En adelante, se hará referencia a los procesos de revisión del gasto como la práctica de gestión estudiada. Se la considera como práctica de gestión pues involucró la aplicación de métodos y rutinas en la organización en el marco del desarrollo de sus funciones.

Tercero, se realizaron 8 entrevistas: a uno de los dos directivos a cargo de la experiencia estudiada¹⁴ (1 entrevista), coordinadores (2 entrevistas) y especialistas (5 entrevistas) que integraron el equipo de la oficina de planificación y presupuesto. Para ello, se emplearon guías de entrevistas semiestructuradas que se presentan en el anexo 2 de este documento. Las entrevistas se realizaron a los siguientes perfiles¹⁵:

- 1: Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto
- 2: Coordinador metodológico de los procesos de revisión del gasto
- 3: Coordinador del equipo de analistas económicos en los procesos de revisión del gasto
- 4: Especialistas en planificación y presupuesto que ejecutaron los procesos de revisión del gasto

Cuarto, se procedió con integrar los análisis desarrollados a la luz del marco teórico. Seguidamente, se presentan las conclusiones del estudio y la bibliografía empleada. En adelante, el documento está organizado en los siguientes capítulos: marco teórico, presentación del caso de estudio, análisis, conclusiones y bibliografía.

¹⁴ Quienes fueron la Jefa de la Unidad de Planificación y Presupuesto y el Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto. La ubicación de estas oficinas en el Ministerio se presentará en la sección de presentación del caso de estudio.

¹⁵ La numeración se empleará para identificar las referencias a las entrevistas en el desarrollo de la sección de análisis del documento.

2. Marco teórico

Los Estados producen políticas a partir de procesos de establecimiento de agenda¹⁶. En estos, suele predominar la retórica y la imprecisión sobre las políticas que deben producirse¹⁷, y en los que no ocurren, en consecuencia, discusiones específicas sobre los diseños de las políticas ni sobre su implementación. Así, si se centra la atención en el desempeño de las políticas, conviene más comprender el proceso mediante el que se producen una vez que se ha establecido los problemas públicos en la agenda y se van dando definiciones sobre cómo solucionarlos.

Luego del establecimiento de la agenda, en base al marco conceptual del ciclo de las políticas¹⁸, sigue el diseño, implementación y evaluación. Una política pública efectiva será aquella que logra los resultados que se propone alcanzar, para lo que es necesaria su medición a través de indicadores de resultados. Sin embargo, a fin de analizar y comprender mejor el proceso a través del cual se logran dichos resultados, basados en las fases del ciclo de las políticas públicas, diremos que las burocracias deben procurar que las políticas cuenten con determinadas atribuciones para obtenerlos: en la fase de diseño, debe buscarse que se encuentren, en la mayor medida posible, sustentadas en análisis lógicos, que empleen las mejores evidencias disponibles y elementos del contexto institucional; y en la fase de su implementación, en la que debe buscarse que esta sea afín al diseño e ir incorporando las modificaciones necesarias a fin de lograr su viabilidad, por lo que debe retroalimentar su diseño mediante evaluaciones.¹⁹

El problema en la producción de las políticas es que, si bien se espera que se cumpla el ciclo que se ha señalado, este es sólo un supuesto teórico que no suele tener correlato con

¹⁶ Kingdon (1995). El autor señala que es la confluencia de tres procesos lo que permite que ocurra el cambio en las políticas que producen los Estados, gracias a que se abren *ventanas de oportunidad* que son aprovechadas por *emprendedores de políticas*. Estos son: el reconocimiento sobre la existencia de un problema (*problem*) en la sociedad y en la arena política, la disponibilidad de una alternativa de solución para atender dicho problema (*policy*), y la existencia de un clima político favorable, que permita la aprobación de dicha solución por parte de los actores políticos que viabilizarán su implementación (*politics*). Siguiendo al autor, en dicho proceso de cambio, la existencia de promotores de la alternativa de solución (*policy entrepreneurs*), es crucial, pues es el elemento que permitirá aprovechar dichas *ventanas* para que se establezcan las agendas públicas y se creen las políticas

¹⁷ Lahera (2000)

¹⁸ En base a Howlett and Ramesh (1995)

¹⁹ En base a Howlett and Ramesh (1995) y Andrews (2017)

la realidad²⁰. Se encuentran, por ejemplo, políticas en las que las fases del ciclo se traslapan (por ejemplo, el diseño se da o se completa durante el proceso de implementación) o en las que el ciclo está incompleto (la implementación se da de forma parcial, no se realizan evaluaciones sobre la política o la información que esta genera no es empleada para modificarla), lo que se debe a que en el proceso de producción de políticas, distintos elementos influyen en la definición de su diseño y en el desarrollo de su implementación²¹.

Grindle (1990), por ejemplo, refiere a los actores influyentes que participan del proceso: luego de la agenda, y de los procesos de decisión sobre la creación de determinadas políticas, se desarrolla un modelo interactivo en la implementación en el que la idea inicialmente decidida va variando conforme se enfrenta a los defensores del *status quo* que busca modificar.²²

De otro lado, Dargent (2014) hace referencia a la presencia de grupos de tecnócratas en las políticas, y llama la atención sobre las características del contexto de las políticas para explicar las posibilidades de que ocurra el enraizamiento de tecnócratas alrededor de ellas. Así, de acuerdo al autor, mientras más costoso sea el desempeño deficiente de una política y mientras mayor sea la presencia de actores de interés que otorgan legitimidad a los expertos, mayor será la autonomía tecnocrática, y, en consecuencia, mayor será la incidencia de este tipo de actor en la política.

Estas características, sobre la realidad del funcionamiento de las políticas públicas, tienen su razón de ser en las especificidades de la administración pública²³. Entre ellas, puede mencionarse las fallas de la democracia, la multiplicidad de *stakeholders* con distintos grados de poder, la perseverancia de un enfoque de legalidad en la función pública, entre otras²⁴. En el caso particular de países en desarrollo, otras características institucionales constituyen especificidades propias: servicios civiles subdesarrollados, inestabilidad en las finanzas públicas, altos niveles de corrupción, entre otras²⁵. A consecuencia de estas

²⁰ Ver: Bach et al. (2012), Banco Mundial (2010)

²¹ Ibid.

²² Grindle (1990)

²³ En base a Echebarría (1999), Moore (1995)

²⁴ En base a Echebarría, Koldo (1999), Moore (1995), Graham, Grindle, Lora and Seddon (1999).

²⁵ En base a Andrews et al. (2017). Ver también: Banco Mundial (2010).

especificidades, lograr que las políticas públicas sean efectivas y resuelvan los problemas públicos existentes, es una tarea compleja.

A pesar de la existencia de múltiples variables que afectan las políticas en las distintas etapas de su “ciclo de funcionamiento”, existen Estados en los cuáles las políticas tienen, mayoritariamente, un rendimiento satisfactorio, por lograr, efectivamente, resolver problemas públicos, y otros en los que las políticas tienen un pésimo rendimiento.²⁶ Esta situación, con respecto al rendimiento de las políticas, ha sido estudiada con diversos enfoques y centrándose en distintos factores, como, por ejemplo, los elementos que se han mencionado en el párrafo precedente. Ahora bien, a pesar de enfrentar entornos adversos y de tener, de manera general, un pésimo rendimiento, existen Estados en desarrollo en los que se han producido casos de éxito: políticas que han logrado obtener resultados satisfactorios.²⁷ Sobre estos casos, se han desarrollado estudios que se han centrado en comprender las organizaciones, políticas o procesos de reforma exitosos²⁸. En el interés por conocer las razones por las que determinadas experiencias son exitosas, distintos estudios se han desarrollado, entre ellos, aquellos que procuran reconocer las estrategias comunes adoptadas, así como lecciones sobre qué es aquello que funciona y por qué²⁹. En ellos, las burocracias han sido incluidas como elemento, ya sea de manera indirecta o directa, para explicar los cambios o el desempeño en las políticas³⁰.

¿Qué rol tienen y cómo funcionan las burocracias?

A pesar de los distintos roles que pueden asumir los múltiples actores en los ciclos de las políticas, puede considerarse que las burocracias tienen, principalmente, el rol de diseñar e implementar las políticas que entran en agenda pública.³¹ Estas representan el soporte (*policy staff*³²) que debe poner a disposición de los actores políticos la mejor información,

²⁶ En base a Andrews et al. (2017)

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Las organizaciones o políticas son señaladas como islas de eficiencia por Andrews (2017). El autor identifica en estos estudios a los desarrollados por Grindle and Thomas (1991), Leonard (1991), Schneider (2002), Grindle (2004), y otros (Andrews, 2013).

²⁹ Andrews (2013) refiere los estudios de Banco Mundial (2008), y otros.

³⁰ Se considera como forma indirecta a las teorías sobre los cambios en las políticas, como son el enfoque institucionalista, de coaliciones, de cambios disruptivos, de trayectoria, de aprendizaje de las políticas, entre otras (Cena (2013), Capano (2009), Howlett (1992)). Se considera como forma directa los estudios de Rauch et al. (1999), Bach et al. (2012) y Luca (2016).

³¹ En base a Bach et al. (2012)

³² *Ibíd.*

herramientas y métodos disponibles, a fin de que se tomen decisiones con respecto a los diseños y rediseños de las políticas.³³ Las burocracias, además, son responsables de la implementación de las políticas y por ello afectan directamente sus diseños, a través de la toma de decisiones durante dicho proceso de implementación.³⁴

Por lo antes señalado, las burocracias han sido estudiadas ampliamente como elementos relevantes para producir mejoras en las políticas, o también para limitarlas. Algunos la refieren como una traba para la efectividad de las políticas, debido a que involucran un conjunto de agencias y actores (entidades rectoras, entidades implementadoras, altos mandos, mandos medios, operadores de servicios, etc.) persiguen objetivos propios, distintos a los del mandato político o incluso al de las políticas que deben implementar³⁵. Otros estudios están centrados en su capacidad: Andrews et al. (2017) explica que las burocracias en los Estados en desarrollo producen políticas que no funcionan, y que se mantienen en un estado de ineficiencia permanente³⁶. El autor señala que mediciones realizadas sobre el funcionamiento de los Estados en desarrollo y sus procesos de reforma han evidenciado que la norma es que estos persistan en mantener políticas deficientes, malgastando recursos, sin resolver problemas públicos³⁷. Señala que este estado de ineficiencia permanente se explica, entre otras razones, por los fenómenos del “isomorfismo” y de la “sobrecarga prematura” en la producción de políticas. La primera consiste en el error de diseñar políticas que atienden problemas públicos “en forma”, pero no “en el fondo”, pues no funcionan: existen (irrogan gasto público), pero no evidencian mejoras en indicadores. Ello se debe, principalmente, a que se buscan imitar otras políticas (señaladas como “buenas prácticas”) sin considerar las posibilidades de su propio contexto: variaciones en los diseños para, entre otras, hacer posible su implementación. La segunda consiste en sobrecargar de tareas a las burocracias que implementan las políticas, con la intención de resolver múltiples problemas a la vez, y fallando, así, en emplear de una mejor manera los escasos recursos disponibles.³⁸

¿Cómo funcionan las burocracias que mejoran las políticas?

³³ Bach et al. (2012).

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Ver: Bowornwathana et al. (2010) y Luca (2016), quien hace referencia a Diaz-Cayeros et al. (2012).

³⁶ Andrews (2017)

³⁷ En Andrews (2013), el autor hace referencia al estudio del Banco mundial (2008), Banco Mundial (2011).

³⁸ Interpretación propia sobre Andrews (2017)

Existen autores que señalan la posibilidad que tienen las burocracias para mejorar las políticas. Rauch et al. (1999) estudia algunas características de las burocracias para explicar el desempeño de los Estados en desarrollo. El autor concluye que algunas características de las burocracias tienen una alta significancia para explicar la calificación que reciben los Estados con respecto a su desempeño: principalmente, es el proceso de incorporación del personal, aunque también existen otras, como la posibilidad del desarrollo de una carrera profesional o la estabilidad laboral.

Luca (2016) señala que diversos autores han referido la ventaja de que las burocracias se mantengan al margen de las presiones de actores externos, y de que tengan objetivos mayores a los de corto plazo, a diferencias de los actores políticos³⁹. De otro lado, el autor muestra que, en el caso turco, las burocracias económicas tienen un rol relevante con respecto a la efectividad de las políticas.⁴⁰

Las teorías desarrolladas por otros autores permiten identificar premisas teóricas sobre por qué algunas burocracias logran superar los problemas que se han señalado en la producción de sus políticas. Entre ellos, Moore (1995), Xu (2018) y Andrews (2017). Moore (1995), por ejemplo, refiere que una alternativa para mejorar las políticas es que ocurra un cambio en la forma de pensar de los gestores públicos con respecto al cumplimiento de sus funciones⁴¹. Los gestores públicos deben desplegar una gestión “estratégica”, que incluye establecer una propuesta sustantiva en base a una visión de creación de valor, así como desplegar una gestión política para que el entorno permita su implementación y desplegar una buena gestión operativa. La primera consiste en tener una visión de valor, asociada a la resolución de un problema público. La segunda consiste en obtener el apoyo o, por lo menos, la tolerancia de los actores de interés y de los actores coproductores de la política. La tercera considera acciones vinculadas a la capacidad estatal para su implementación, e incluye acciones como la de ajustar los sistemas administrativos o innovar en ellos (en la estructura organizacional, los procedimientos de

³⁹ Luca (2016), presenta las lo planteado por Amsden (1989), Evans et al. (2014), Moon & Prasad (1994), Rauch & Evans (1999) y Wade (1990).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Interpretación propia.

elaboración de políticas, los mecanismos de control, y otros) con el fin, entre otros, de mejorar la calidad de información que se brinda a los supervisores políticos⁴².

