

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“VARIABLES SOCIO-POLÍTICAS Y DE CONTEXTO EN LA
IMPLEMENTACIÓN DESCENTRALIZADA DEL PROGRAMA
PRESUPUESTAL 90 EN LA REGIÓN LORETO DURANTE EL
PERIODO 2015-2017”

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

AUTOR

Krishna David Castillo Thorne

ASESOR

Giofianni Diglio Peirano Torriani

LIMA – PERÚ
OCTUBRE, 2019

RESUMEN

En el contexto del Presupuesto por Resultados en el Perú se estudia la implementación del Programa Presupuestal 90 en la región Loreto durante el periodo 2015 al 2017. Dicha intervención, como herramienta de la corriente de la Nueva Gestión Pública, busca alinear la asignación presupuestal con acciones que buscan mejorar los logros de aprendizaje medibles a través de indicadores confiables. La investigación se centra en las variables de contexto que influyen en los resultados de la implementación del programa presupuestal en un esquema descentralizado con la participación del Ministerio de Educación como ente rector y los Gobiernos Regionales como ejecutores centrales. A través de un análisis mixto cuantitativo y cualitativo de los indicadores presupuestales junto con un detallado análisis de actores y sus relaciones complejas se logra entender varias deficiencias ocultas dentro del contexto propio de la implementación descentralizada. Dichas variables de contexto son principalmente la falta de coordinación entre niveles de gobierno, la falta de confiabilidad en los sistemas de información, la baja capacidad operativa de los gobiernos regionales como actores centrales y la rigidez normativa vigente del presupuestal.

Palabras claves: Presupuesto por resultados, programas presupuestales, descentralización, educación, gobierno regional, análisis de actores.

ABSTRACT

In the context of Performance Budgeting in Peru, this document analyzes the implementation of the Budget Program 90 in the Loreto region during the 2015-2017 period. As part of the New Public Management approach, it seeks to align budget assignment with education goals measured by key performance indicators. The research focuses on the context variables that affect the results of the budget program in a decentralized context with involvement of the Ministry of Education overseeing rules and the local governments on a key implementation role. With a mixed quantitative and qualitative approach we use budget indicators and stakeholder analysis to understand the difficulties that lie hidden in the decentralized implementation. The most important context variables are lack of coordination between levels of government, unreliable information systems, low operative capabilities of local governments and rigid budget legislation.

Key words: Performance Budgeting, decentralization, education, local government, stakeholder analysis.

ÍNDICE

RESUMEN	ii
ÍNDICE	iii
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	v
LISTA DE TABLAS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1: Marco Teórico y Estado de la Cuestión	13
1.1 Marco Teórico	13
1.1.1 La Nueva Gestión Pública	13
1.1.2 Presupuesto por Resultados y Programas Presupuestales	15
1.1.3 Descentralización y gestión descentralizada de la educación	18
1.1.4 Variables sociopolíticas y de contexto	21
1.2. Estado de la cuestión	24
1.2.1 Efectos y resultados de los procesos de descentralización	25
1.2.2 Implicancias de la implementación del PpR	27
CAPÍTULO 2. Características generales del PpR y el PP 90	29
2.1 Descripción del PP 90	29
2.2 Antecedentes del Programa Presupuestal 90	30
2.3 Estructura funcional programática	31
2.4 Compromisos de Desempeño (CdD)	35
CAPÍTULO 3. Presupuesto público e indicadores del PP90	38
3.1 Características del presupuesto público	38
3.1.1 El ciclo presupuestal, programación anual y multianual	38
3.1.2 Actividades y Proyectos	39
3.1.3 Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto institucional Modificado	40
3.1.4 Modificaciones presupuestarias	42
3.1.5 Compromiso, Devengado y Girado	42
3.1.6 Genéricas de Gasto	43
3.1.7 Esquema de transferencias condicionadas por tramos	44
3.2 Análisis presupuestal del PP 90 en Loreto durante los años 2015-2017	45

3.3 Resultados de la implementación del PP90 en metas físicas y pruebas estandarizadas	48
3.3.1 Metodología de la ECE	49
3.3.2 Resultados de la ECE en Loreto entre el 2015 y el 2017	50
3.3.3 Logro de compromisos de desempeño	54
3.4. Análisis preliminar del esquema presupuestal del PP90	55
3.4.1 Variables externas	55
3.4.2 Variables internas	57
3.4.2.1 Poca capacidad operativa de las DRE y UGEL	57
3.4.2.2 Baja confiabilidad de los sistemas informáticos	60
3.4.2.3 Poca discrecionalidad en el uso del presupuesto asignado	62
CAPÍTULO 4. Factores sociopolíticos intervinientes en la implementación del PP90	64
4.1 Análisis de Actores involucrados en la implementación el PP90	64
4.1.1 Gobierno Central	66
4.1.1.1 Ministerio de Educación – MINEDU	66
4.1.1.2 Ministerio de Economía y Finanzas – MEF	67
4.1.1.3 Otros actores del gobierno central	68
4.1.2 Gobierno Regional	68
4.1.2.1 GORE – Pliego del Gobierno Regional de Loreto	68
4.1.2.2 Dirección Regional de Educación - DRE	69
4.1.2.3 Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL	70
4.1.3 Sociedad Civil y otros actores	72
4.1.3.1 Estudiantes y padres de familia	72
4.1.3.2 Gremios de Docentes y huelga magisterial 2017	73
4.2 Otros factores intervinientes en la implementación del PP90	75
4.2.1 Factores climatológicos – Inundaciones periódicas	75
4.2.2 Cambios en el liderazgo MINEDU	76
4.3. Análisis de actores en la implementación del PP90	77
4.3.1 Espacios de coordinación	77
4.3.2 Correlación de fuerzas en la implementación del programa	79
CONCLUSIONES	82
RECOMENDACIONES	86
BIBLIOGRAFÍA	87
ANEXOS	94

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

CdD	Compromisos de Desempeño
CIGE	Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación
DRE	Dirección Regional de Educación
GORE	Gobierno Regional
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
INP	Instituto Nacional de Planificación
MINEDU	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NGP	Nueva Gestión Pública
OSEE	Oficina de Seguimiento y Evaluación Estratégica (MINEDU)
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PP	Programa Presupuestal
PP90	Programa Presupuestal 0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular (PELA)
PpR	Presupuesto por Resultados
SPE	Secretaría de Planificación Estratégica (MINEDU)
UFD	Unidad de Financiamiento por Desempeño (MINEDU)
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UPP	Unidad de Planificación y Presupuesto (MINEDU)

LISTA DE TABLAS

TABLA 1 - PRESUPUESTO DE PPS DEL SECTOR EDUCACIÓN - AÑO 2017	30
TABLA 2 - CDD 2017 POR TIPOS, TRAMOS Y PROPÓSITOS	36
TABLA 3 - PIA, PIM Y DEVENGADO POR GENÉRICAS EN LORETO DURANTE EL PERIODO 2015-2017	47
TABLA 4 - SERVICIOS BÁSICOS EN LAS DRE Y UGEL DE LORETO ENTRE 2016 Y 2017	58
TABLA A 1 - PIA, PIM, INCREMENTO, DEVENGADO Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PP90 POR REGIÓN EN EL 2015	94
TABLA A 2 - PIA, PIM, INCREMENTO, DEVENGADO Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PP90 POR REGIÓN EN EL 2016	95
TABLA A 3- PIA, PIM, INCREMENTO, DEVENGADO Y PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PP90 POR REGIÓN EN EL 2017	96
TABLA A 4 - LOGROS DE CDD EN LORETO EN 2015	97
TABLA A 5 - LOGROS DE CDD EN LORETO EN 2016	97
TABLA A 6 - LOGROS DE CDD EN LORETO EN 2017	98