Una mirada complementaria a la anterior es ofrecida por Xu (2018), con respecto a las capacidades de las políticas. Sobre la base de la propuesta de Moore (1995), el autor propone 9 dimensiones analíticas sobre la capacidad de las políticas que explican su éxito: vincula el ámbito sustantivo, operacional y político propuesto por Moore (1995), con una perspectiva individual, organizacional y sistémica. Así, de lo señalado por el autor se desprende que en la medida en que las burocracias tomen en cuenta dichos recursos y competencias necesarias en dichas distintas dimensiones, en momentos distintos, las políticas tendrán éxito o fracasarán.

De otro lado, ante la situación de “atasco” en la que se encuentran las políticas en los Estados en desarrollo, Andrews (2017) propone la denominada la teoría del *Problem Driven Iterative Adaptation* (PDIA), que señala que aquellas experiencias exitosas se caracterizan porque⁴³: (a) tienen énfasis en la identificación de un problema, (b) se implementan acorde a un proceso de prueba y error, (c) distintos actores hacen las veces de líderes, (d) producen soluciones particulares, acorde a las características institucionales de la realidad en la que se implementan.⁴⁴ El autor indica que, así como Kingdon (1995) refiere que existen diversas situaciones políticas, sociales y económicas que requieren ser concebidas y ganar atención como problemas relevantes para que el modo en que las atiende el Estado cambie, existen también deficiencias normalizadas, aceptadas como inevitables o rutinariamente ignoradas, que requieren del reconocimiento de su deficiencia como un problema real para que las administraciones públicas actúen de modo distinto sobre ellas. Para ello, del mismo modo, explica que sirven los eventos

⁴² Moore (1995). De acuerdo al autor, dado que los gestores que dirigen la gestión operativa no realizan su labor desde cero, su trabajo principalmente consiste en evaluar si dichas operaciones pueden modificarse, por ejemplo, a través de nuevos productos o sistemas, para aumentar su valor.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Andrews et al. (2017). El autor refiere como una segunda teoría que procura ese esfuerzo de unificación, basadas en distintos subconjuntos de hipótesis que ofrecen los estudios señalados sobre los casos de éxito, el de la teoría del *Solution and Leader Driven Change* (SLDC). Se sirve del contraste entre esta y su propuesta (PDIA), para argumentar las ventajas de esta última. En síntesis, el autor refiere que la teoría del SLDC señala que aquellas experiencias exitosas son aquellas que: (a) tienen un énfasis en la identificación de una solución, que es la que guía el proceso de cambio, (b) son implementadas acorde a un conjunto de especificaciones previstas en la planificación del proceso, (c) son lideradas por un ocupante de un alto cargo, proveído de autoridad, (d) se encuentran guiadas por la reproducción de una buena práctica que es la que se busca replicar.

de crisis o indicadores estadísticos que alarmen sobre dicha situación⁴⁵. Asimismo, el autor refiere que una vez que logran llamar la atención y se hace visible la persistencia de dichos problemas, su concepción y su atención debe ser racionalizada, descomponiéndolos para identificar sus causas directas e indirectas, así como identificar soluciones pertinentes al contexto institucional de la organización y de la capacidad del Estado que las producirá⁴⁶. Para ello, las administraciones públicas se pueden servir de diversos métodos ya existentes pero poco aplicados por ellas⁴⁷. El autor propone así que un camino para que los Estados escapen del atasco de ineficiencia de sus políticas es que se abandone el modo en que estas se producen y preservan, y más allá de adoptar la forma de política, funcionen como tal, para lo que debe ir generándose capacidades acordes a los recursos y oportunidades al entorno institucional en que se producen.

Lo enunciado por los autores que se han repasado, con respecto a aquello que pueden hacer las burocracias para mejorar la producción de sus políticas, permiten concluir que este es un proceso complejo, en el que no es posible centrarse en sólo alguna de las aristas de las políticas, pues sino pierden sentido su implementación: políticas centradas en resolver “técnicamente” los problemas que se definen (con la propia complejidad que esto supone), pueden carecer de capacidad para implementarse, por no obtener la legitimidad necesaria o porque al aparato estatal carece de la capacidad para su implementación (encontrarse “fuera de contexto”). Más aún, deben superar los riesgos del *isomorfismo* y de *sobrecarga prematura*, entre otros⁴⁸. Sin embargo, se encuentra que políticas que se centran en la capacidad de su implementación, ya sea por buscar encontrar respaldo o tolerancia al encontrarse alineadas a los intereses de actores involucrados, o por limitar su alcance a las capacidades actuales del aparato estatal que las implementa, pueden carecer de un valor sustantivo, pues no se puede prescindir de una propuesta técnica que logre avances en, efectivamente, resolver los problemas públicos que atienden.

⁴⁵ Andrews et al. (2017).

⁴⁶ El autor hace énfasis en la utilidad de este enfoque en oposición al fenómeno de *isomorfismo*, que ocurre de forma generalizada en los intentos de reforma de los Estados en desarrollo, y que explica que las políticas mejoran en forma (normas, estructuras, planes, etc.), pero no en su fondo (funcionamiento, resultados)

⁴⁷ Por ejemplo, el autor hace referencia al diagrama de Ishikawa o al método del *design thinking*, entre otros.

⁴⁸ Andrews et al. (2017)

3. Presentación del caso de estudio

En el año 2016 la Unidad de Planificación y Presupuesto del Minedu modificó el modo en que desempeñaba la función de asesoramiento a la alta dirección de la entidad generando nuevos productos como parte del análisis para la planificación y financiación del conjunto de intervenciones y programas que conformaban la política educativa. Para ello, desarrolló los procesos de revisión del gasto, que consistieron en análisis centrados en la efectividad de las intervenciones, en las consistencias de sus diseños y la efectividad de sus procesos de implementación, y que tuvieron como objetivo mejorar la planificación de dichas intervenciones y el proceso de elaboración del presupuesto 2017. La lógica que se siguió es que los procesos de revisión realizados en el 2016 permitirían brindar mejores insumos para la toma de decisión de la alta dirección sobre el financiamiento de las políticas o componentes de ellas en adelante, por lo que se buscó enmarcarlos en el ciclo del presupuesto público 2017-2019. De esta manera, se buscó contribuir con mejorar la calidad del gasto en el sector educación, incorporando mejoras desde el próximo año fiscal a la ejecución de dicho proceso (2017).

La presentación de esta experiencia se organizará de la siguiente manera: primero, se presentará el marco institucional del sistema administrativo vinculado a la experiencia de estudio, que es el presupuesto público en el sector público peruano. De forma seguida, se presentará el contexto organizacional del caso de estudio, que es del Ministerio de Educación en el año 2016. Finalmente, se presenta el desarrollo de los procesos de revisión del gasto.

3.1. Marco institucional de la elaboración del presupuesto público en el Perú

En el caso de la administración pública peruana, la labor de conducción en la elaboración del presupuesto público del Gobierno en sus tres niveles (Nacional, Regional y Local), recae en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). Para la elaboración del presupuesto público, se encuentra que el MEF ha venido impulsando mejoras en la institucionalización del análisis de las políticas públicas a través de normas e instrumentos planteados como parte de la implementación de enfoque del presupuesto por resultados. Según el MEF, el

presupuesto por resultados es una estrategia de gestión pública que, desde el 2007, *se implementa progresivamente a través de: i) los Programas Presupuestales, ii) las acciones de Seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, iii) las Evaluaciones Independientes, y iv) los Incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGPP en colaboración con las demás entidades del Estado*⁴⁹. De estos componentes, el que mayor presencia tiene en el proceso de elaboración del presupuesto público es el de los programas presupuestales. Estos consisten en la clasificación (o codificación) del presupuesto público de acuerdo a componentes y subcomponentes (denominados *programa presupuestal, producto y actividad presupuestal*) que cuentan con definiciones sobre los problemas que busca atender el presupuesto asignado y a través de qué medios lo conseguirá; es decir, en qué consiste el gasto público (los bienes y servicios que, en la ejecución de dicho presupuesto, las entidades públicas pueden contratar o adquirir), las cuáles se han elaborado en base a un modelo lógico⁵⁰.

El MEF tiene como contraparte, para el proceso de elaboración del presupuesto público, a las propias oficinas de presupuesto de las diferentes entidades públicas. En la elaboración del presupuesto público de cada año, las entidades públicas realizan una programación presupuestal realizando la propuesta de asignación del presupuesto de sus entidades (Pliegos presupuestales) en los programas presupuestales asociados a su sector, algunas de ellas han sido participantes de las evaluaciones de diseño e implementación llevadas a cabo en conjunto con el MEF, y en el caso de los Ministerios que tienen a cargo programas presupuestales, estos remiten al MEF los diseños de dichos programas presupuestales (a través de sus *Anexos* ⁵¹), los que procuran que se propongan mejoras al diseño sustentados en mayores evidencias⁵². En cuanto a las evaluaciones de diseño e implementación, estas se enfocan en un programa o intervención específica, analiza aspectos de mejora y a partir de su realización se establecen matrices de compromiso de

⁴⁹ Cita extraída del portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

⁵⁰ No se ha hallado una evaluación sobre la efectividad de este instrumento con respecto al objetivo de presupuestar por resultados. Sin embargo, por la experiencia personal y entrevistas realizadas, es posible afirmar que es un proceso en desarrollo, incluso, el de lograr restringir el gasto a los parámetros que la herramienta establece.

⁵¹ Para comprender mejor la naturaleza de este documento puede revisarse la Directiva N° 002-2016-EF/50.01 aprobada por el MEF.

⁵² En el año 2016, el 52% del presupuesto público se encontró asociado a uno de los 90 programa presupuestales existentes y cada uno de estos desarrolló su propio documento de diseño sustentado en evidencias

mejora de desempeño, que son suscritas entre el MEF y la entidad responsable de la intervención o programa⁵³.

Los instrumentos desarrollados por el MEF en el marco del enfoque de presupuesto por resultados, constituyen, sin embargo, una realidad incompleta sobre la labor que ocurre en la administración pública peruana para el análisis de políticas y el asesoramiento que realizan las oficinas de presupuesto dentro de cada entidad para la elaboración del presupuesto público. Sobre la base de los lineamientos que rigen la estructura organizacional y la asignación de funciones en las entidades públicas, la labor principal en relación al análisis de las políticas públicas para mejorar su diseño e implementación ocurre dentro de los órganos de línea de las entidades públicas, pues son las responsables de proponerlas, definir su diseño y coordinar y monitorear su implementación a través de otras instancias (Gobiernos Regionales, principalmente), mientras que la conducción del proceso de elaboración del presupuesto público, en el que ejerce la función de asesoramiento, recae en la oficina de presupuesto, que usualmente posee también la función de planificación para la entidad. Sin embargo, si bien se conoce lo anterior, los estudios en cuanto a la dinámica organizacional al interior de estas organizaciones en la administración pública peruana son escasos. Así, es necesario conocer los instrumentos formales, pero principalmente los procesos de gestión y las dinámicas organizacionales mediante las cuáles opera este proceso⁵⁴.

⁵³ Información disponible en el portal web del MEF. Desde el año 2008 se han realizado 53 evaluaciones, de las cuales 10 han tratado intervenciones o programas del sector educación. Las evaluaciones del sector educación han sido las siguientes: Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente, en el 2008; Programa de Mantenimiento de Locales Escolares, Materiales Educativos y Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, en el 2009; Programa Nacional de Infraestructura Educativa, Programa "Una Laptop por Niño", Sistema de determinación de plazas incrementales de personal de la Educación Básica Regular, Formación Universitaria de pregrado y Acompañamiento Pedagógico, en el 2012 y 2013; y Programa Nacional Beca 18, en el 2014-2015. Asimismo, en cuanto a las evaluaciones de impacto, a la fecha se han desarrollado 10 evaluaciones de las cuales 3 pertenecen al sector educación: Acompañamiento Pedagógico, Soporte Pedagógico Intercultural y Beca 18

⁵⁴ Estos lineamientos están aprobados en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). De acuerdo a ellos, los Ministerios son las organizaciones principales que desde el ejecutivo cumplen con las funciones primordiales del Estado o, interpretaremos aquí, sustantivas en cuanto a la ejecución de políticas públicas. Están organizados de la siguiente manera: Alta Dirección, conformada por el Ministro, Viceministros y Secretario General, y un gabinete de asesoramiento especializado para la conducción estratégica de las políticas a su cargo y para la coordinación con el Poder Legislativo; Órganos de Línea, oficinas técnico-normativas responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad; Órganos de Administración Interna, que cumplen con las labores de planificación, asesoría y apoyo a las funciones sustantivas; y Órgano de Control Institucional, que vela por el cumplimiento del control gubernamental. Si bien normativamente esta es la estructura de los Ministerios, en lo referido al análisis de políticas públicas y la labor de asesoramiento entorno a ellas, pueda recaer, en la práctica, en dos tipos de órganos dentro de los Ministerios: oficinas de línea u oficinas de asesoramiento,

A pesar de los avances que ha impulsado el MEF para mejorar la elaboración del presupuesto público en una lógica de gestión por resultados, se encuentra que en la administración pública peruana elaborar el presupuesto sobre la base de resultados es aún una aspiración, pues no ocurre en la práctica. En base a Shack (2006) y Díaz (2012), puede entenderse que existen distintos tipos de sistemas presupuestarios de acuerdo al grado de avance que puedan haber logrado en el desarrollo de la lógica de gestión por resultados y de la aplicación de instrumentos que permitan su implementación. En este espectro, se pueden ubicar sistemas presupuestarios que van desde el desarrollo del presupuesto centrado en insumos hasta aquel centrado en resultados. El primero se caracteriza por estar centrado en las líneas de gasto (el tipo de recurso) en las que se asigna el presupuesto y entre sus características, han resaltado, el énfasis de la legalidad en el control del presupuesto, el incrementalismo por basarse en presupuestos precedentes, y el de una visión limitada al corto plazo. El segundo, que sí toma en cuenta una visión de productos y resultados, y que cuenta con sistemas que permiten, además de tener información adecuada con respecto a los costos de los insumos, tener una visión analítica y de largo plazo en el presupuesto (es decir, prevalece la visión analítica a la institucional).