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: PILARES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	14
FIGURA 2 - PROGRAMAS PILOTO Y RESULTADOS PRIORITARIOS DEL AÑO 2007	31
FIGURA 3- MODELO DE ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE UN PROGRAMA PRESUPUESTAL	33
FIGURA 4 - PP90 – PRESUPUESTO DE ACTIVIDADES Y PROYECTOS 2017	40
FIGURA 5- PIA Y PIM DE MAYORES PPS EN EL 2017	41
FIGURA 6 - EVOLUCIÓN DEL PIM DEL PP90 EN EL PERIODO 2013-2017	41
FIGURA 7 - PORCENTAJE DE EJECUCIÓN ANUAL DEL PP90 EN EL PERIODO 2013-2017	43
FIGURA 8 - PP90 2017 - GENÉRICAS DE GASTO	43
FIGURA 9 – PIM DE LORETO DESTINADO A PROYECTOS Y ACTIVIDADES EN EL PERIODO 2015 Y 2017	46
FIGURA 10 - PRESUPUESTO ASIGNADO A GENÉRICAS DE GASTO DEL PP90 EN 2017	46
FIGURA 11 - PORCENTAJE DE PRESUPUESTO EN UGEL DE LORETO EN 2017	48
FIGURA 12 - RESULTADOS DE LORETO EN LOS GRADOS Y ÁREAS EVALUADAS EN LA ECE 2016	51
FIGURA 13 - ECE MATEMÁTICA: RESULTADOS DE LAS UGEL DE LORETO EN 2016	52
FIGURA 14 - ECE LECTURA: RESULTADOS DE LA REGIÓN A TRAVÉS DE LOS AÑOS 2007 AL 2016	52
FIGURA 15 - ECE MATEMÁTICA: MEJORA MOSTRADA POR LAS UGEL ENTRE EL 2015 Y 2016	53
FIGURA 16 - MATEMÁTICA: RESULTADOS DE LORETO POR CARACTERÍSTICAS DE LA ESCUELA EN 2016	53
FIGURA 17 - MONTOS TRANSFERIDOS POR CDD ENTRE EL 2015 Y 2017	54
FIGURA 18 - ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL PERÚ Y REGIONES EN EL 2012	56
FIGURA 19 - AÑOS DE PERMANENCIA EN LOS PRINCIPALES CARGOS DIRECTIVOS DE LAS DRE Y UGEL 2016	58
FIGURA 20 - PRINCIPALES PROBLEMAS PRESUPUESTALES DE LA DRE/UGEL	59
FIGURA 21 - PRINCIPALES PROBLEMAS INSTITUCIONALES DE LA DRE/UGEL	60
FIGURA 22 - PORCENTAJE DE DRE Y UGEL QUE CUENTAN CON TODOS SUS SISTEMAS DE GESTIÓN	61
FIGURA 23 - LÍNEA DE TIEMPO DE LA HUELGA MAGISTERIAL 2017	74
FIGURA 24 - DÍAS DE CLASE PERDIDOS EN LA HUELGA MAGISTERIAL 2017	75
FIGURA 25 - CAMBIOS DE ALTOS FUNCIONARIOS MINEDU (ENERO-JULIO 2017)	77
FIGURA 26 - CORRELACIÓN DE FUERZAS E INTERACCIÓN DE ACTORES EN LA ARENA DE ACCIÓN DEL PP90	79

INTRODUCCIÓN

Desde las últimas décadas, los países de Latinoamérica y el Caribe se encuentran en un constante proceso de reformas políticas y económicas bajo el esquema de la Nueva Gestión Pública (NGP). Esta perspectiva busca repensar el rol del Estado con enfoque en la atención de las necesidades de la ciudadanía de forma eficiente, efectiva y transparente a través de servicios públicos de calidad. Como parte de este bloque de reformas tenemos algunas herramientas como la descentralización y el presupuesto por resultados (PpR), que se vienen implementando y muestran diferentes niveles de éxito; pero siempre como un proceso continuo de mejora que debe responder a las particularidades y contingencias de cada nación. Las herramientas y procesos de reforma de la NGP no son fórmulas exactas sino que más bien son líneas de trabajo que se van adaptando y ajustando en búsqueda de un Estado eficiente, tomando lecciones aprendidas a lo largo del tiempo así como de las experiencias de países vecinos. El Perú no es ajeno a estos procesos sino que viene implementando toda una serie de reformas enfocadas en replantear la gestión pública.

La presente investigación evalúa el desarrollo de una serie de reformas de la NGP en el Perú buscando comprender cómo variables sociopolíticas y de contexto influyen en sus resultados. Para esto se toma el concepto de la implementación de las políticas públicas donde los resultados finales de toda implementación son mediados por los actores y contextos. Particularmente se estudia la aplicación del Presupuesto por Resultados a través de la herramienta de los Programas Presupuestales (PPs) y su desenvolvimiento en un esquema descentralizado de coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Bajo la lógica PpR el presupuesto público no es asignado de forma inercial sino que se agrupa en PPs; marcos lógicos de bloques de productos y actividades que buscan mejorar problemas concretos de la sociedad y cuyos resultados son medibles bajo una serie de indicadores con metas evaluadas a lo largo del tiempo.

Para analizar dicha implementación y sus resultados se ha tomado como caso de estudio al Programa Presupuestal 90 (PP90): Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular (PELA) del sector educación en la región Loreto durante el periodo 2015-2017. Este análisis permite comprender las diferentes variables que intervienen en la aplicación de un programa presupuestal y cómo éstas afectan sus

resultados; variables que deben ser consideradas a futuro en el diseño y desarrollo del esquema de PpR. Se toma este PP en particular por ser uno de los más importantes a nivel nacional, no solamente por ser de los primeros y contar con la mayor asignación de presupuesto público sino también por el gran impacto que tiene como eje estratégico en los planes educativos nacionales al 2021 y su importancia para el desarrollo nacional. Adicionalmente, el PP90 requiere de un trabajo necesariamente descentralizado pues el Ministerio de Educación (MINEDU) es el ente rector que diseña las intervenciones que luego desarrollan las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) de los Gobiernos Regionales (GOREs). Esto permitirá analizar el impacto del PpR a la luz de la colaboración de distintos niveles de gobierno, es decir bajo otra herramienta de la NGP: la descentralización. Se ha escogido a la región Loreto por sus particularidades sociales, culturales, económicas y territoriales porque son retos para la implementación como variables de contexto. Por su parte, se ha seleccionado dicho período por ser el más reciente y por lo tanto el más pertinente para realizar mejoras a un PP que está constantemente en evolución. A su vez, en estos años se aplicó una serie de cambios en la forma de transferir presupuestos a través del esquema de transferencias condicionadas que es importante evaluar.

La investigación es relevante en la coyuntura nacional ya que la implementación de PPs en el marco de la reforma del Estado y la descentralización responde a una política nacional y a una tendencia regional. Casos como el estudiado se repiten en todos los sectores del gobierno ya que el dinero público destinado a programas presupuestales va creciendo año a año. Un adecuado entendimiento para el desarrollo de estas estrategias es determinante en el corto y mediano plazo para el Estado Peruano y por ende para la Ciencia Política. Adicionalmente, da ideas sobre las capacidades del Estado para implementar procesos de reforma que busquen mejorar la calidad de la gestión pública. Finalmente, se enmarca en una línea de investigación innovadora al utilizar metodologías mixtas que incluyen herramientas cualitativas centradas en los actores para explicar fenómenos de presupuesto público que usualmente se analizan con estudios solo cuantitativos. Los resultados y lecciones extraídas de la presente investigación aportan insumos importantes para el rediseño de los programas presupuestales. Los resultados también sirven para mejorar todo proceso de desarrollo de políticas públicas basado en la gestión descentralizada.

Por un lado, se realiza un análisis presupuestal de los indicadores principales del PP90 en la región en los años estudiados en relación a los indicadores de resultados y metas del PP. Esta información se encuentra disponible y es de libre acceso en la

Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por lo que fue posible realizar un análisis de su evolución y comparación multi-anual. Estos indicadores incluyen las partidas asignadas y ejecutadas así como las metas alcanzadas a través de las acciones concretas de los gobiernos regionales. Con esta perspectiva tenemos una idea del funcionamiento del PP a través de los indicadores de su propio marco lógico.

Este estudio cuantitativo sólo muestra el lado tradicional de analizar la implementación de los PPs basado en indicadores asignación y ejecución de presupuesto. Por ello, para tener una perspectiva más amplia y encontrar las variables contingentes menos obvias, se consideran las características de los actores así como los principales eventos acontecidos durante el trabajo articulado de implementación. Los actores estudiados principalmente son a dos niveles de gobierno; por el gobierno central, a los especialistas de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) del MINEDU como ente rector y en el nivel regional, a los actores encargados de implementar el PP90 que son las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) de Loreto y sus especialistas. Además de entrevistas semi-estructuradas¹, se analizan los resultados del CENSO UGEL que desde el 2016 viene caracterizando la capacidad operativa de dichas entidades descentralizadas. Esta perspectiva se complementa con la revisión de elementos documentales como normas, organigramas y noticias de medios.

Finalmente, para examinar las interacciones de los actores involucrados en diferentes niveles de gobierno y sus consecuencias, se utiliza el mapeo y análisis de actores en sistemas complejos (Silva 2016) utilizando el esquema de Ostrom y Polski (1999) de arena de acción para entender cómo estos actores se interrelacionan afectando el resultado final de la implementación. Esta investigación plantea que este tipo de análisis es determinante para entender y mejorar todo desarrollo de políticas públicas, especialmente en las que están envueltos juegos de actores interinstitucionales tal como en la gestión descentralizada de la educación.

El documento está dividido en capítulos enfocados en explicar los aspectos conceptuales del PP90 para luego pasar a un análisis más complejo de las variables

¹ Del equipo del MINEDU se han realizado seis entrevistas y del equipo del gobierno regional otras cinco. A su solicitud de confidencialidad solo se les citarán por su cargo general sin especificar su nombre.

sociopolíticas y de contexto en los capítulos posteriores, cerrando con las conclusiones y recomendaciones.

En el primer capítulo se realiza un recuento del marco teórico utilizado desde la NGP y sus principales herramientas como el presupuesto por resultados y los programas presupuestales. También se hace una revisión de la descentralización como proceso activo en nuestro país y finalmente se menciona el análisis de las variables sociopolíticas y de contexto como elementos fundamentales para entender la implementación de políticas públicas. En una segunda parte se desarrolla el estado de la cuestión donde se revisan otros estudios publicados en revistas indexadas y tesis de los años recientes relacionados a la aplicación del presupuesto por resultados y los esquemas descentralizados como herramientas de la NGP.

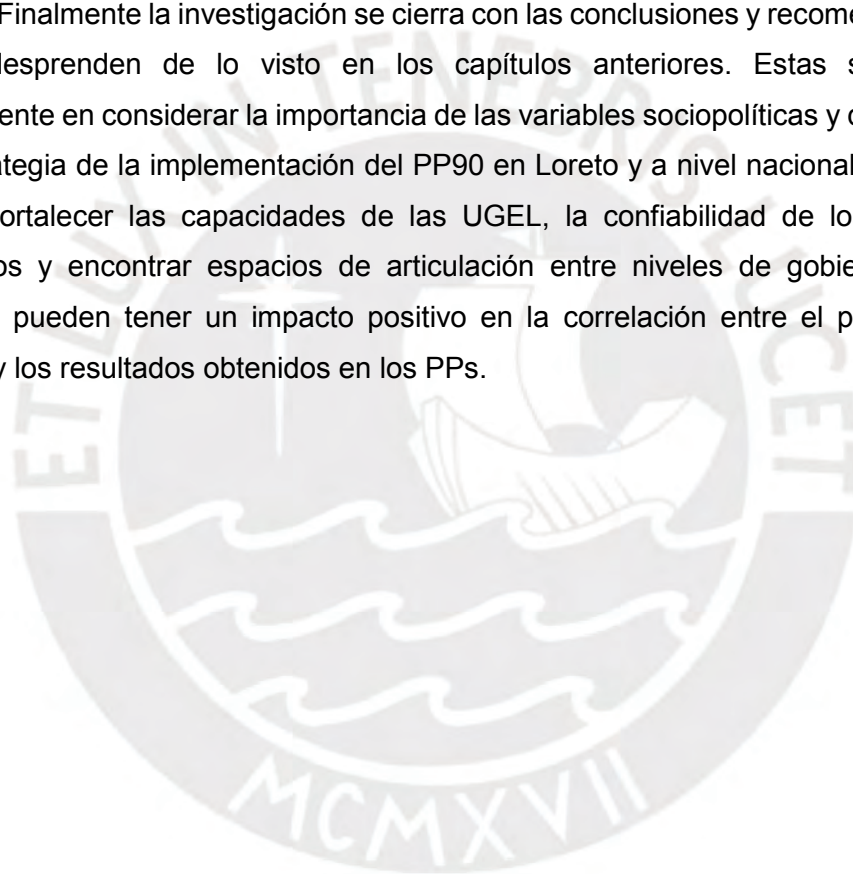
El segundo capítulo está centrado en el análisis de los indicadores del PP90 en Loreto durante el periodo 2015-2017. Se realiza un estudio presupuestal de los montos asignados a la región así como sus niveles de gasto, comparativamente con el logro de indicadores. Veremos que la región Loreto recibe la mayor asignación presupuestal y a pesar de tener altos niveles de ejecución tiene el menor cumplimiento de niveles de aprendizaje a nivel nacional. Se plantea que esta discrepancia está influenciada por los juegos de actores así como otras contingencias examinadas en los siguientes capítulos.

En el tercer capítulo se describen las características de la región Loreto así como las de los actores involucrados en el desarrollo del PP90. En específico, se centra en las características del MINEDU y de las UGEL como entidades centrales para la adecuada aplicación del programa presupuestal. Del mismo modo, se muestra a través de los resultados del CENSO UGEL cómo a pesar de concentrar gran cantidad de responsabilidades estas cuentan con una serie de deficiencias organizacionales y logísticas para asumir los múltiples retos que plantean el PP y su propia realidad regional.

En el cuarto capítulo se expande lo visto anteriormente a través de un análisis del juego de actores en sus propias arenas de acción. Aquí se ve que no solamente las UGEL y el MINEDU son actores que responden a variados intereses con lógicas internas complejas, sino que a su vez actores como los gremios docentes y padres de familia influyen en los resultados finales de la implementación del PP en cuestión. Se plantean los juegos socio-políticos como parte de la gestión descentralizada de los actores

involucrados; que durante los años estudiados desembocaron en la huelga magisterial del 2017. Esta no sólo afectó el logro de resultados de aprendizaje sino la capacidad misma del PP90 de medir sus resultados; aspecto fundamental en el esquema de PpR. Finalmente, se estudian las implicancias de las variables climatológicas encarnadas en las inundaciones anuales que sufre la región de Loreto y que fueron exacerbadas durante el fenómeno del niño costero 2017. La riqueza de este análisis nos lleva a plantear cómo es que no basta con el marco lógico y los indicadores presupuestales para entender los resultados del PP90 sino que es necesario un minucioso análisis de los actores y sus relaciones complejas en la región Loreto y a nivel nacional.

Finalmente la investigación se cierra con las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de lo visto en los capítulos anteriores. Estas se centran principalmente en considerar la importancia de las variables sociopolíticas y de contexto en la estrategia de la implementación del PP90 en Loreto y a nivel nacional. Para ello, se debe fortalecer las capacidades de las UGEL, la confiabilidad de los sistemas informáticos y encontrar espacios de articulación entre niveles de gobierno. Estos elementos pueden tener un impacto positivo en la correlación entre el presupuesto asignado y los resultados obtenidos en los PPs.