De ellos, en base a los mismos autores, se encuentra que en el proceso presupuestario peruano ha primado, tradicionalmente, el paradigma de la elaboración del presupuesto centrada en insumos, sin mirar los resultados. Entre otros factores, esto se ha debido a la alta importancia que se prestó al equilibrio fiscal⁵⁵, aunque, de otro lado, es posible concluir que se debe, principalmente, al propio proceso de desarrollo de capacidades en las administraciones públicas, pues existe aún el reto de mejorar los propios sistemas de información en el costeo de insumos⁵⁶. De este modo, se encuentra que tradicionalmente la elaboración del presupuesto público en el Perú ha seguido una lógica incrementalista y centrada en insumos, lejos de la asignación presupuestal asociada a resultados que se busca a través de la gestión del presupuesto por resultados.

(dentro de las denominadas por la LOPE como de administración interna). De otro lado, los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados independientemente en conjunto con la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejos de Ministros, que es la entidad dirigida por el Presidente del Consejo de Ministros del Gobierno peruano.

⁵⁵ Shack (2006). El énfasis con respecto a reformar las instituciones presupuestarias en los Gobiernos latinoamericanos pueden verse también en Lora (2007).

⁵⁶ Díaz (2012).

Asimismo, el estudio sobre la economía política del proceso presupuestario peruano evidencia que las decisiones sobre la asignación presupuestales suelen ser inerciales, pues se mantienen presupuestos de años anteriores (aunque dependerá de los resultados de los Marcos Macroeconómicos Multianuales previamente aprobados) y atendiendo demandas para los próximos años fiscales⁵⁷. Sobre la asignación al interior de cada Pliego presupuestal, y Ministerio sectorial particularmente, la tensión se centra en el proceso de evaluación de dichas demandas: si tendrán un mayor o menor impacto presupuestal para el año en curso, o si es posible incluir nuevos proyectos o programas para el siguiente año fiscal. En dicho proceso, el incentivo de los Ministerios es incrementar su presupuesto para lo cual se sirven de la mejor información con que cuentan con respecto a sus líneas de gasto⁵⁸. Con respecto a la asignación presupuestal al interior de los Ministerios sectoriales, no se cuentan con estudios descriptivos que permitan conocer su realidad actual, pero se presume que el proceso de determinación del presupuesto público es similar al descrito para el Gobierno Nacional: existen múltiples actores que ejercen presión permanente guiados por incentivos de inercia (a demandar más presupuesto que el año precedente) y criterios políticos (más recursos para ampliar alcances o crear nuevos programas o proyectos)⁵⁹.

Así, esta, que es una característica de los procesos de reforma en proceso de las oficinas centrales de presupuesto en la región latinoamericana⁶⁰, se encuentra presente también el caso peruano⁶¹. Si bien el MEF ha impulsado avances hacia la elaboración del presupuesto por programas presupuestales, buscando que con ello los Pliegos presupuestales gestionen su presupuesto orientado a la consecución de resultados, es una realidad que las entidades públicas tienen debilidades para mejorar un proceso de elaboración del presupuesto público centrándose en los resultados del gasto. En el caso peruano, en los Ministerios, las oficinas generales de presupuesto concentran también el rol de planificación, por lo que tienen como funciones genéricas la de formular, seguir y

⁵⁷ Carranza (2006)

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Interpretación propia, en base a la entrevista 1. Una menor atención, se concluye, se presta a la eficiencia o eficacia del presupuesto ejecutado por las líneas de gasto al establecer los topes para el nuevo año fiscal.

⁶⁰ Ver: Banco Mundial (2010)

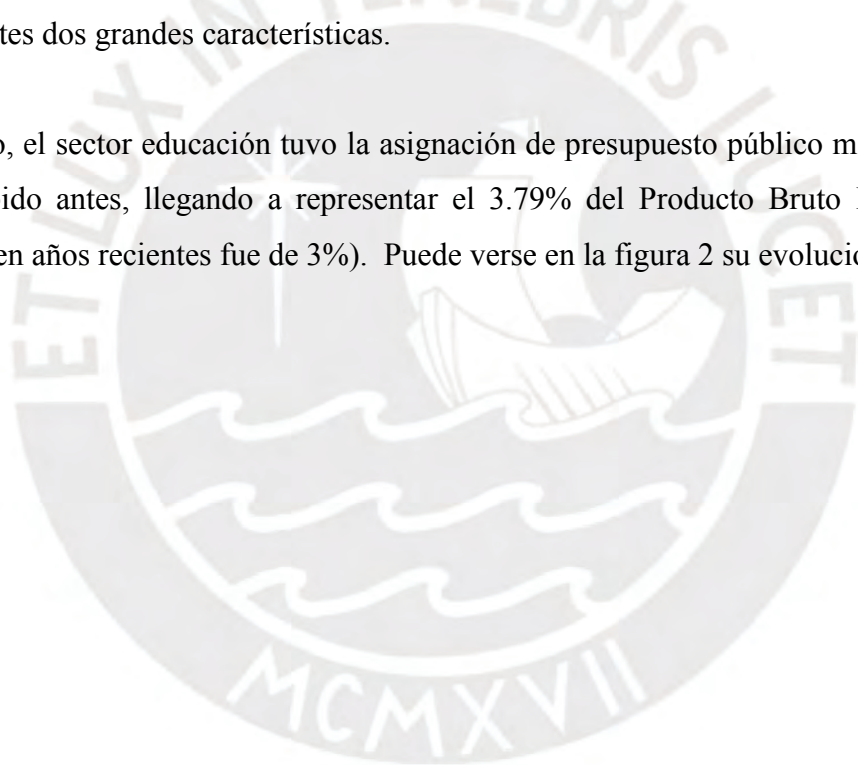
⁶¹ Ver: OCDE (2016)

evaluar los planes (estratégicos y operativos) así como conducir el proceso presupuestario (elaboración, seguimiento, control y evaluación).

3.2. El contexto organizacional del Ministerio de Educación en el año 2016

El presupuesto del Minedu es uno que califica como de pésimo rendimiento, a pesar de que ha logrado algunas mejoras en los últimos años⁶². Es un presupuesto que durante muchos años se destinó principalmente al pago de planillas⁶³, y que en los últimos años incrementó progresivamente, por lo que pudo ser destinado a intervenciones asociadas a otros componentes (capacitación docentes, modelos educativos, materiales educativos y otros).⁶⁴ En el año 2016, la elaboración del presupuesto público del sector educación tuvo las siguientes dos grandes características.

De un lado, el sector educación tuvo la asignación de presupuesto público más alta que haya recibido antes, llegando a representar el 3.79% del Producto Bruto Interno (el promedio en años recientes fue de 3%). Puede verse en la figura 2 su evolución desde el año 2006:

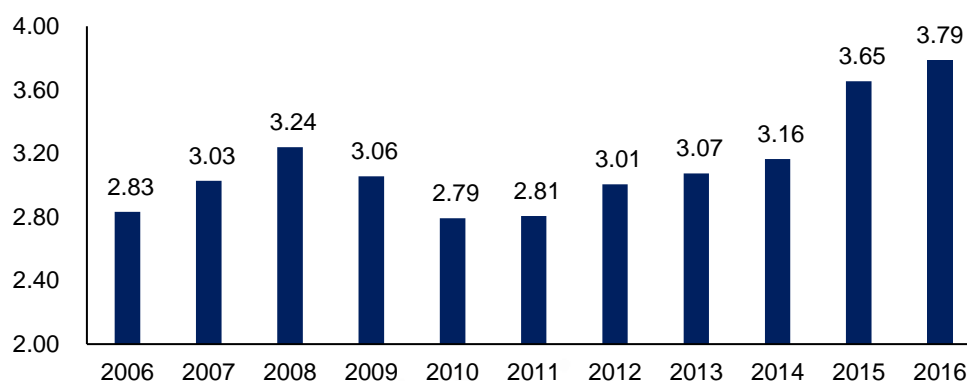


⁶² En términos de Shick (2002). Es posible constatarlo con los resultados de la Prueba PISA, en el Informe Nacional de Resultados elaborado por el Ministerio de Educación (2017), así como los resultados de la ECE 2016, en el Informe de Resultado Nacionales, elaborado por el Ministerio de Educación (2016).

⁶³ Ver Carranza (2006).

⁶⁴ En base a la información disponible en el portal de consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas.

Figura 2. Aumento de presupuesto del sector educación como porcentaje del PBI 2006-2016



Fuente: Tomado de Informe de revisión del gasto del Ministerio de Educación (2016)

De otro lado, el sector educación tenía en implementación una serie de intervenciones en el marco del desarrollo de la política educativa, principalmente centradas en el eje de aprendizajes, dentro de la perspectiva institucional declarada para la política educativa del Ministerio de Educación (mejora de aprendizajes, desarrollo docente, modernización de la gestión y mejora de la infraestructura educativa). Estas consistían en añadir diversas estrategias sobre los servicios educativos regulares en los diversos niveles y modalidades, aunque para algunos de ellos no se había desarrollado una intervención o programa en específico. Entre dichas intervenciones, se encuentran: la Jornada Escolar Completa, el Acompañamiento Pedagógico Docente, los Colegios de Alto Rendimiento, la Ampliación de la Cobertura Inicial, Ruta Solidarias, la Educación Física, entre otras. Ver la descripción de estas intervenciones a continuación:

Cuadro 1. Intervenciones pedagógicas del Ministerio de Educación en el año 2016⁶⁵

Intervención	Descripción
Jornada Escolar Completa	La Jornada Escolar Completa es una intervención para el nivel de secundaria que inició en el año 2015 y que incrementa la jornada de 35 a 45 horas semanales. La intervención busca la mejora del componente pedagógico a partir del incremento de horas, además

⁶⁵ En base a Presupuesto Operativo del Ministerio de Educación en el Año Fiscal 2016 e Informe de revisión del gasto del Ministerio de Educación (2016). Esta no representa una lista completa de las intervenciones del Ministerio en el año 2016.

Intervención	Descripción
	del acompañamiento a docentes y alumnos, una mejora en la administración de la escuela con la definición de órgano de gestión y la dotación de infraestructura, equipamiento y mobiliario de manera complementaria. Se inició con 1,000 escuelas intervenidas.
Acompañamiento Pedagógico	El acompañamiento pedagógico es una intervención que tiene como objetivo el de mejorar la práctica pedagógica de los docentes a partir de asesorías en aula, talleres de actualización docente y grupos de aprendizaje; para así, impulsar el aprendizaje de los alumnos. En el 2016 existieron 4 intervenciones de acompañamiento pedagógico que se diferencian según el público al que atienden: primaria polidocente completa, primaria unidocente o multigrado, instituciones de educación intercultural bilingüe o secundarias rurales.
Colegios de Alto Rendimiento	Los Colegios de Alto Rendimiento son una intervención pedagógica enfocada en los estudiantes con desempeño sobresaliente y alto rendimiento, que inició en el 2015 (aunque el COAR Lima inició funciones en el 2010). La propuesta consiste en brindar el servicio educativo, de residencia y de bienestar a través de 1 escuela que albergue a 300 estudiantes por región, cuyo ingreso es regulado a través de un proceso de selección basado en el mérito.
Redes de Educación Física	Las redes de educación física son una intervención pedagógica que buscó promover la actividad física regular y la recreación y el deporte a nivel escolar, a través de la implementación de <i>escuelas núcleo</i> , las que contaban con ciertas características de infraestructura para recibir alumnos de otras escuelas denominadas <i>alimentadoras</i> . De esta manera se buscó incrementar las horas de educación física de 2 a 5 horas. Para la implementación de esta intervención es necesario la contratación de profesores de educación física para dictar las horas adicionales.
Rutas Solidarias	Rutas Solidarias es una intervención que tiene por objetivo incrementar el acceso oportuno de alumnos a la escuela en zonas

Intervención	Descripción
	<p>rurales a través de la entrega de bicicletas. De esta manera se pretende evitar que los alumnos de zonas rurales tengan que caminar largos trayectos dado que la bicicleta representa un medio para mejorar la movilidad y de esta forma se busca incrementar la asistencia al colegio.</p>
Educación Inicial	<p>En el caso de Educación inicial, no existió una intervención atendible para el proceso de revisión del gasto. En este caso, se realizó una revisión sobre el nivel del servicio educativo, que cuenta con 2 modalidades: servicios escolarizados y los programas no escolarizados. En los programas escolarizados el aula está a cargo de un docente y se atiende a niños desde los 0 hasta los 5 años. Por otro lado, hay diferentes modelos de servicios no escolarizados según la cantidad de niños o familias a las que atiende y la edad de los niños. En todos los casos, los programas no escolarizados tienen un aula a cargo de un promotor educativo y un docente coordinador realiza visitas de seguimiento pedagógico, además el local no le pertenece al Minedu.</p>
Educación Básica Especial	<p>En el caso de Educación inicial, no existió una intervención atendible para el proceso de revisión del gasto. En este caso, se realizó una revisión sobre la modalidad, para la que se presta el servicio educativo a estudiantes con discapacidad a través de dos servicios paralelos. El primero son los Centros de Educación Básica Especial (CEBE) para estudiantes de 3 a 20 años con una discapacidad mental severa. Por otro lado, para estudiantes con discapacidad visual, auditiva, motora y mental moderada, se brinda el servicio educativo a través de las Instituciones de Educación Básica Regular inclusivas. Estas instituciones reciben asistencia itinerante a través de docentes de los CEBE cercanos.</p>

Fuente: Informe de revisión del gasto del Ministerio de Educación (2016)

De otro lado, el Minedu actualizó su Reglamento de Organización y Funciones en el año 2015, estableciendo su estructura organizacional y asignando las funciones de conducción, misionales, asesoramiento, apoyo y control en sus órganos y unidades

orgánicas. Esta estructura puede observarse en el organigrama del Ministerio que se presenta en el anexo 3. Así, en lo relacionados a los servicios pedagógicos, son las Direcciones del Viceministerio de Gestión Pedagógica los órganos a quienes se asigna la responsabilidad de formular y proponer, así como de dirigir y mejorar la implementación de dichas políticas, las que dan cumplimiento a las funciones misionales del Ministerio: acceso, permanencia, culminación del servicio educativo, incremento de logro de aprendizajes y del desarrollo educativo de los estudiantes, en la educación básica regular, intercultural bilingüe, alternativa y a través de servicios educativos especializados.

Dicho viceministerio contiene también al órgano responsable de proponer e implementar la política de desarrollo docente (que incluye los componentes de atracción, acceso, permanencia, ascenso, reconocimiento, formación y desvinculación, principalmente). Del mismo modo, contiene a los órganos responsables de proponer, conducir la implementación y evaluar la política de educación superior técnico-productiva, tecnológica y universitaria. Estas direcciones son: la Dirección General de Educación Básica Regular, Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito Rural, Dirección General de Servicios Educativos Especializados, Dirección General de Desarrollo Docente, Dirección General de Educación Superior Universitaria y Dirección General de Educación Técnico-productiva y Superior y Artística.

Dentro de los denominados órganos de asesoramiento, se encuentra la Secretaría de Planificación Estratégica, órgano en el que recae la labor de asesoramiento a la Alta Dirección y órganos de línea. Es responsable coordinar, integrar, proponer, monitorear y evaluar las políticas, objetivos y estrategias del sector educación. Conduce los sistemas administrativos de planificación estratégica, presupuesto público e inversión pública. También es responsable de los sistemas de información y estadística y de llevar a cabo las acciones de seguimiento y evaluación de las intervenciones de políticas educativa. Está organizada en cuatro oficinas: Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto (OPEP), Oficina de Seguimiento y Evaluación (OSEE), Oficina de Medición de la

Calidad de los Aprendizajes (UMC) y Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicación (OTIC)⁶⁶.

De dichas oficinas, la OPEP conduce el sistema de presupuesto público y planificación estratégica, particularmente, a través de la Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP)⁶⁷. En ese sentido, presta asesoramiento a los órganos de línea para desarrollo del ciclo del proceso presupuestario (programación, formulación, ejecución y evaluación) y, en el marco de dichas funciones, es la oficina que lleva a cabo la función asesoramiento en la elaboración del presupuesto, que se foco de este estudio. En dicho proceso, es la OPEP, a través de la UPP, la oficina que llevó a cabo los procesos de revisión del gasto, que son el instrumento específico de estudio.

3.3. La aplicación de procesos de revisión del gasto

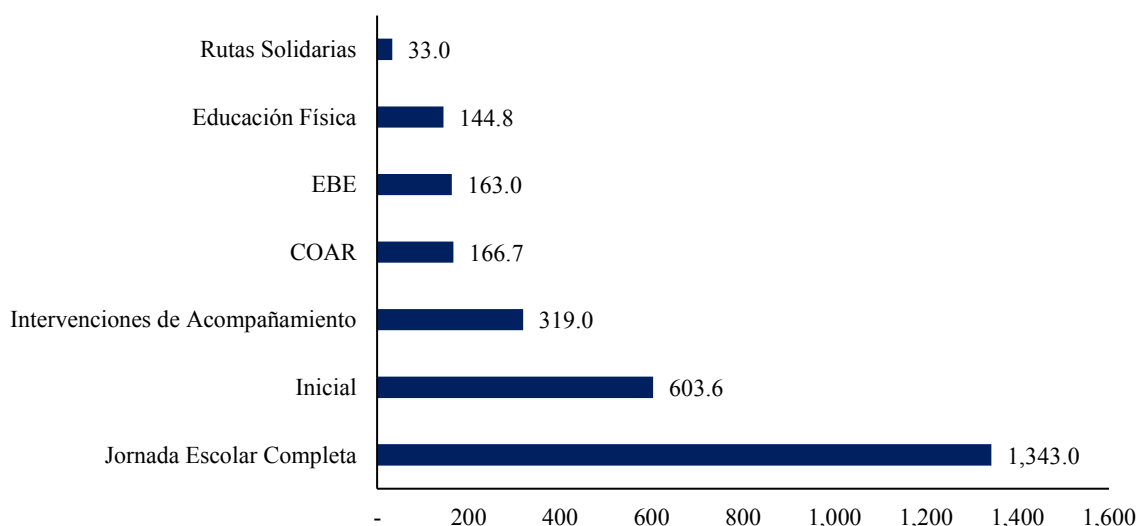
En el marco del proceso presupuestario del año fiscal 2017, que inicia en el mes de abril del año 2016 y culmina en el mes noviembre del mismo año, con la aprobación de la Ley de Presupuesto para el Sector Público por parte del Congreso General de la República, la UPP identificó un problema en el proceso de elaboración del presupuesto del sector educación, el que se encontraba directamente vinculado con la función de asesoramiento cumplida por la oficina. El problema identificado consistió en el empleo insuficiente de la información con respecto a la efectividad de las distintas intervenciones financiadas en el sector educación en el proceso de elaboración del presupuesto para el año fiscal 2017, así como sobre la consistencia de sus diseños y la efectividad de sus procesos de implementación. Por ello, decidió llevar a cabo procesos de revisión del gasto, centrados en las intervenciones más relevantes en términos presupuestales del Ministerio educación

⁶⁶ De estas, vale la pena destacar las siguientes acciones en cumplimiento de su rol de asesoramiento: La UMC es la oficina responsable de diseñar e implementar las evaluaciones de aprendizajes. Administra dichas evaluaciones y desarrollar estudios sobre sus resultados y los factores asociados. Es quien tiene a cargo las evaluaciones nacionales e internacionales, entre las que destacan la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) y las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA). De otro lado, la OSEE está conformada por la Unidad de Estadística y la Unidad de Seguimiento y Evaluación. A través de la primera, genera y difunde la información estadística del sector educación, entre los que se destaca el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) y el Censo Escolar. Asimismo, a través de su segunda oficina, efectúa el seguimiento y evaluación de desempeño y de impacto de la política educativa, para lo cuáles lleva a cabo evaluaciones de impacto y evaluaciones de diseño e implementación de las estrategias de la política educativa, principalmente.

⁶⁷ La OPEP se encuentra conformada por la UPP, la Unidad de Financiación por Desempeño (UFD), la Unidad de Programación e Inversiones (UPI) y la Unidad de Organización y Métodos (UNOME)

en el año 2016, y que permitirían contribuir con un mejor presupuesto público para el año 2017.

Figura 3. Presupuesto de las intervenciones priorizadas analizadas en los ER en el 2016
(en millones de soles)



Fuente: Tomado de Informe de revisión del gasto del Ministerio de Educación (2016)

Los procesos de revisión del gasto consistieron en examinar el gasto público asociados a las intervenciones de la política educativa, enfocándose en la efectividad de dicho gasto. Dado el incremento sustantivo de presupuesto que tuvo el sector educación, estos tuvieron como finalidad la de contribuir con que dicho aumento de presupuesto produzca resultados, en las intervenciones de mayor relevancia presupuestal, principalmente. En ese sentido, en su desarrollo incluyeron plantear hipótesis entorno a los resultados, así como entorno al diseño e implementación de las intervenciones financiadas, para obtener conclusiones que facilitaran la toma de decisiones en cuanto a su financiamiento (o el financiamiento de alguno de sus componentes). Así, por ejemplo, a partir de este ejercicio podría decidirse cuál de ellas es factible expandir o incrementar el presupuesto, por representar un gasto efectivo, por contar con evidencia en que funcionan; a cuál debe mantenerse en proyectos piloto o que puede ajustarse en su diseño para reducir el

presupuesto demandado hasta obtener mejor evidencia de su funcionamiento; o incluso cuáles evidenciaban un diseño o implementación deficientes⁶⁸.

Estos procesos se llevaron a cabo a través de una metodología denominada *respuesta primero*, la que se caracterizó por tener un enfoque crítico sobre las estrategias desplegadas en el marco de una política pública y estuvo orientada a la resolución de problemas principales entorno a ellas. Entre sus ventajas, resalta la de aprovechar los propios recursos de la organización que la aplica, pues son los propios conocedores de las intervenciones quienes identifican hipótesis críticas con respecto a la situación de las intervenciones, a partir de un reconocimiento de la situación actual de la intervención. Asimismo, delimita el ejercicio de análisis pues al responder las hipótesis y afirmaciones que propone, lo que le da eficiencia al análisis pues se realiza en un menor lapso de tiempo en comparación con otras metodologías⁶⁹.

La metodología permitió organizar cómo se llevarían a cabo los procesos de revisión del gasto en tres fases secuenciales. En un primer episodio, esta consistió en realizar la definición de las preguntas fundamentales y específicas que se buscarían responder con respecto al diseño o implementación de las intervenciones. El principio que subyació a estas de estas preguntas, como fue mencionado en la presentación de la herramienta, fue el de plantear un juicio con respecto a su efectividad. Las complicaciones planteadas entorno a las intervenciones se realizaron a través del siguiente tipo de preguntas: ¿cuál es el marco lógico de la intervención?, ¿logra resolver el problema que busca?, ¿Cuáles son los medios de su diseño con los que busca resolver el problema? ¿Existe evidencia entre el efecto causal de los medios de la intervención y la efectividad en la resolución del problema abordado?, entre otras. Lograr la definición de las preguntas fundamentales y específicas de cada revisión del gasto fue un proceso complejo que no fue posible de obtener únicamente a partir de la los antecedentes e información con que disponían los especialistas. En muchos casos, fue necesario sostener más de una reunión con directores o equipos técnicos de las oficinas responsables de su diseño e implementación para definir

⁶⁸ En adición, se llevaron a cabo en una coyuntura política de cambio de Gobierno en el Perú, por lo que tuvieron como finalidad complementaria la de dejar a la siguiente administración una recomendación estratégica para la política educativa y sus intervenciones en los próximos años.

⁶⁹ Una metodología que parte por realizar un diagnóstico inicial primero pierde estas ventajas pues es un apartado más exhaustivo y con fronteras menos claras entorno al objeto de análisis, lo pueden extender el ejercicio.

estas preguntas y establecer así la planificación del ER. En otros casos, también, fue necesario “volver” a esta tarea para corregir el planeamiento de los procesos de revisión del gasto una vez que se encontraban en ejecución los análisis que los desarrollan. Esto debido a que la experiencia comparada o el punto de vista de expertos consultados brindaron información que permitirían retar o cuestionar de mejor manera a la intervención en cuanto a su efectividad y en cuanto a la consistencia de sus diseños.

A partir de esta tarea, es que los analistas elaboraron hipótesis críticas (preguntas fundamentales y específicas) que permitieron plantear afirmaciones (hipótesis secundarias) y analizarlas (falsearlas o corroborarlas) para obtener conclusiones entorno a la efectividad de la intervención analizada y entorno a la relación causal de sus componentes. La estructura de estas afirmaciones, fue similar a las siguientes enunciaciones: “el acompañamiento pedagógico polidocente no ha logrado mejorar las capacidades de los docentes que atiende”, o, “la estrategia de redes seguida para desarrollar el área de educación física no está logrando beneficiar a la cantidad de escuelas y estudiantes prevista”, entre otras.