CAPÍTULO 1: Marco Teórico y Estado de la Cuestión

1.1 Marco Teórico

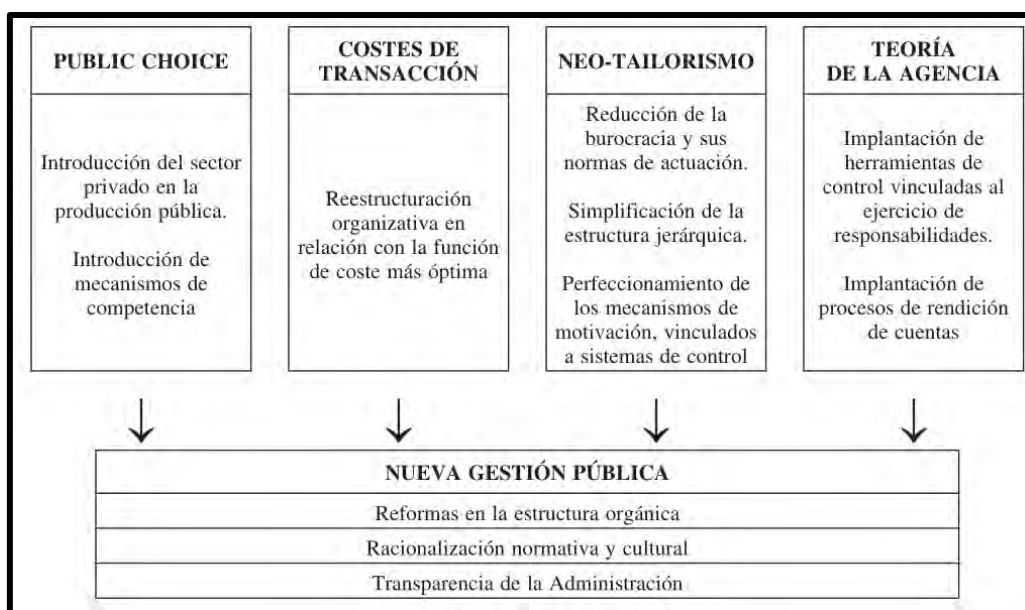
A continuación se hace un análisis de los principales elementos teóricos utilizados en la investigación y que la insertan en una discusión vigente en la ciencia política. Dentro de los aspectos a tratar, en un primer momento se desarrolla la Nueva Gestión Pública (NGP) que es el marco más amplio en el que se ubican varios procesos de reforma del Estado como una nueva forma de entender el quehacer de la gestión pública enfocado en resolver los problemas de la sociedad de manera efectiva, eficiente y transparente. Particularmente se analiza el PpR y los PPs como herramientas principales de la implementación de la NGP en nuestro país; a esto se añade una discusión teórica de la descentralización en el Perú y cómo requiere de una precisa articulación territorial para el éxito de las políticas públicas. Finalmente, se utilizan conceptos de Dieter Nohlen y otros autores para entender la importancia de considerar las variables externas que intervienen de forma fundamental para el éxito de las políticas públicas; en este caso para entender cómo dichas variables han influido en los resultados del PP90.

1.1.1 La Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (NGP) es uno de los nuevos paradigmas bajo el cual varios países del mundo están diseñando e implementando las políticas públicas en la actualidad. Esta perspectiva busca que la gestión pública y el quehacer del Estado se enfoquen realmente en las necesidades de la población de forma eficiente, efectiva y transparente, desarrollando servicios públicos de calidad de la manera menos costosa posible. Junto a esto se busca crear sistemas de control que permitan tener transparencia en el diseño e implementación de las políticas públicas con el fin de perfeccionar el sistema de elección y favorecer la participación ciudadana (García 2007: 44). Dicho enfoque surge luego de varios cuestionamientos sobre el tamaño del estado y su incapacidad para resolver efectivamente los problemas de la sociedad, hechos que han llevado a una pérdida de la credibilidad y que exigen que el estado opere de forma efectiva, medida por los logros concretos en la vida de sus ciudadanos.

El desarrollo de la NGP se basa principalmente en la aplicación de cuatro corrientes teóricas de la gestión pública: la teoría de la acción pública, los costes de transacción, el neo taylorismo y la teoría de la agencia. Sin embargo, la NGP no toma los elementos teóricos de estas corrientes simplemente de forma dogmática sino que más bien los toma como cajas de herramientas que va implementando y ajustando, enfocado en lo que finalmente resulta efectivo.

Figura 1: Pilares de la Nueva Gestión Pública



Fuente: García (2007: 43)

De la teoría de la acción pública toma la introducción del sector privado en la producción pública y los mecanismos de competencia. También, toma de los costes de transacción la reestructuración organizativa en relación a la función de coste más óptima. Luego, del neo taylorismo toma los conceptos de la reducción de la burocracia y sus normas de actuación, la simplificación de la estructura jerárquica y el perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control. Finalmente, de la teoría de la agencia aporta la implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades así como de los procesos de rendición de cuentas. Todos estos conceptos desembocan en una NGP que trabaja en la reforma de la estructura orgánica del estado, en la racionalización de la normativa y de la cultura así como en la transparencia en la administración.

Este enfoque de la NGP cobró fuerza durante los años 70's luego de la crisis del estado de bienestar, se buscó replicar la eficiencia del sector privado y nutrirse de sus herramientas. Luego en la década de 1980 fue cobrando fuerza en América Latina y el caribe como resultado de una búsqueda de cambio en la gestión pública luego de la gran crisis económica vivida en la región así como la transición a la democracia luego de procesos políticos autoritarios (García y García 2010: 4).

En el Perú estas reformas se empezaron a dar desde finales de la década de los 90's con la transición a la democracia a raíz de la caída del régimen fujimorista. Sin embargo, es un proceso que aún está en construcción y cuyos resultados han sido mixtos. Hitos importantes de la nueva gestión pública en el Perú son la descentralización en el año 2002 y la implementación de la planificación estratégica con CEPLAN para guiar el accionar del Estado en los años siguientes. Estos procesos son relativamente recientes con no más de veinte años desde las primeras reformas de importancia. Estos enfoques significan un cambio fundamental en la forma en la que se entiende la gestión pública en el Perú.

La transformación hacia el paradigma de la NGP en nuestro país es un proceso reciente que compartimos con otros países de la región latinoamericana y el mundo: procesos de descentralización, reestructuración organizacional, implementación de monitoreo e involucramiento del sector privado se están dando continuamente. Por ello, es de suma importancia entender estos esfuerzos como parte de un proyecto más grande de reforma, que por su carácter novedoso y contingente por las características nacionales, es importante revisar sus resultados para realizar ajustes y mejoras al proceso. La presente investigación se circunscribe en estos esfuerzos. A continuación se revisan las principales herramientas de la NGP que están siendo aplicadas en nuestro país.

1.1.2 Presupuesto por Resultados y Programas Presupuestales

La NGP implica la utilización de técnicas del sector privado en la gestión pública de forma que tengan eficiencia y efectividad por lo que se debe poner énfasis en el planeamiento y como este se relaciona con el presupuesto, de la mano con efectivos sistemas de medición. Para ello, el presupuesto debe alejarse de un proceso inercial que no apunte a la resolución de problemas concretos de forma sostenible. Estos elementos deben ser superados a través del presupuesto por resultados.

Del presupuesto clásico se ha ido pasando a fórmulas alternativas como el presupuesto por programas, presupuesto por objetivos y presupuesto base cero. Distintos modelos de presupuestos que mediante la adaptación de la clasificación presupuestaria a la estructura de objetivos y al desarrollo de indicadores de gestión como mecanismos de control de los estándares de ejecución, van encaminados a contrarrestar el sistema incrementalista tradicional (García 2007: 51).

El objetivo del PpR medir de forma efectiva las mejoras que resultan asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios que benefician a la calidad de vida de los ciudadanos. Se puede alinear la asignación presupuestal con los objetivos trazados en los planes estratégicos nacionales; es decir, enfocar los esfuerzos en nuestras prioridades a largo plazo. En este esquema es necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información y rendir cuentas con la eficiencia y eficacia del gasto público, estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados (Robinson y Last 2009: 2). Con el objetivo de alejarse del ejercicio presupuestario tradicional que asignaba recursos de forma inercial, este más bien se enfoca en el cumplimiento de indicadores que se tenga la certeza que traen mejoras concretas a los problemas de la sociedad civil.

La perspectiva del PpR es mejorar la elección sobre qué gasto priorizar e impulsar a que los operadores gasten más eficientemente y eficazmente, mejorando el desempeño de la asignación presupuestal. Este proceso empezó en el 2007 en el Perú cuando quedó claro que el presupuesto público continuaba con un proceso de incremento que no iba de la mano con el cierre de brechas sociales de nuestro país. Es en ese momento que, respondiendo a las tendencias internacionales, se implementa en el 2008 el PpR a través de Ley de Presupuesto Público orientado a los objetivos del Plan Estratégico Nacional (MEF 2014: 1).

Es importante diferenciar los programas presupuestales del presupuesto por resultados. Los programas presupuestales son instrumentos del presupuesto por resultados que a su vez es una estrategia de la NGP. “Los programas presupuestales son unidades de programación de presupuesto de las entidades públicas que se articulan para resolver problemas de la sociedad así como para proveer de bienes y servicios asociados a los objetivos de la política pública” (MEF 2014: 9). A su vez, se van midiendo los resultados de dichos PPs a través del monitoreo constante de

indicadores. Es por ello que “La característica más relevante para el desarrollo del PpR es la generación de información sistemática sobre la eficiencia y eficacia del gasto público. Sin embargo, únicamente si esta información es confiable y está disponible en el momento adecuado, será posible tomar decisiones informadas (Acuña, Huaita, y Mesinas, 2012: 3).

Uno de los aspectos claves de los PPs es la necesidad de estar constantemente monitoreando la eficacia real de sus esfuerzos a través de evaluaciones externas que permitan mejorar el diseño y el funcionamiento del mismo. El propio MEF recomienda evaluaciones sobre el diseño, la lógica y la gestión de las intervenciones públicas, así como también evaluaciones sobre la verdadera eficacia de las intervenciones sobre los resultados (evaluaciones de impacto) (Acuña, Huaita, y Mesinas, 2012). Esta información debe retroalimentar constantemente los ciclos presupuestales para ir haciendo los ajustes necesarios y así llegar a cumplir con las metas establecidas.

En este contexto es importante considerar otras variables que en muchos casos quedan excluidas del diseño y puesta en práctica de los programas presupuestales que son factores externos al Estado. Robinson (2013: 25-26) deja en claro que se debe tomar en cuenta los factores externos a la hora de medir los resultados no sólo para diferenciar qué parte está de acuerdo con las capacidades del estado y qué parte está influido simplemente por el contexto en donde se implementan, sino también para ajustar los programas presupuestales para que impacten en dichos factores. En el caso estudiado del PP90, se da un enfoque en el impacto de dichos factores externos; entre estas variables excluidas tenemos las capacidades de implementación a lo largo de las cadenas entre el gobierno central y los ciudadanos; en este caso entre el Ministerio de Educación y las entidades regionales encargadas de desarrollar dichos programas que son las DRE y UGEL, quienes finalmente atienden a las escuelas públicas de sus territorios. Esta es una perspectiva que toma en cuenta sus capacidades y sus realidades sociopolíticas considerando a sus actores e intereses alineados bajo un esquema de coordinación entre niveles de gobierno. A esto se le suma la intervención de otros actores como son los padres de familia y los gremios docentes. Finalmente, se deben considerar las variables climatológicas, geográficas y culturales, especialmente en zonas amazónicas como la región Loreto.

1.1.3 Descentralización y gestión descentralizada de la educación

Los procesos de descentralización son hechos importantes del avance hacia una gestión eficiente de las necesidades de la población como parte de las herramientas de la NGP. Esto implica la transferencia de procesos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa hacia los gobiernos sub-nacionales, dentro del marco de las directivas del gobierno central. La descentralización se debe entender desde dos aristas distintas e igual de importantes: la descentralización política en la toma de decisiones y de la descentralización operativa en la implementación (Finot 2005: 31-32). Si bien existen autoridades regionales, gran parte de las decisiones en el Perú siguen concentradas por el gobierno central hablando de una descentralización principalmente operativa.

El proceso de descentralización ha sido implementado y sus efectos han sido estudiados en diversos países fomentando un gran debate académico. Muchos autores resaltan la importancia de entender la descentralización como un proceso delicado y por etapas que debe ser visto como un medio mas no como un fin. Incluso se advierte que la descentralización puede traer efectos nocivos para la equidad y estabilidad económica de un país si no se da de la forma adecuada (Burki, Perry y Dillinger 1999). Por ello, es importante evaluar correctamente las capacidades operativas de cada nivel de gobierno antes de transferir responsabilidades, de lo contrario es posible que los costos de la descentralización sean aún mayores. Esta evaluación debe ser exhaustiva para determinar en qué casos la descentralización debe ser solamente política y en qué casos es efectivo descentralizar operativamente. Finot (2005: 33) menciona que “en educación escolar, por ejemplo, convendría descentralizar políticamente la definición de una parte de los programas mínimos obligatorios, pero solo operativamente las políticas de redistribución del ingreso orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a cada habitante del país, cualquiera sea su lugar de residencia”.

La prestación de bienes y servicios terminan dependiendo de responsabilidades compartidas entre el gobierno central, el regional y el local. Por ello, es necesario desarrollar múltiples espacios de relación intergubernamental así como variados mecanismos y estrategias que permitan que una tarea tan compleja se ejecute de forma efectiva considerando los múltiples actores, intereses y capacidades (Correa 2015: 6). Esta efectividad de coordinación, cooperación y apoyo mutuo entre los niveles de gobierno para realizar la entrega del servicio educativo es a lo que llamamos

articulación territorial. Bajo este concepto, la descentralización viene a suponer una gestión articulada dentro del territorio entre los tres niveles de gobierno de forma horizontal y vertical (Castañeda 2012: 18). Uno de los elementos claves para una adecuada articulación territorial en la gestión descentralizada de la educación es la construcción de capacidades en los tres niveles de gobierno. Este elemento es fundamental y diversos autores (Burki, Perry y Dillinger 1999, Finot 2005, Castañeda 2012, Correa 2015) coinciden en que no basta con delegar funciones claramente definidas sino que además se debe trabajar en fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales si se quiere cumplir con una adecuada ejecución de las tareas delegadas.

Es importante agregar que no sólo las capacidades sino también los intereses de los distintos actores en el proceso descentralizado de la educación no están del todo alineados. Las realidades sociopolíticas de los actores del gobierno central pueden ser muy distintas a los actores de los gobiernos regionales. Por ello, esta diferenciación de intereses y estímulos deben ser tomados en consideración al momento de medir la efectividad de los esfuerzos para trabajar coordinadamente (Finot 2005: 54). Estos elementos no suelen estar considerados en los programas de implementación de PPs por lo que se trata de variables de contexto que intervienen en las políticas públicas.

La descentralización es un proceso regional en Latinoamérica que empezó en la década de los años 80's como parte de los diferentes procesos democráticos que se daban en países de la región y al que el Perú llegaría a finales del siglo xx. Con respecto al Perú, fue en el 2001 que se empezó a crear un marco normativo que logre sustentar el actual proceso de la descentralización a través de una reforma constitucional. El año siguiente (2002) se planteó el Acuerdo Nacional que le dio el valor de política de Estado y la definió como un proceso transversal basado en el objetivo de lograr equidad y justicia social, así como para lograr un Estado eficiente (Castañeda 2012: 14-17).