La segunda etapa del proceso consistió en desarrollar los diversos análisis que permitieran responder a las preguntas fundamentales o específicas planteadas. Estos consisten en acudir o desarrollar diversos tipos de evaluaciones sobre las intervenciones o alguno de sus componentes. En algunos casos se pudo tomar como insumo Entre los insumos que se emplearon, se encuentran: evaluaciones desarrolladas por la OSEE, realización de evaluaciones rápidas sobre la base de reportes y estadísticas de la OSEE, de la UMC y de las propias oficinas de línea; normas y documentos de diseño de las intervenciones ejecutados por las oficinas de línea; evidencia internacional y trabajo de campo para la observación del servicio implementado asociado a la estrategia analizada, así como realización de entrevistas, entre otras. A continuación se presenta un resumen de los análisis que se realizaron en el marco de los procesos de revisión del gasto⁷⁰:

a) Jornada Escolar Completa

El modelo de Jornada Escolar Completa se implementó en el 2015 con el objetivo de mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes de secundaria. El modelo parte

⁷⁰ Tomado de: Ministerio de Educación (2016)

de la ampliación de la media jornada a una jornada escolar completa de 9 horas pedagógicas, a lo cual se suma una propuesta de gestión, pedagógica y una serie de componentes de soporte. En el caso de la Jornada Escolar Completa, con el proceso de revisión del gasto se propuso revisar el costo-beneficio que generaba la intervención a partir del análisis de sus componentes, debido a que es una intervención costosa por los requerimientos que incluye su diseño. Al llevar a cabo la revisión del gasto, el análisis se centró en el diseño y la implementación de la intervención debido a la limitación de información para llevar a cabo una evaluación del impacto de los componentes. Como resultado de la revisión, se señaló la importancia de revisar el diseño de la intervención debido a los altos costos monetarios y logísticos que complicarían su expansión, y ello debía llevar a los tomadores de decisión a repensar las metas de expansión de la intervención, así como a realizar ajustes a su diseño, por lo necesario que pueden determinarse componentes de alto costo, como los componentes de infraestructura y equipamiento. Además, se propusieron ciertos cambios a los componentes pedagógicos y de gestión basados en experiencias internacionales para mejorar la eficacia del programa, como son las modificaciones al rol del director como gestor de la escuela y definición de diferentes materias para la ampliación de las horas de acuerdo a las necesidades de los estudiantes de la escuela.

b) Acompañamiento Pedagógico

Esta involucró distintos tipos de intervenciones que tuvieron como finalidad mejorar la práctica pedagógica de los docentes: Soporte Pedagógico, Acompañamiento Multigrado, Acompañamiento para la Educación Intercultural Bilingüe y Secundaria Rural. Si bien las 4 intervenciones variaban en los criterios para llevar a cabo el acompañamiento en función a la población objetivo a la que se dirigen, en el fondo comparten el mismo objetivo de enviar a “acompañantes” a las escuelas para verificar el trabajo de los docentes y servir como tutores para mejorar su práctica pedagógica. Para el caso del proceso de revisión del gasto, debido a la restricción en el equipo y el tiempo y que trataban componentes comunes, se decidió realizar un solo proceso de revisión del gasto para las 4 intervenciones del Ministerio. Desde la UPP se partió con el análisis bajo la hipótesis de que era una intervención con problemas en su diseño. Al realizar el análisis se logró contar con evaluaciones de impacto de algunas de las intervenciones que demostraban que estas sí tenían un impacto positivo en el aprendizaje de los estudiantes,

sin embargo, señalaban que las falencias en el diseño y los problemas en la implementación podrían hacer que el impacto no sea sostenible en el tiempo. Debido a los resultados de la evaluación, esta no era una intervención que podía suspenderse, pero sí se podían proponer opciones de mejora asociadas a su financiamiento para hacerla más eficiente. Así, el análisis se centró en realizar una propuesta para mejorar los criterios de focalización de escuelas, y en mejorar la selección, la formación y la preparación de los acompañantes.

c) Colegios de Alto Rendimiento

Por el lado de los Colegios de Alto Rendimiento, las preocupaciones iniciales estuvieron centradas en identificar si el modelo estaba logrando los resultados esperados y, de otro lado, si era costo efectivo. Al respecto, el proceso de revisión del gasto de la intervención estuvo centrado en el diseño, debido a que la OSEE tuvo previsto el desarrollo de una evaluación de impacto, para el que se encontraba elaborando la nota técnica correspondiente. Con respecto al diseño, entre los hallazgos del proceso de revisión del gasto, se encuentra que se identificó que no se tenía claridad en cuanto a los resultados esperados de la intervención y que existían importantes espacios de mejora en los procesos de selección de los estudiantes y su asignación a las sedes regionales.

d) Plan de Fortalecimiento de la Educación Física

En el 2014, se empezó a implementar el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Educación Física con el fin de fortalecer la educación física en el currículo nacional. De este modo se planteó una intervención a modo de redes; así un conjunto de escuelas formaba una red con una escuela núcleo y una serie de escuelas alimentadoras que se veían beneficiadas de la escuela núcleo que contaba con una infraestructura óptima para llevar a cabo las clases de educación física. La implementación de la intervención implicaba la logística para el desplazamiento de los alumnos en las escuelas alimentadoras a la escuela núcleo, la contratación de personal docente, así como de apoyo, y la distribución de equipamiento deportivo. El análisis se centró en mostrar la necesidad de modificar la intervención por problemas en el diseño que por consiguiente llevaban a problemas en la implementación en el campo. De este modo se discutió la necesidad del incremento de las horas para educación física pasando de 2 a 5 horas pedagógicas, así como el mismo modelo de redes el cual era difícil de llevar a la práctica por temas

logísticos, y la necesidad de contratar gran cantidad de personal para las redes cuando existía un déficit de profesores de educación física en las escuelas a nivel nacional. Para esta intervención se carecía de una evaluación de impacto, sin embargo, los problemas de implementación y el diseño que no consideraba aspectos centrales del sistema educativo nacional, llevó a que se proponga la suspensión de la intervención. De este modo, los esfuerzos se dirigieron a estimar la brecha docente en educación física, y proyectar el monto requerido para cubrir la brecha en los próximos años para lograr cumplir con las horas de educación física propuestas en el nuevo currículo nacional. Como se menciona, en el caso de esta intervención se generó una fuente de ahorro al suspender la intervención para rediseñarla atendiendo al mismo problema existente asociado a la mejora de la educación física.

e) Rutas Solidarias

En el 2012 inició la intervención de Rutas Solidarias con el fin de incrementar el acceso a la educación y disminuir la deserción escolar en zonas rurales a través de la entrega de bicicletas. De acuerdo a la evidencia internacional revisada para el proceso de revisión del gasto, se halló sustento la entrega de bicicletas como medio para solucionar los problemas de movilidad hacia las escuelas en zonas rurales. Si bien la intervención tenía un sustento para su implementación y se tenían indicios de un efecto positivo en la práctica, la revisión del gasto evidenció que aún había espacio para incrementar su eficiencia y maximizar sus beneficios dada la poca claridad con la que había sido diseñada e implementada. De este modo, se demostró que la intervención no tenía un objetivo claro al momento de diseñarse y como consecuencia no se había realizado una correcta determinación de criterios para focalizar las escuelas y estudiantes beneficiarios del programa lo cual podría estar ocasionando cierto nivel de filtración. Asimismo, se identificaron problemas en la distribución de las bicicletas y se identificó que no se había considerado un componente de mantenimiento o de monitoreo como parte de la intervención. Así, en el caso particular de esta intervención, el proceso de revisión del gasto sirvió para darle a los tomadores de decisión una mejor perspectiva de la eficiencia y efectividad del gasto asociado a esta intervención; y lejos de recomendar eliminar el programa se realizaron propuestas para mejorarlo.

f) Educación Inicial

A diferencia de las revisiones mencionadas líneas arriba, para el caso de la Educación Inicial, no se realizó una revisión de una intervención en particular y en cambio se analizó toda la propuesta del Ministerio de Educación para el nivel de Educación Inicial. El principal objetivo del Ministerio en Educación Inicial en los últimos años había sido el de incrementar la cobertura y para ello se implementaron diversas estrategias de ampliación, inclusive algunas consideradas no escolarizadas porque no se llevaban a cabo en un salón de clase y la persona a cargo no era un docente. Esta propuesta de programas no escolarizados, así como los mismos problemas que enfrenta el sistema educativo inicial habían llevado a que en ciertos casos se sacrificara la calidad del servicio ofrecido. De este modo, la intención del proceso de revisión del gasto era evidenciar que si bien se había crecido en cobertura se debían realizar mejoras en los modelos de atención porque no se estaba logrando el beneficio que se quería en los niños. Para esta revisión del gasto se logró contar con una versión preliminar de una evaluación de impacto que comparaba el efecto de los programas escolarizados frente a los programas no escolarizados en el desempeño de los niños; así, los resultados indicaban que los niños que asisten a programas no escolarizados tenían un menor desempeño que aquellos que asisten a un programa escolarizado, pero mayor que aquellos que no asisten a ninguno. Por esta razón el análisis de la revisión se centró en demostrar aquellos problemas que existen en la implementación y aquellos componentes que podrían ser mejorados en el diseño para otorgar un mejor servicio. Así, se demostró que no existía la oferta de docentes de inicial suficiente para brindar un servicio de calidad a nivel nacional, además, se evidenció que no se estaban respetando los criterios de apertura de programas y se estaban implementando programas no escolarizados en zonas urbanas donde no se requerían, adicionalmente se sugirió la necesidad de contar con un plan para convertir los programas no escolarizados en escolarizados donde fuera posible; y finalmente, dado que no es posible eliminar los programas no escolarizados se revisaron los componentes para proponer opciones de mejora en cuanto a la calidad del servicio.

g) Educación Básica Especial

Con respecto a la Educación Básica Especial, la revisión se centró en el análisis de las causas que impiden o dificultan el incremento en el acceso a la educación para personas con discapacidad. En temas de implementación se analizaron las variables necesarias para mejorar el logro de aprendizajes como son los docentes, materiales de soporte y actitudes

dentro y fuera del contexto educativo. La revisión del gasto se centró, particularmente, en los servicios educativos denominados inclusivos, que permiten la atención de estudiantes con discapacidad en las escuelas de educación básica regular, mientras que los análisis sobre el servicio educativo prestado en los centros de educación básica especial no fueron abordados en profundidad. El servicio de soporte para mejorar la atención educativa ocurría a través del Servicio de Apoyo y Asesoramiento para la Atención a las Necesidades Educativas Especiales (SAANEE). Las conclusiones de la revisión del gasto fueron que esta intervención, dirigida a mejorar el proceso de atención educativa en las escuelas de educación básica regular, era muy deficiente, tanto por carencias en su diseño como fallas en su implementación. Con respecto al diseño, una comparación con los protocolos seguidos en sistemas educativos de otros países evidenció que el caso peruano carecía de definiciones con respecto a los perfiles profesionales, roles, y procedimientos asociados a la atención educativa. De otro lado, la implementación era limitada, se financiaba de forma incompleta, alcanzaba al 12% de escuelas que debía alcanzar y no se monitoreaba ni se generaba ningún tipo de registro operativo ni sobre sus resultados. De este modo, antes que ampliar el financiamiento, se identificaron mejoras necesarias al diseño e implementación, que permitieran además que la intervención sea evaluable.

Tras el desarrollo de los análisis en el marco de los procesos de revisión del gasto, una siguiente etapa consistió en comunicar los productos de los ejercicios de revisión del gasto de cada intervención, al interior del Ministerio; es decir, en las propias oficinas de línea responsables del diseño e implementación de la intervención, y la alta dirección de la entidad, quienes eran los principales tomadores de decisiones sobre las políticas. Para eso se prepararon informes ejecutivos y se realizaron presentaciones frente a ambos grupos. En el caso de las direcciones de línea, las presentaciones se realizaron de forma permanente, pues estuvieron involucradas en el desarrollo del proceso. Más aún, debido a que, en distintos casos, los directores responsables fueron reemplazados, por lo que las reuniones de presentación sobre los resultados de los procesos de revisión fueron planteadas en más de una ocasión. En el caso de la alta dirección (Ministro y el Viceministro de Gestión Pedagógica), la frecuencia de las reuniones fue menor, aunque, también en el caso del viceministro ocurrió un cambio por lo que la propuesta de resultados ocurrió, del mismo modo, en más de una ocasión⁷¹. En esta etapa es en la que

⁷¹ Entrevistas 1 y 4.

se tomaron decisiones de financiamiento y variaciones del diseño de las intervenciones. Los procesos de revisión del gasto no siguieron un ritmo de avance y culminación estándar, aunque a pesar de ello se logró prestar un asesoramiento oportuno para el proceso de formulación del presupuesto, con lo que se realizaron ajustes en la asignación presupuestal de las intervenciones⁷².

4. Análisis del caso de estudio

En el caso revisado el Minedu, entre otras estrategias empleadas, utilizó desde la UPP los procesos de revisión del gasto para generar mejoras en la política educativa, a partir de los cuáles se mejoró el asesoramiento a las alta dirección y funcionarios (directores a cargo de las intervenciones): se cambió la visión sobre el rol de la oficina en el cumplimiento de sus funciones, se creó un nuevo producto, se conformó un equipo y crearon procesos, de ejecutaron análisis, presentaciones y discusiones y se entregó la información en momentos oportunos a tomadores de decisiones. Esto se analiza a continuación:

Un primer tipo de análisis: la mejora en las políticas

Primero es posible reconocer los tipos de problemas que se lograron identificar tras la aplicación de los procesos de revisión del gasto en los diseños de las políticas en el año 2016. En relación a ello, en la experiencia estudiada se encuentra que, tras los procesos de análisis, se identificaron un conjunto de deficiencias en el diseño de las políticas que se encontraban en curso de implementación, cuya dotación de presupuesto iba en incremento, y sobre las que, a partir de dicho ejercicio, se realizaron modificaciones parciales o totales sobre sus diseños, impulsadas por las decisiones sobre la asignación presupuestal para el siguiente año fiscal.

Los problemas identificados en las políticas y las mejoras que se lograron aplicar a los diseños de las políticas examinadas fueron del siguiente tipo:

- a. No se identifica con claridad el problema que busca resolverse
- b. Inexistencia de objetivos u objetivos mal definidos
- c. Ausencia de criterios objetivos en los procesos de focalización

⁷² Entrevistas 4.