Este proceso cobra fuerza en el presente análisis del PpR y los PPs debido a que el Perú se encuentra en un proceso de descentralización de manera que la implementación adecuada de dichas herramientas de la NGP conlleva al trabajo articulado entre diferentes niveles de gobierno. "Uno de los pilares del enfoque PpR es la promoción de mayor organización entre los diferentes niveles de gobierno para una mejor provisión de bienes y servicios (productos) a los ciudadanos. [...] La articulación territorial promueve el traslado de capacidades de los rectores de las políticas a las

entidades de Gobierno Regional y Local en la gestión del presupuesto, con una visión de logro de resultados” (MEF 2014: 4)

En el sector educación se puede entender la gestión descentralizada de la educación como gestión efectiva del servicio educativo en un esquema de funciones delegadas y compartidas por distintos niveles de gobierno; en este caso el Ministerio de Educación como ente rector y UGEL como parte del gobierno regional encargadas de ejecutar los planes en sus territorios. Como parte de este proceso, el PpR requiere del trabajo coordinado cuyas funciones y competencias se establecen como exclusivas o compartidas a través de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Desafortunadamente los procesos de descentralización en el Perú han sufrido una serie de deficiencias que vale la pena tomar en cuenta para entender cómo operan los PPs a través de la articulación territorial. Estas fallas se dan desde el diseño del proceso de descentralización el cual se dio de forma acelerada a pesar de haber sido concebido como un proceso gradual, sin considerar adecuadamente las capacidades de los diferentes actores involucrados. No hubo una apropiada delimitación de las competencias de los actores ni tampoco un oportuno plan de fortalecimiento de capacidades desde los propios ministerios como entes rectores. Como resultado se dio un proceso de transferencias de funciones a gobiernos subnacionales que no contaban con los recursos necesarios ni con las adecuadas capacidades de gestión que permitan una provisión de servicios acorde con los principios de la NGP que implican oportunidad, eficacia y eficiencia (Contraloría 2014: 14). Como menciona el experto Raúl Molina:

El sistema de acreditación no logró verificar capacidades institucionales como requisito para la transferencia de funciones, lo que condujo a que finalmente la descentralización administrativa termine siendo homogénea para todos. De ese modo, no se consiguió construir capacidades institucionales para ejercer las funciones transferidas y los recursos mantuvieron una lógica de asignación inercial, a pesar de los avances innegables en la implementación del presupuesto por resultados, el cual no ha logrado cambiar la lógica general de un Sistema de Presupuesto Público que sigue más enfocado en controlar gastos (insumos, procedimientos) que resultados (Molina 2015: 9).

Sumado a las dificultades en el propio diseño del proceso de descentralización, este ha perdido dinamismo y apoyo político en la última década. Menciona Manrique que esto se ha traducido en la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización así como en el debilitamiento de la Secretaría de Descentralización

de la PCM. Esto se refuerza con tendencias recentralizadoras, sobre todo a nivel presupuestal como consecuencia de la crisis de gobernabilidad y los grandes casos de corrupción de los gobiernos regionales (Manrique 2015: 11).

En el sector educación el proceso de descentralización se ha iniciado desde el 2002 a través de la elaboración de los principales mecanismos normativos junto con la elección de los gobiernos regionales que culminó con la transferencia de competencias. Menciona Manrique que a este proceso le siguió un “shock descentralista” impulsado por el gobierno de Alan García que creó la Secretaría de Descentralización de la PCM luego de la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización, este cambio supuso un enfoque de gestión de servicios públicos que derivaban en mayores responsabilidades sin la adecuada construcción de capacidades ni recursos financieros que permitieran asumir dichas funciones con efectividad (Manrique 2015: 12).

Es en este escenario que se implementa el PP90. Estamos ante un Ministerio de Educación como ente rector que diseña las políticas y programas mientras que los gobiernos regionales lo desarrollan a través de las DRE y UGEL sin las adecuadas capacidades de gestión ni los recursos financieros así como con funciones que se entrecruzan. Elementos como estos son variables de contexto que influyen no sólo en el progreso del PpR sino en cualquier herramienta de la NGP que conlleven al trabajo articulado entre niveles de gobierno.

1.1.4 Variables sociopolíticas y de contexto

Como eje central de la investigación se busca entender la influencia de las variables de contexto, principalmente de elementos socio políticos en los resultados de la aplicación de los programas presupuestales y que no suelen ser tomados en cuenta en la implementación del PpR. El contexto suele ser tratado como algo externo ya que “sufrir más en el hecho de no ser tratado como un conjunto de variables, sino comúnmente como algo ‘que está ahí’, residual, demasiado complejo y muy grande para ser modelado y sólo como algo que está dado” (Proeller 2013: 223); por ello esta investigación no solo quiere considerarlo sino de operacionalizarlo en el diseño y desarrollo de políticas públicas. Para ello procederemos a revisar las definiciones de contexto y cómo podemos utilizarlas para la tarea de ejecutar políticas públicas que sean capaces de considerar dichas contingencias.

Autores como Jarumy Rosas plantean, resumiendo a varios otros autores, que el contexto en el análisis de políticas públicas es un “espacio construido a través de diversas circunstancias entrelazadas que dan forma a un hecho en un determinado espacio y tiempo. Este contexto es activo, plural, transversal e infinito; por lo cual para lograr su estudio y operacionalización dentro de la política social es necesario reconocer estos elementos en el diseño de dicha política. (2015: 17)” Del mismo modo, la autora propone estudiar al contexto como un actor más en el diseño de políticas públicas:

Se propone una definición de contexto que lo reconoce como un espacio con características particulares y atributos que lo convierte en un “actor” más en el diseño de la política social, del cual hasta el momento se tiene poca información; así, en una intención de realizar una aportación más al estudio y posible teorización del contexto, en este trabajo se reconoce la necesidad de considerar la existencia del contexto factual socioeconómico, presupuestal, institucional, político y organizacional así como el contexto conceptual del diseño de la política social. El reconocimiento de la influencia del contexto en el diseño de la política social se convierte en una invitación para considerarlo como un objeto de estudio; no obstante, es necesario ir más allá de su sola teorización, de tal forma que la operacionalización de las dimensiones contextuales presentadas abre una futura línea de investigación que permite realizar aportaciones concretas en el estudio del contexto y su relación con el diseño de políticas públicas. (Rosas 2015: 17)

Siguiendo la misma línea, Dieter Nohlen resalta la gran importancia de dejar atrás las explicaciones mono-causales para entender el éxito o fracaso de la implementación de políticas públicas. Por el contrario, el autor habla de entender los elementos desde sus propios contextos, que es necesario hacer un análisis de los factores de contexto que son contingentes y mediatizados por acciones de los actores y las determinantes contextuales. (Ortiz en Nohlen 2006: 26). Como menciona Ortiz en la introducción del libro “El institucionalismo contextualizado” de Nohlen:

Dieter Nohlen denomina también institucionalismo contextualizado al enfoque histórico-empírico en sus estudios sobre sistemas electorales, de gobierno y partidos políticos, con el fin de remarcar la relevancia de las variables de contexto para el funcionamiento de los arreglos institucionales. A su juicio, las instituciones despliegan diversos efectos y con diferente intensidad según el contexto correspondiente. El impacto de los factores institucionales es reducido

considerablemente por los “problemas fundamentales del desarrollo y de la estructura social, la cultura política, las condiciones de poder existentes y persistentes en la sociedad, los patrones de comportamiento de la élite política, etc. (Ortiz en Nohlen 2006: 26-27)

Bajo el esquema de gestión descentralizada de la educación no es posible asumir que el éxito de las reformas llevadas a cabo dependa exclusivamente del diseño o validez teórica; sino más bien cómo estos elementos se relacionan con los contextos reales. En este caso se estudia la implementación del PP90 diseñado y dirigido por el MINEDU pero desarrollado a través de actores regionales. No podemos ver a las DRE y UGEL como extensiones de la voluntad del gobierno central sino más bien que estas instituciones públicas tienen diversas lógicas e intereses internos que no necesariamente se articulan con otros niveles de gobierno. Son más bien entidades independientes con tensiones internas entre sus múltiples funciones de participación, estabilidad, efectividad y legitimidad que se entienden solamente si las analizamos desde su contexto social. No existe una solución universal para su ejecución y no hay forma de imponer una solución institucional sin tomar en consideración a las fuerzas políticas, sociales y a los recursos disponibles.