- d. Inviabilidad de universalización o de incremento de escala
- e. Ausencia de componentes o componentes de alto costo y sin sustento sobre su necesidad, que afectan la implementación

Este tipo de “deficiencias técnicas”, podría pensarse, se presentan por la necesidad de renunciar a un grado de contenido “técnico” de las políticas, a fin de adaptarse al contexto y lograr su viabilidad. Entre dichas razones, pueden explicar la necesidad de dicho ajuste: la aprobación (legitimidad) o la facilidad logística (capacidad operativa) en la implementación de las políticas y de las intervenciones, así como el grado de influencia o de poder de los actores involucrados en cada intervención (del Ministerio, del Ministro, de los Directores a cargo, de las Direcciones Regionales de Educación (DRE), de las Unidades de Gestión Local (UGEL), de los docentes, de las asociaciones de padres de familia, etc.). Sin embargo, las deficiencias identificadas no se sustentaron en dichas razones (mayoritariamente). Al contrario, se identificó un amplio margen por mejorar contenidos de diseño en las decisiones de implementación, pues las deficiencias se ocasionaron por la ausencia de mejores análisis e información en la toma de decisiones sobre sus diseños. Existían alternativas de diseño cuyas resistencias u opciones de implementación no fueron descartadas por una restricción de viabilidad política u operativa, sino porque no existían como opciones, es decir, no fueron consideradas como alternativas. En ese sentido, se trataba de la ausencia de información oportuna, una restricción que enfrentan los tomadores de decisiones: existe un límite de información, un límite de opciones que son puestas a su disposición, entre las cuáles se debe elegir en un lapso de tiempo acotado⁷³. La producción de las políticas debe sostener una propuesta de contenido técnico que se ajuste al contexto de implementación, y al tomar de decisiones se debe tener un grado de control sobre este proceso: se debe tener claridad sobre la necesidad de las decisiones sobre su diseño, y de la razón de ser de las variaciones sobre lo que análisis del tipo “técnico” sugieren.

Un segundo tipo de análisis: ¿Cómo se logró la mejora?

Este segundo tipo de análisis consiste en identificar el tipo de proceso que permitió el fortalecimiento de la función de asesoramiento: aquello que permitió someter a las políticas a este tipo de análisis y, asimismo, gatillar decisiones sobre los problemas

⁷³ La duración promedio de un ministro de educación en el Perú, desde el año 2000, sin considerar los casos de Chang (1695) y Saavedra (1144), es de 384 días. Apenas podrían llegar a tomar decisiones para cambios en las políticas para el próximo año fiscal al que son designados.

identificados. En ese sentido, en la experiencia estudiada se identifican que fueron dos los factores que permitieron el funcionamiento positivo antes descrito.

4.1. Un primer elemento: una oficina independiente a las responsables del diseño e implementación tuvo a cargo la identificación de problemas a partir de la examinación de las políticas con métodos de análisis y nuevas rutinas en la organización

En base a Moore (1995), es posible reconocer que los procesos de revisión del gasto constituyen un cambio o innovación en el enfoque sobre cómo desarrollaba el Minedu su gestión presupuestal y de planificación. La UPP del Minedu creó una nueva dinámica y nuevos productos como parte del sistema de asesoramiento sobre la política educativa: las revisiones de gasto de las diferentes intervenciones pedagógicas en el año 2016. Este cambio surge debido a una primera identificación de problemas en las políticas producidas por el Minedu, y la detección de oportunidades sobre cómo la UPP podía contribuir con mejorar dicha situación.

La UPP del Minedu conocía por aproximaciones previas que el diseño de las intervenciones contaba con deficiencias⁷⁴. La vinculación que logró identificar con respecto a su rol es que los problemas existentes en las políticas tienen que ver con la función de asesoramiento de las oficinas de presupuesto a las direcciones responsables de sus diseños e implementación en la elaboración de sus presupuestos públicos. A diferencia del enfoque de elaboración del presupuesto público basada en insumos e inerciales, un enfoque de gestión por resultados busca que en la elaboración del presupuesto público prevalezcan otros criterios, como la efectividad del gasto, la consistencia lógica de los diseños, y que a partir de ello se decida la asignación presupuestal, no sólo teniendo en cuenta el costo de las diferentes intervenciones que demandan presupuesto, sino también la efectividad o la posibilidad de obtener resultados que tienen las políticas que se financian. Estos requieren lograr enraizar en las organizaciones públicas cambios del tipo culturales, así como sobre instrumentos y procesos de gestión. Así, el problema específico concebido fue que el financiamiento de

⁷⁴ A partir del cumplimiento de sus funciones de gestión presupuestal y planificación. En base a entrevista 1, 4, 5, 6, 7 y 8.

las intervenciones que conforman la política educativa no se encontraba suficientemente vinculado con procesos de evaluación sobre su efectividad y sobre la consistencia de sus diseños. De este modo, se determinó conveniente mejorar el proceso de elaboración del presupuesto, como palanca de cambio de dicha situación, incorporando los procesos de revisión del gasto como instrumentos en la elaboración del presupuesto público⁷⁵.

Para este proceso la UPP requirió contar con mayores recursos. Asimismo, se observa que, mediante los procesos de revisión del gasto, en el Minedu se sometieron a algunas de sus políticas a análisis rigurosos, que implicaron la aplicación de diversos métodos de análisis y de nuevas rutinas, que, como resultado, en relación a lo que refiere Andrews (2017), permitieron llamar la atención sobre problemas existentes en sus diseños.

En cuanto a los recursos demandados, se encuentra, en primer lugar, la necesidad de disponer de la información existente en el Minedu sobre las distintas políticas y evaluaciones, por lo que se logró contar con un rol catalizador de la información y el conocimiento institucional existente sobre el rendimiento y problemas de las políticas (data, información de evaluaciones, conocimiento institucional). Asimismo, el proceso requirió contar con un equipo de analistas económicos que empleara las bases de datos existentes en el Ministerio, tanto aquellas particulares de cada intervención⁷⁶ como transversal a distintas intervenciones⁷⁷, y que tuvo como función principal el desarrollo de análisis estadísticos y evaluaciones sobre las intervenciones analizadas. Entre las características que destacan de este equipo, se encuentran la contar con capacidades para análisis estadísticos descriptivos e inferenciales (aunque, en el caso estudiado, se emplearon principalmente las del primer tipo⁷⁸); tener una dinámica de trabajo por proyecto⁷⁹; y encontrarse conformado en la propia UPP, lo que por la dependencia jerárquica pudo priorizar los análisis en su agenda y, en ese sentido, atender a la velocidad que le fueran solicitados⁸⁰.

⁷⁵ Interpretación propia, en base a entrevista 1, 4, 5, 6, 7 y 8.

⁷⁶ En base a entrevista 3. Es el caso del Registro de notas COAR.

⁷⁷ En base a entrevista 3. Es el caso de los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes, o de evaluaciones docentes.

⁷⁸ En base a entrevista 3

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ En base a entrevista 3

Segundo, el diseño involucró el desarrollo de una metodología apropiada y un soporte metodológico. En el caso particular del estudio, fue la metodología del *answer first* (respuesta primero), la que fue determinada a partir del asesoramiento de un consultor internacional, quien encabezó el desarrollo del proceso en términos metodológicos⁸¹. El desarrollo del proceso implicó capacitar en la metodología empleada a los especialistas de planificación y presupuesto y un acompañamiento metodológico permanente en la ejecución de los procesos de revisión del gasto. Para cumplimiento de la metodología, además, fue clave el perfil de los Jefes de la OPEP y la UPP, pues representaron una fuente de consulta y evaluación permanente y un medio de contacto con expertos nacionales e internacionales⁸².

Tercero, en relación al perfil especial buscado en especialistas de presupuesto, el proceso requirió que se tratase de un perfil que se acercara a ser un “experto temático” en el presupuesto asociado a una determinada problemática e intervención; es decir, se buscó acercarse a un conocimiento a profundidad del problema, ubicación dentro de la experiencia comparada, involucrado con el recojo de evidencias de evaluaciones sobre intervenciones o programas similares, reconocimiento de la situación local sobre la política involucrada, entre otros aspectos, en comparación con el perfil empleado por una lógica tradicional del presupuesto en el que este se limita a la aplicación de las normas de planeamiento y presupuestarias; es decir, un “experto en la aplicación de la normatividad presupuestal”. Ahora bien, una dificultad sobre el perfil es que al estar a cargo de funciones asociadas a la operatividad del Minedu, se enfrentó a dificultades de tiempo, pues la labor de revisión del gasto es una adicional a las funciones que regularmente ejecuta el profesional con este perfil (entre otras tareas, aquellas asociadas con la aprobación de modificaciones presupuestales, modificaciones del plan operativo del año en curso, y otras). Sin embargo, entre otros beneficios, se encuentra que al estar involucrados directamente la preparación de los planes y presupuesto, tiene mejores

⁸¹ Interpretación propia, en base a entrevistas 2 y 4.

⁸² Interpretación propia, sobre la base de las entrevistas 2 y 4. Es el caso, por ejemplo, del desarrollo de la revisión del gasto de la Jornada Escolar Completa. Esta intervención se ha puesto en marcha en diferentes países de la región, pero en ellos existen diferentes modelos aplicados. El conocimiento previo de los jefes de la OPEP y la UPP sobre este tipo de intervención permitió acudir a los modelos que por la semejanza en sus componentes al modelo peruano resultaron más útiles para extrapolar los aprendizajes obtenidos en razón de los análisis que se pretendieron desarrollar en la revisión de dicha intervención. Este fue el caso de modelos de Jornada Escolar Extendida aplicados en la experiencia brasilera.

antecedentes sobre las intervenciones que se atienden (diagnóstico, diseño, etc.), y tienen mayores coordinaciones con los equipos profesionales de las direcciones de línea.

En cuanto a las nuevas rutinas de trabajo, es posible identificar que aquellas empleadas en los procesos de revisión del gasto fueron las siguientes:

- Análisis lógicos y estadísticos
- Reuniones de trabajo entre equipos de la UPP (presentaciones entre equipos, discusiones y análisis conjuntos, etc.)
- Reuniones de trabajo con oficinas responsables de las políticas (presentaciones entre equipos, discusiones y análisis conjuntos, etc.)
- Tareas asociadas a catalizar información (reuniones con otras oficinas del Minedu)
- Visitas a los servicios involucrados y entrevistas con actores diversos (especialistas del Minedu, expertos nacionales e internacionales, etc.)

En relación a lo señalado por Andrews (2017) es posible reconocer que el Minedu adoptó un enfoque de ajustes sobre las políticas en base a la identificación de problemas y la generación de alternativas acordes a su entorno institucional. Para ello, la UPP fungió el rol de una contraparte a las oficinas responsables que acompañó dicho proceso contribuyendo con que los cambios se sustenten en análisis técnicos y confiables.

Los análisis que se desarrollaron cuentan como antecedentes su aplicación en los Gobiernos más desarrollados (países de la OCDE lo aplican sistemáticamente, por ejemplo⁸³), en la búsqueda por mejorar la priorización de la asignación presupuestal en el proceso presupuestario⁸⁴ y mejorar la calidad del asesoramiento que se presta a los decisores políticos. Particularmente en el caso de los Ministerios u Oficinas Centrales de Presupuesto, entre los análisis empleados en el marco de procesos de revisión del gasto (*spending review* o *expenditure review*, en inglés) se encuentran los análisis de economía, eficiencia y efectividad, que incluyen: análisis agregados de consistencia con el marco macroeconómico, análisis de consistencia en la asignación entre sector o programas y los

⁸³ Pueden consultarse en su portal institucional: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>.

⁸⁴ Robinson (2013)

objetivos de Gobierno, análisis de impacto de programas o proyectos, análisis de costos centrados en insumos de los programas o proyectos, entre otros⁸⁵.

A partir de la descripción de los procesos de revisión del gasto en las distintas políticas del Minedu en el año 2016⁸⁶ es posible identificar los métodos de análisis lógicos y estadísticos aplicados fueron los siguientes:

- Definición del problema que atienden y objetivos de las políticas,
- Determinación de la población objetivo o procesos de focalización,
- Consistencia en las relaciones de causalidad entre las causas indirectas y las causas directas de los problemas diagnosticados,
- Consistencia en las relaciones de causalidad de los componentes de diseño y las causas directas e indirectas que atienden,
- Análisis sobre los procesos de implementación
- Análisis de costo eficiencia y de costo beneficio de las intervenciones o componentes

La particularidad del caso específico permite comprender mejor la decisión de uso de estos métodos de análisis: el sector educación tuvo el más alto presupuesto histórico en el año 2016, como continuidad de la ejecución de un alto presupuesto en años previos, dirigidos a diversas intervenciones, que poseían diseños distintos: diagnósticos, objetivos, poblaciones objetivos o focalizaciones, componentes y otros. De esta forma, en varias de dichas intervenciones existía la posibilidad de contar con conclusiones con respecto a su funcionamiento, y en ese sentido, evitar el gasto incremental de ellas como consecuencia del incremento en el sector, sometiéndolas a un análisis de efectividad, diseño e implementación para juzgar su financiamiento. El que se haya desarrollado los análisis de diversas políticas desde la UPP le permitió al Minedu contar con una mirada comparativa entre ellas, los que alimentó las propias técnicas y tipos de análisis que realizaron, y este tipo de análisis, parece ser, resulta más conveniente en contraste con los análisis “funcionales” o “por departamentos”, usualmente generados por las oficinas responsables de las políticas.

⁸⁵ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2017)

⁸⁶ Ver sección 3.3 La aplicación de procesos de revisión del gasto.