Para entender estas relaciones entre actores y cómo estos afectan los resultados del PP90 como variables contingentes, se utiliza la herramienta de mapeo de actores desde su perspectiva en el análisis de la ciencia política, especialmente desde la puesta en acción de políticas públicas. El análisis de actores busca entender y posicionar a estos mediante variables de importancia para conocer su influencia en el progreso de una política pública. Hablamos de “tener información respecto de acciones y relaciones entre *stakeholders* en materia de niveles de compromiso, participación, resistencias, empoderamiento y coaliciones, todo lo cual descansa sobre el conjunto de datos cualitativos, percepciones y preferencias que, para este caso, se pueden transformar en variables cuantitativas que permitan ilustrar la tensión entre los actores involucrados en la política” (Arango y Gallego 2014: 172-173). Dentro de este análisis encontramos tres líneas generales trabajadas por Santiago Silva (2016) que son: el mapa de actores para la formulación de políticas públicas, el mapa de actores para evaluación de políticas públicas y el mapa de actores para el estudio de escenarios sociales complejos. En este caso nos centraremos en los escenarios sociales complejos a través del análisis institucional para entender cómo las relaciones complejas están dadas por las estructuras en el esquema descentralizado.

Para apoyar este análisis sobre cómo los actores se desenvuelven dentro de los esquemas institucionales a través de escenarios complejos se utiliza el esquema de arena de acción de Ostrom y Polski (1999). El autor propone que para un adecuado análisis del juego social se debe tener en cuenta componentes universales del mismo donde estén incluidos los jugadores o actores, sus movimientos, resultados disponibles, decisiones y cómo valoran los jugadores dichos elementos que finalmente resultan en interacciones. A esto se le agregan variables exógenas como el contexto físico, las características culturales, el escenario social y el juego de política implicado (Ostrom 2009: 6). Esto permite entender en el marco del PP90 las reglas y el contexto que finalmente están delimitando a través de incentivar o desincentivar diferentes tipos de comportamientos, relaciones e interacciones en lo que se conoce como la arena de acción incluyendo además otros aspectos como sus recursos, intereses, tensiones y el entorno político entre los actores.

1.2. Estado de la cuestión

Los fenómenos analizados son recientes y están en proceso de adaptación a nivel nacional e internacional. Por ello, la discusión al respecto en los últimos años ha proliferado con muchos casos de estudio sobre la implementación de distintos elementos de la NGP en la región latinoamericana y en el mundo. A continuación se hace un recuento de los resultados de algunas investigaciones sobre el proceso de ejecución de procesos como la descentralización y el PpR, pero sobre todo cómo estas implementaciones y sus resultados están mediados por otras variables sociopolíticas y de contexto. Siguiendo esa línea, la presente investigación aporta sus conclusiones a la continua discusión por la pertinencia y desarrollo de la NGP como eje fundamental para estados modernos, eficientes, efectivos y transparentes.

Se analizan investigaciones publicadas en años recientes incluyendo las del 2015 en adelante. Se han tomado artículos publicados en revistas indexadas a través de buscadores como Jstor y Scielo en español, portugués e inglés. También se revisan tesis y trabajos de investigación que abordan temas similares buscando aportar a la discusión vigente de la NGP, la descentralización y el PpR, buscando entender qué otras variables influyen en los resultados obtenidos.

1.2.1 Efectos y resultados de los procesos de descentralización

La revisión de artículos en revistas indexadas sobre los procesos de descentralización en la región latinoamericana muestra la importancia de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno para lograr una adecuada descentralización. El artículo de Deeloz (2017) resalta, a través de la acción territorial conjunta, la importancia en el caso chileno de aceptar que todo proceso descentralizado requiere la coordinación, cooperación y participación de distintos actores y niveles de gobierno a través de una clara definición de sus competencias.

En cuanto a los balances generales de esquemas descentralizados, la investigación de Pinilla (2015) que hace un balance de la descentralización fiscal en América Latina. El autor detalla el proceso por el que muchos gobiernos centrales delegaron el presupuesto y la responsabilidad de atención de la población a los gobiernos sub-nacionales. Menciona que el proceso se ha mostrado brusco y los gobiernos sub-nacionales han evidenciado no tener la capacidad institucional ni técnica para encargarse de dichas tareas, toda vez que es necesaria la participación de una sociedad civil informada. Estos procesos se han venido corrigiendo en los últimos años y se han advertido mejoras considerando que aún se está ejecutando.

Esta crucial importancia de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales en los procesos de descentralización es resaltada por Melo-Becerra (2015) en su extenso estudio de 11 años del proceso de descentralización colombiano entre 1990 y el 2001. En una línea similar se encuentra Valenzuela (2015) que, estudiando el caso chileno, propone encontrar el balance para una adecuada descentralización que sea flexible y brinde facultades reales a los gobiernos subnacionales, pero a su vez con una alta efectividad sin enriquecer a las mafias regionales. El autor propone la autonomía político-financiera, la institucionalización y la participación con rendición de cuentas como pilares fundamentales para una adecuada descentralización.

En el caso europeo está el estudio de Derouet (2015), que habla sobre la descentralización educativa en Francia y los balances de poder entre ambos niveles de gobierno. El autor analiza cómo la descentralización del sector salud ha tenido resultados mucho mejores que el educativo donde las particularidades sociopolíticas del sistema educativo francés y la fuerza de los sindicatos docentes tienen una gran influencia en los bajos resultados de su desarrollo. Por otro lado, en EE.UU. Snow y

Williamson (2015) muestran que el proceso de descentralización en municipalidades y escuelas de Massachusets es mejor aprovechado en los casos donde existe mayor capacidad de gestión para asignar y controlar el presupuesto asignado a través de un personal capacitado.

Los estudios sobre los procesos de descentralización en el sud este asiático brindan una interesante fuente de comparaciones por las similitudes de muchos de estos países con la realidad latinoamericana. Eng y Ear (2016) analizan los efectos limitados de la descentralización política en Camboya sin capacidades operativas; esto no ha permitido a los gobiernos sub nacionales responder a las necesidades de los ciudadanos. Vu Thanh Tu An (2016) analiza las falencias de la descentralización en Vietnam que solo incluyen la administrativa y la fiscal sin descentralización política que ha llevado a una fragmentación institucional y la ineffectividad de los gobiernos sub nacionales. En Tailandia, Unger y Mahakan (2016) muestran que los esfuerzos descentralizadores no han sido estructurales y que combinados con una sociedad civil y partidos políticos débiles han llevado a un proceso dominado por actores que desconfían de la descentralización.

Finalmente, en un recuento de los procesos de descentralización en varios países del sud este asiático, Malesky y Hutchinson (2016) muestran cómo los efectos de la descentralización no han logrado traer mejoras debido a que los gobiernos centrales no han querido realmente delegar capacidades, desconfiando de las autoridades locales así como emitiendo legislaciones contradictorias sobre las funciones de cada uno mientras usan otros mecanismos para recentralizar el poder, el dinero y las decisiones. Los autores mencionan que esto se vuelve particularmente problemático debido a las características de los países estudiados que, similares al Perú, son extensos, multiétnicos, con economías complejas, populistas, con sesgos autoritarios y con poca tradición democrática. Advierten que la fórmula para descentralizar en este tipo de naciones es aún una pregunta abierta.