Un siguiente aspecto importante que es posible reconocer es que los análisis que se llevaron a cabo buscaron encontrarse fundamentados en las capacidades del Ministerio, así como en el contexto institucional de las intervenciones. Como señala Andrews (2017), medidas del tipo *top-down*, incluso cuando se da por sentado que logran identificar una práctica de política que hay funcionado en otras experiencias (y no basada únicamente en la intuición de quien ocupa el cargo temporalmente) tienen el fracaso asegurado si no se toman como insumos de diseño que son complementados con análisis con el contexto institucional y capacidad del Estado que las implementa. En el caso de estudio es posible reconocer las consideraciones existentes en torno a esta premisa.

En primer término, se delimitaron las políticas analizadas y los tipos de análisis por las propias restricciones organizacionales del Minedu al desarrollar el ejercicio. Entre las consideraciones tomadas en cuenta, se encuentran las siguientes⁸⁷. En primer término, se trataba de un proceso endógeno en el Ministerio de Educación, lo que implicaba, entre otras tareas, la de incluirlo en la agenda de la Alta Dirección y de las oficinas de línea involucradas, entre otros. Segundo, se trataba de una primera experiencia que sería llevada a cabo con una estructura organizacional propia del Ministerio y no externa, lo que implicó cambios en las rutinas de trabajo y aprendizaje. En ese sentido, el proceso implicaba que sería necesario generación de equipos, roles, y capacidades para el desarrollo del proceso, así como definir con mayor especificidad los productos esperados de los análisis, y el resto de procesos involucrados, como las coordinaciones con la alta dirección y las oficinas de línea, entre otros. Tercero, se contaban con pocas evaluaciones realizadas sobre las políticas sujetas a los procesos de revisión del gasto, así como limitada información disponible para análisis de las intervenciones. Cuarto, la determinación de los plazos de modificaciones al diseño de las políticas: estas no pueden ocurrir estando la prestación del servicio en ejercicio, y el presupuesto en ejecución, sino en la fase previa, para evitar afectar el servicio público.

En segundo término, el desarrollo del proceso se sustentó en la información disponible sobre las políticas (data), así como sobre el conocimiento institucional que buscó comprender la lógica de los diseños o procesos de implementación actuales, detectar

⁸⁷ Interpretación propia, en base a entrevista 1.

problemas potenciales y soluciones, así como las limitaciones para optar por otras alternativas, a través de reuniones de trabajo conjunta con directores y equipos técnicos de las oficinas responsables del diseño de las políticas, que permitieron por ejemplo, que se lograra compartir información, participar de los análisis sobre las definiciones de las hipótesis empleadas, juzgar la viabilidad operativa y política de las alternativas generadas, entre otros.

El que este proceso haya sido desarrollado desde la UPP del Minedu y no desde las oficinas responsables del diseño e implementación de políticas, permitió que en el Minedu mejorada la asimetría de información existente entre la alta dirección de la entidad (*principales*) y los responsables del diseño de las políticas (*agentes*), y en consecuencia el propio proceso de la rendición de cuentas al interior de la organización. De esta manera, la alta dirección de la entidad pudo tener una mejor información con respecto a los problemas existentes en las políticas, contrastando aquella reportada por las oficinas responsables con aquella presentada por la UPP, lo que se estima facilitó la toma de medidas para retar a los equipos para mejorar las políticas que producen. Esta misma dinámica, además, pudo replicarse al interior de las propias oficinas responsables del diseño de las políticas.

4.2. Un segundo elemento: el empleo de los momentos de decisión sobre la asignación presupuestal para impulsar decisiones sobre las alternativas a los problemas detectados

El segundo factor que permitió las mejoras en las políticas del Minedu del año 2016 al año 2017 fue la asociación que los análisis desarrollados tuvieron con la provisión de recursos a las intervenciones. En el caso estudiado, resalta el hecho de que la mayoría de los recursos empleados en los análisis de las políticas existían en el Ministerio (bases de datos sobre las intervenciones, resultados de evaluaciones realizadas, conocimiento institucional sobre problemas de las políticas y sobre las oportunidades de mejora), pero los procesos de revisión del gasto permitieron emplearlos en métodos de análisis orientados a la toma de decisión sobre las intervenciones al momento de las decisiones sobre su financiamiento.

Los problemas identificados en los análisis, y en algunos casos las alternativas que se generaron sobre ellos, fueron empleados como insumos en los momentos de decisión sobre la asignación presupuestal: decisiones de incremento del crédito presupuestal, de mantenimiento del presupuesto empleado, de recorte presupuestal sobre los componentes vigentes del diseño de las políticas. En otros casos, se llegaron a tomar decisiones sobre las modificaciones del diseño de las políticas, a fin de asignarle un financiamiento para el siguiente año fiscal. De este modo, los espacios de asignación presupuestal constituyeron un elemento clave pues toda política se encontró obligatoriamente involucrada, y representaron efectos tangibles para el impulso de cambios sobre las políticas.

La importancia de que se hayan evidenciado los problemas de las políticas en la elaboración del presupuesto radica en las características del manejo presupuestal y la particularidad del servicio público provisto por el sector educación. En cuanto al primero, la elaboración del presupuesto público es un de las fases del ciclo presupuestal que se debe realizar obligatoriamente en cada año fiscal. En ella se determina la asignación del presupuesto a las líneas de gasto de toda entidad pública: la elaboración, que incluye el proceso de programación y formulación, culmina con la aprobación del presupuesto inicial de apertura de la entidad pública (PIA). El PIA aprobado, contiene los techos presupuestales establecidos para una entidad para su ejecución durante el año fiscal (enero a diciembre). Las particularidades del caso peruano, además, resaltan la importancia de ubicar el problema en la fase de elaboración del presupuesto público. La Ley de Presupuesto para cada año fiscal constituye un instrumento de planificación que determina, sustantivamente, la ejecución de las políticas públicas (programas, intervenciones) y su presupuesto. La Ley de presupuesto aprueba distintas regulaciones sobre la ejecución del presupuesto público. Por ejemplo, puede exceptuar, por tener rango de Ley, de las restricciones que establece el marco normativo del presupuesto público a determinados sectores o líneas de gasto.

Con respecto al segundo aspecto, la particularidad del sector educación es que el servicio educativo es un servicio público fundamental, que debe funcionar cumpliendo el calendario del año escolar, según el cual la prestación efectiva a los estudiantes ocupa 10

de los 12 meses del año (de marzo a diciembre). Se trata de un servicio público altamente sensible, pues garantiza el derecho a la educación de los peruanos. En ese sentido, mejorar la calidad del gasto del sector educación no es un ejercicio que pueda realizarse en un año escolar en ejecución, pues puede verse afectada el acceso al servicio. Es conveniente, por ello, mejorar el proceso preparativo del año escolar, es decir, en el año fiscal precedente al año escolar en ejercicio⁸⁸.

Entre las posibilidades que permite identificar mejoras en el proceso de elaboración del presupuesto, se encuentra, por ejemplo: evitar incrementar en líneas de gasto ineficientes, o en su defecto, o promover la asignación, lo que tiene relación con el incremento o reducción de meta física en dichas líneas de gasto; redefinir focalizaciones y padrones en las intervenciones; financiar o desfinanciar determinados componentes de intervenciones; entre otras⁸⁹. Es por estas razones que los momentos de discusión sobre la asignación presupuestal constituyen espacios críticos para mejorar las políticas, pues los cambios se concretan en las reglas incluidas en la Ley de presupuesto que se aprueba para el sector público y en el PIA de cada entidad.

La alta dirección de la entidad es quien tomó las decisiones sobre el financiamiento de las políticas. En ese sentido, fue parte de este segundo factor el involucramiento de la alta dirección de la entidad. De otro lado, se observa que otra consideración importante con respecto a este segundo factor fue que se requirió que las decisiones de mantener o modificar el diseño de las políticas fueran de la mano con los plazos de los ciclos presupuestales. Los análisis que se desarrollaron, en ese sentido, tuvieron una perspectiva centrada en el control del presupuesto y enmarcar sus productos en los plazos del proceso presupuestario.

Finalmente, si bien es posible reconocer que los espacios de decisión sobre el presupuesto público contribuyeron con impulsar decisiones de alternativas sobre los problemas detectados en el diseño de las políticas, es posible identificar que existieron distintos liderazgos en la aplicación de dichas alternativas, que parecen haber sido motivados por los procesos de revisión del gasto. Es el caso, por ejemplo, de las modificaciones

⁸⁸ Interpretación propia, en base a entrevista 1 y 4.

⁸⁹ Interpretación propia, en base a entrevistas 1 y 4.

aplicadas a los acompañamientos pedagógicos, para el que fue crítico que la directora de la Dirección de Formación Docente en Servicio impulse modificaciones sobre problemas y alternativas previamente promovidas también por los momentos de asignación presupuestal, en el marco de los procesos de revisión del gasto.

5. Conclusiones del estudio

La experiencia estudiada muestra una de las estrategias que pueden emplear las burocracias en los Estados en países en desarrollo en la búsqueda por producir mejoras en sus políticas. Específicamente, se trata de cambios en la forma en que desempeñan su función de asesoramiento sobre las políticas.

En el caso se muestra que el Minedu, en el año 2016, buscó mejorar las intervenciones que conformaban la política educativa a partir del desarrollo de los procesos de revisión del gasto, como parte del sistema de asesoramiento sobre las políticas existente en el Ministerio. No es posible señalar que estos cambios mejoraron los resultados de las políticas rediseñadas, pero sí es posible afirmar que estas mejoran, pues luego del proceso empleado, estas contaron con diseños más consistentes y con mejores atribuciones para su evaluación, de manera que se puedan medir sus resultados. Entre dichas variaciones, se encuentran las siguientes: definición del problema público que atienden, objetivos mejor definidos y mejores criterios e instrumentos de focalización, organización de sus componentes en base a criterios establecidos por las políticas y no de forma arbitraria, entre otros.

El caso muestra de manera secundaria que el tipo de deficiencias que pueden presentarse en las políticas no tienen que ver con la capacidad de implementación en su entorno político o con su capacidad operativa, sino que son débiles en la definición sustantiva de una solución a los problemas que buscan atender. Esto se sustenta en el caso estudiado: diseños incompletos, componentes en los diseños que carecen de un sustento sobre su contribución a la implementación de las intervenciones o a sus resultados, información generada dispersa o escasa, y no empleada para tomar decisiones sobre su diseño (como mejores criterios de focalización), conocimiento sobre problemas y oportunidades de

mejora almacenado en las mentes de los “implementadores”, pero no introducidos a los diseños, etc.

En ese sentido, a partir de la experiencia estudiada, es posible participar de la discusión teórica sobre la relación del funcionamiento de las burocracias y la mejora de las políticas: a partir del estudio es posible afirmar que las burocracias pueden tener un rol fundamental en dicho proceso, pues pueden mejorar las políticas fortaleciendo sus sistemas de asesoramiento, lo que tiene repercusiones en la calidad de los rediseños de las políticas. Mejorar su asesoramiento implica mejorar los análisis sobre las políticas (lógicos, estadísticos, contextuales) y la información que se pone a disposición de los tomadores de decisiones en momentos oportunos. Estas mejoras en los diseños de las políticas hacen más probable que estas puedan generar resultados, o por lo menos que estas sean evaluables. Así, se destaca que el fortalecimiento de los sistemas de asesoramiento en las burocracias es un medio a través del cual los Estados en desarrollo pueden buscar “escapar” de aquel atasco en que subsisten, en un permanente estado de ineficiencia, como lo ha señalado Andrews (2017).

De otro lado, si bien se concluye que a través de la función de asesoramiento las burocracias pueden mejorar las políticas, se propone que dos elementos pueden contribuir con dicha tarea: de un lado, que exista un balance en cuanto a la responsabilidad de diseñar e implementar y la identificación permanente de problemas en dichos diseños, y, de otro lado, que se empleen los momentos adecuados para lograr tomar decisiones de cambio sobre dichos diseños (de asignación presupuestal).

En el caso estudiado, el proceso de cambio entra en operación a partir de la puesta en marcha de una dinámica de trabajo a cargo de una oficina independiente (UPP) a aquellas responsables de los diseños e implementación (direcciones de línea), lo que generó una situación de asimetría de información distinta en las instancias de dirección al interior del Ministerio. Así, se genera mejor información para discutir sobre diseños de políticas más consistentes. Ello requiere que se tenga que fortalecer la capacidad analítica de las entidades, lo que incluye: cambios en los perfiles profesionales que desempeñan la labor del asesoramiento, tiempo en la dedicación a ejecutar dichas tareas, acceso a información, entre otros. Asimismo, debe incluir como recurso la información provista de la

interacción con el contexto en el que se implementan las políticas, que permiten conocer las restricciones existentes para la implementación de los diseños por razones diversas: actores, recursos, etc. Finalmente, los momentos de asignación presupuestal son los pertinentes y efectivos para la toma de decisiones con respecto a los rediseños.

Con respecto al diseño organizacional, el estudio indica que es útil que exista un balance en los propios mandos medios de las burocracias, para generar un contrapeso del componente de análisis técnico con respecto a la mirada de viabilidad en la implementación que prima en aquellas instancias responsables del diseño e implementación de las políticas. Asimismo, el estudio sugiere que las oficinas de presupuesto son las más indicadas para ejercer este rol por la naturaleza propia de sus funciones: recoger información y analizarla para introducir los cambios al asignar y seguir la ejecución del presupuesto público.

El estudio de caso tiene la limitación de no contrastar con otros casos la conclusión y las premisas que se proponen. Sin embargo, permite plantear preguntas que representan posibilidades de otros estudios para fines comparativos: ¿De qué otro modo funcionan las burocracias que logran mejorar sus políticas? Si bien esta pregunta teórica puede parecer amplia, por lo referido a qué significa que las políticas mejoren, debe considerarse la definición que en este estudio se ha dado a este concepto: las políticas mejoran cuando obtienen resultados, pero también mejoran cuando obtienen diseños con mejor consistencia lógica, de manera que sea posible que representen soluciones sustantivas a los problemas que buscan atender. De este modo, se acotan las posibilidades de casos que se proponen estudiar para fines de la comparación de esta teoría: por ejemplo, aquellas experiencias en las que las políticas migran a otros diseños (o sufren modificaciones) basándose en criterios arbitrarios, pero que no representan soluciones sustantivas o con alguna posibilidad de mejorar la atención de un problema, no son útiles. En cuanto a las respuestas, algunas hipótesis puede relacionarse, por ejemplo, con la cantidad de actores que se logran involucrar alrededor de la política⁹⁰.

De otro lado, el estudio sobre el funcionamiento de las burocracias que logran mejorar sus políticas puede ser complementado con otras miradas centradas en las variables que

⁹⁰ En base a los autores revisados.

aquí se han propuesto: el asesoramiento en las políticas y los momentos de asignación presupuestal. Así, podría plantearse lo siguiente: ¿Qué otros elementos explican la mejora de las políticas (en los términos definidos en este estudio) además del funcionamiento de las burocracias? En relación al caso peruano, pueden estudiarse las dinámicas asociadas a los instrumentos del presupuesto en base a resultados como una alternativa comparativa, en las que la presencia del Ministerio de Economía es un elemento sustancial. Otra posibilidad es aplicar esta teoría a la dinámica que se desarrolla al interior de Ministerios que cuentan con oficinas de monitoreo, seguimiento y evaluación, pero que carecen de la competencia vinculada a la asignación presupuestal. También podrían estudiarse en qué medida, ese rol de asesoramiento, es fortalecido o incluso suplido por la presencia de los centros de investigación o *think tank* alrededor de la política.

En cuanto a sus implicancias prácticas, estas conclusiones son relevantes pues, primero, advierte sobre la existencia de un problema esperado: las políticas públicas no funcionan en el Perú, entre otras razones, porque carecen de diseños consistentes. Dicha consistencia lógica se demuestra en el tipo de problemas hallados: ausencia en la definición de problemas públicos que resolver, sin objetivos establecidos, sin focalizaciones o basadas en criterios arbitrarios, con débiles sustento entre las relaciones de causalidad entre sus medios y sus fines, etc. Políticas de esta naturaleza se crean, se mantiene, se amplían, o se modifican manteniendo las mismas condiciones, sin que haya resultados esperados o sin que exista la posibilidad de juzgar sus componentes.

Los planteamientos de este documento brindan a los reformadores insumos para diseñar estrategias de reforma de políticas en las organizaciones responsables de diseñarlas. En resumen, se ha afirmado la necesidad de introducir análisis lógicos y estadísticos que sean ejecutados por una unidad independiente y de emplear los momentos de asignación presupuestal para promover esos procesos de mejora gradual en las políticas. Esto parece ser estratégico en términos de construcción de capacidades en Estados en desarrollo pues estos carecen de recursos de distintos tipos⁹¹, como es el caso de los recursos involucrados en el caso de estudio. De este modo, este estudio propone un tipo de funcionamiento en un Ministerio para fin de mejorar sus políticas: se propone que la función de asesoramiento puede mejorar esta situación, que esta función debe ser fortalecida, y que

⁹¹ Grindle (2006)

debe ser dirigida por las oficinas de presupuesto. Son dichas oficinas las que pueden llevar a cabo los procesos de análisis y asesoramiento, pues permiten generar el contrapeso a las oficinas responsables – órganos de línea- así como emplear los momentos de asignación presupuestal para los rediseños. Finalmente, el estudio advierte que la implementación de presupuestos en base a resultados, impulsado desde el Ministerio de Economía, enfrenta la restricción de las capacidades analíticas en los equipos responsables del diseño de las políticas, pero también en las propias oficinas de presupuesto, que aún evidencian el cumplimiento de un rol de asesoramiento “en forma”, pero que no funciona realmente.

Finalmente, en cuanto a aquello que no aborda este estudio, se destaca la limitación en el análisis de aquello que la experiencia estudiada no logra; es decir, aquellas políticas en las que no hubo modificaciones o aquellos tipos de cambios que no se lograron introducir a partir de los análisis y rutinas que se emplearon. En ese caso, podría haberse empleado un marco de análisis centrado en las características de las políticas o las alternativas de cambio que se identificaron sobre ella, tomando como referencia los planteamientos de Grindle (1990) sobre los procesos de implementación de políticas en países en desarrollo, o los espacios de diseño referidos por Andrews et al. (2017) en relación a la identificación de puntos de entrada de los procesos de reforma. Esto se debe a que la intención de este estudio fue conocer la dinámica, o el “funcionamiento” en la burocracia (al interior del Ministerio), que permitió que se generaran determinados cambios en sus políticas, así como en identificar las características que permitieron que este proceso se desarrolle. Sin embargo, se reconoce que es una arista que puede enriquecer el aprendizaje sobre el funcionamiento de las burocracias y los procesos de reforma de las políticas ausente en este documento.

6. Bibliografía

- Andrews, Matt et al. (2017). *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Andrews, Matt (2013). *Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation*. *Journal of Development Studies*, Vol. 49, No. 1, 1–18, January 2013.

- Andrews, Matt et al. (2013). *Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Development*. Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Paper Series.
- Bach, Tobias (2012). *The role of agencies in policy-making*. Policy and Society, 31:3, 183-193.
- Bowornwathana, Bidhya et al. (2010). *Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters*. Public Organization Review, Vol. 10, pp. 303-321, 2010. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. PP10-02.
- Capano, Giliberto (2009). *Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate*. Journal of Comparative Policy Analysis, 11:1, 1-5.
- Carranza, Luis (2006). *La economía política del proceso presupuestario*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cerna, Lucie (2013). *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. Organization for Economic Co-operation and Development.
- Dargent, Eduardo (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- Díaz, Roger (2012). *Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera Aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Instituciones para el Desarrollo.
- Echebarria, Koldo (1999). *La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público*. En: Losada (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID.
- Graham, Grindle, Lora and Seddon (1999). *Improving the Odds. Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Grindle, Merilee (2006). *Good Enough Governance Revisited*. A Report for DFID with reference to the Governance Target Strategy Paper, 2001.
- Grindle, Merilee (1991). *After the decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries*. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.
- Howlett and Ramesh (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press. 3rd Edition.

- Kingdom, John (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Longman.
- Lahera, Eugenio et al. (2000). *Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 16 (Feb. 2000). Caracas.
- Lora, Eduardo (2007). *El estado de las reformas del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Luca, Davide (2016). *Do bureaucracies enhance or constrain policy effectiveness? Evidence from Turkey's central management of public investment*. LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series No. 109/2016.
- Moore, Mark (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard Univ. Press.
- Rauch, James et al. (1999). *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. University of California, San Diego, Department of economics, Discussion Paper 99-06.
- Rawat, Pragati et al. (2016). *Kingdoms "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?* Politics & Policy, Volume 44, No. 4.
- Robinson, Marc (2013). *Spending Reviews*. Annual meeting of OECD Senior Budget Officials, OECD Working Party of Senior Budget Officials.
- Shack, Nelson (2010). *Presupuestar en Perú*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES. Series Gestión Pública.
- Shick, Allen (2002). *El Estado que rinde: Reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora pero cuya implantación aún está pendiente*. Documento de apoyo a la presentación ante el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de Londres del 2 al 3 de diciembre de 2002.
- Xu, Wu et al. (2015). *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*. Policy and Society.

Instituciones

- Banco Mundial (2012). *Public Expenditure Review for Peru: Spending for Results*.
- Banco Mundial (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2017). *A Manual on the Design and Conduct of Public Expenditure Reviews in Caribbean Countries. Applications to Education, Health, Agriculture and Social Protection.*
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2016.*
- Ministerio de Educación (2017). *El Perú en PISA 2015. Informe Nacional de Resultados.* Unidad de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.
- Ministerio de Educación (2016). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes? Resultados de la ECE 2016.* Unidad de Medición de la Calidad de los Aprendizajes.
- Ministerio de Educación (2015). *Informe de resultados de los expenditure review.*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo.* Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris.

7. Anexos

Anexo 1. Entrevistados

Perfil	Entrevistado
1) Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto	José Carlos Chávez Cuentas
2) Coordinador metodológico	Joao Paulo Faria de Araújo
3) Coordinador de análisis económicos	Gustavo Andrei Bartra Basurto
4) Especialistas en planificación y presupuesto	Lorena Pastor Palacios
	Claudia Fiorella Gonzales Velásquez
	Francesca Stephany Sandoval Moreno
	Lorena Góngora Chiguaman
	Valeria Inés Rojas Infantas

Anexo 2. Guías de entrevistas

Guía de entrevista Perfil 1: Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto

Tópico de referencia	Preguntas guía
El problema	<p>¿Cómo se origina la idea de desarrollar procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cuál es el problema que se atiende con dichos procesos?</p> <p>¿A qué se debe dicha situación?</p> <p>¿Realizan los jefes de presupuesto procesos de revisión del gasto con regularidad? ¿Por qué?</p>
El concepto de solución	<p>¿Qué son los procesos de revisión del gasto? ¿Cuáles son sus características principales?</p> <p>¿Cuáles son los objetivos y los productos de los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Qué condiciones son necesarias para que se puedan desarrollar procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cómo conocía usted sobre los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Qué otras herramientas emplean los jefes de presupuesto para atender el problema que usted identificó? ¿En qué consisten?</p> <p>¿Por qué es apropiado desarrollar procesos de revisión del gasto y no otras de esas herramientas?</p>
La solución diseñada	<p>¿Cuáles son las características de los procesos de revisión del gasto que se ejecutaron en el Ministerio de Educación en el año 2016?</p> <p>¿Cuáles son las condiciones organizacionales en el que se desarrollaron los procesos de revisión del gasto? ¿Con qué recursos disponía usted para desarrollarlos?</p> <p>¿Cómo se organizaron los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿en qué periodo se desarrollaron?</p>

Tópico de referencia	Preguntas guía
	¿Cuáles fueron los productos de los procesos de revisión del gasto? ¿Cómo se emplearon?

Guía de entrevista Perfil 2: Coordinador metodológico

Tópico de referencia	Preguntas guía
El problema	¿Cuál es el problema que le plantearon para desarrollar los procesos de revisión del gasto?
El concepto de solución	<p>¿Qué busca una práctica como los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cuáles son los antecedentes de aplicación sobre los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Qué condiciones ideales para desarrollar procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cuál es la frecuencia de aplicación de procesos de revisión del gasto? ¿Cómo es posible su institucionalización?</p> <p>¿Cuáles son los productos que se obtiene con los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Qué etapa debe seguir a los proceso de revisión del gasto?</p>
La solución diseñada	<p>¿Qué buscaron los procesos de revisión del gasto que se desarrollaron en el Ministerio de Educación en el año 2016?</p> <p>¿Con qué recursos se contaron para el desarrollo de procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cuál fue la dinámica de trabajo para el desarrollo de los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cuál fue la vinculación de los procesos con el ciclo presupuestal?</p> <p>¿Cuáles fueron los productos que se obtiene con los procesos de revisión del gasto?</p>

Guía de entrevista Perfil 3: Coordinador de análisis económicos

Tópico de referencia	Preguntas guía
La solución diseñada	<p>¿Cuál fue el rol del equipo de análisis económico en los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Con qué recursos contó para el cumplimiento de dicho rol?</p> <p>¿Cuáles fueron las capacidades que requirió tener su equipo para el desarrollo de los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cómo se desarrolló la dinámica de su equipo para el cumplimiento de su rol en los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Qué dificultades se presentaron? ¿Cómo las superaron?</p> <p>¿Cuál fue el vínculo del rol desempeñado por su equipo con el ciclo presupuestal?</p> <p>¿Qué tipos de productos generaron los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Cuáles fueron las limitaciones que tuvieron dichos productos?</p> <p>¿Qué capacidades desarrolló el equipo a lo largo del proceso?</p>

Guía de entrevista Perfil 4: Especialista en planificación y presupuesto

Tópico de referencia	Preguntas guía
La solución diseñada	<p>¿Cuáles fueron los objetivos de los procesos de revisión del gasto que desarrollaron y cómo variaron en su desarrollo? ¿Cómo se definieron esos objetivos? ¿A qué se debieron esas variaciones?</p> <p>¿Con qué criterios se decidieron esas variaciones?</p> <p>¿Con qué recursos contaron para el desarrollo de los procesos de revisión del gasto? ¿Qué limitaciones encontraron en este aspecto?</p> <p>¿Cómo se desarrolló la dinámica de trabajo en los procesos de revisión del gasto que ejecutaron? ¿Cómo se dieron las interacciones con los actores que participaron en los procesos de revisión del gasto?</p>

Tópico de referencia	Preguntas guía
	<p>¿Qué dificultades encontraron en el desarrollo de los procesos de revisión del gasto? ¿Cómo se buscaron superar?</p> <p>¿Cómo se vincularon los procesos de revisión del gasto con el ciclo presupuestal?</p> <p>¿Cuáles fueron los productos de los procesos de revisión del gasto?</p> <p>¿Qué fortalezas y debilidades encuentran en la forma en que se desarrollaron los procesos de revisión del gasto para su aplicación en un nuevo ciclo?</p>



Anexo 3. Organigrama del Minedu (2016)

Organigrama MINEDU

Aprobado por D.S. N.º 001-2015-MINEDU

HASTA EL TERCER NIVEL ORGANIZACIONAL