Revisando tesis y trabajos de investigación aparece en Rios (2017) que la transferencia de funciones educativas a los gobiernos municipales de Loreto no ha sido acompañada de transferencia de capacidades, minando los resultados. El mismo programa es analizado por Canazas y Márquez (2015) que resaltan las falencias no sólo en capacidades operativas sino también en participación, en sistemas de monitoreo efectivos y en adecuado planeamiento. Diaz (2015) se centra en analizar los problemas de coordinación entre niveles de gobierno para la implementación del Programa de

Complementación Alimentaria en las municipalidades provinciales de Apurímac que han llevado a efectos adversos como el desvío de recursos, distorsión de objetivos y disipación de energías personales y políticas que terminan afectando los resultados.

Por su parte, Boggio (2018) resalta cómo el éxito de unas regiones sobre otras en la aplicación de las políticas de la atención en la infancia se explica por factores socio-económicos, voluntad política y, sobre todo, capacidad estatal. Jara (2018) en su análisis de la descentralización del sistema de salud, resalta la deficiencia de la implementación debido que existen fuerzas recentralizadoras en el propio sistema que no permiten la inversión en infraestructura ni tampoco efectivos espacios de coordinación intergubernamental. En su análisis de la distribución de materiales educativos, Calderón (2016) muestra la dificultad que tienen las UGEL para llevar a cabo este proceso de manera oportuna por falta de personal capacitado y la heterogeneidad de las escuelas en el territorio de la región Amazonas.

1.2.2 Implicancias de la implementación del PpR

En la implementación efectiva del presupuesto por resultados y su capacidad de para cumplir sus objetivos de satisfacer las necesidades de la población, se tienen estudios como el de Cavero (2017), que hace un interesante análisis del impacto del presupuesto por resultados en la población en condición de pobreza. La autora muestra cómo si bien en términos numéricos se puede decir que los programas presupuestales que dirigen los principales programas de salud del Perú están cumpliendo los objetivos, estos no se están traduciendo en una mejora real de la salud de las poblaciones focalizadas y se debe a que el diseño de los programas presupuestales no ha sido lo suficientemente técnico en temas de salud pública como para crear indicadores adecuados que revelen el progreso real de los ciudadanos, evitando que se diluyan en meros procesos de gestión. Peñaloza, Gutiérrez y Prado (2017) dicen lo mismo de las evaluaciones que se hacen a la evolución de los programas presupuestales de salud que muestran una mejora en los últimos años, pero queda pendiente el escoger los indicadores adecuados que puedan cuantificar dichos avances.

El estudio de Velásquez y Rivera (2017) se centra específicamente en la forma en la que se deben evaluar los programas presupuestales reforzando la importancia del uso de encuestas de salud dirigidas a los beneficiarios y que permitan una visión general de las poblaciones focalizadas en dichos programas. Este punto es importante ya que un elemento fundamental del presupuesto por resultados es el tener

indicadores confiables que nos permitan evaluar el progreso de la implementación. El investigador alemán Ivo Bischoff (2015) plantea que uno de los principales problemas del presupuesto por resultados proviene de la poca fiabilidad de los datos y lo susceptibles que son de ser “maquillados” para aparentar un desenvolvimiento adecuado.

En cuanto a las tesis revisadas, existen estudios tanto nacionales como regionales que se preguntan por la efectividad del presupuesto por resultados para cumplir las necesidades de la población de forma transparente, democrática, descentralizada y efectiva. Varios trabajos han tratado el tema de la implementación de modernización del Estado desde las municipalidades (Rodríguez: 2015) apuntando hacia una necesidad de fortalecer los procesos con un planeamiento más coordinado entre actores y teniendo en cuenta las capacidades de los que ejecutan las reformas. Otros trabajos latinoamericanos muestran resultados similares como es el caso de Souza (2017) que se centra en las deficiencias de la burocracia del país para implementar la modernización del Estado al igual lo que analiza Blutman (2009) en su tesis Doctoral sobre el caso de Argentina haciendo su enfoque en los pocos cambios culturales de gestión que traen las reformas administrativas de la gestión pública.

La tesis de Benavente del Carpio (2016) señala la deficiencia del planeamiento aduciendo un bajo conocimiento de los contextos por falta de información. Diversos trabajos van en la misma línea de implementación a medias o deficiente como se reseña en el trabajo de Caparó (2017) que hace también énfasis en la debilidad del Estado para sustentar mejoras a través de las transferencias presupuestales y cómo estas se centran en cumplimiento de metas que no necesariamente se traducen en beneficios para el ciudadano. Sin embargo, existen trabajos que como el de Gutierrez (2015) que resaltan la calidad de gasto, aunque trabajos como este están muy enfocados en lo cuantitativo utilizando las variables de ejecución de gasto y metas físicas mas no en indicadores que podamos traducir en calidad de vida de los ciudadanos.

CAPÍTULO 2. Características generales del PpR y el PP 90

2.1 Descripción del PP 90

El programa 90 es una respuesta a los bajos logros de aprendizaje y a los pobres resultados de la ECE a nivel nacional. En dichas pruebas de comprensión lectora y de matemáticas, los niños de los ciclos II a VII han mostrado tener un nivel bajo. Por ello, el programa presupuestal 90 tiene como resultado específico mejorar significativamente los logros de aprendizaje de las instituciones educativas de la Educación Básica Regular a nivel nacional. Este objetivo se realiza mediante productos que influyen en instituciones educativas a través de las siguientes líneas: condiciones para el cumplimiento de horas lectivas normadas, docentes preparados para desarrollar el currículo, estudiantes con los materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje, evaluación de los aprendizajes y la calidad educativa de docentes y directores.

En el sector educación el programa que más presupuesto compromete es el programa presupuestal 0090 también conocido como Programa de Educación para los Logros de Aprendizaje (PELA). Como se puede apreciar en la Tabla 1, durante el año 2017 el programa 90 tuvo un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de S/.17,906,721,206 que viene a significar un 60.5% del presupuesto total del sector educación de ese año y que asciende a S/.29,573,939,297.

Tabla 1 Presupuesto de PPs del Sector Educación - Año 2017

Categoría Presupuestal	PIA	PIM	%
0066: FORMACION UNIVERSITARIA DE PREGRADU	2,094,157,703	2,978,428,471	10.1%
0068: REDUCCION DE VULNERABILIDAD Y ATENC	92,464,526	539,485,504	1.8%
0073: PROGRAMA PARA LA GENERACION DEL EM	0	779,558	0.0%
0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTE	15,741,637,706	17,906,721,206	60.5%
0091: INCREMENTO EN EL ACCESO DE LA POBLA	554,261,005	1,048,761,088	3.5%
0106: INCLUSION DE NIÑOS, NIÑAS Y JOVENES CC	161,716,939	155,963,397	0.5%
0107: MEJORA DE LA FORMACION EN CARRERAS	134,369,194	175,695,031	0.6%
0122: ACCESO Y PERMANENCIA DE POBLACION C	737,028,343	731,544,672	2.5%
0127: MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS DI	10,123,211	12,606,088	0.0%
0135: MEJORA DE LAS CAPACIDADES MILITARES I	147,341,891	167,103,655	0.6%
0137: DESARROLLO DE LA CIENCIA, TECNOLOGIA	4,334,826	4,784,747	0.0%
9001: ACCIONES CENTRALES	1,761,376,626	2,080,281,348	7.0%
9002: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS QUE NO	4,742,011,663	3,771,784,532	12.8%
Función 22: EDUCACION	26,180,823,633	29,573,939,297	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

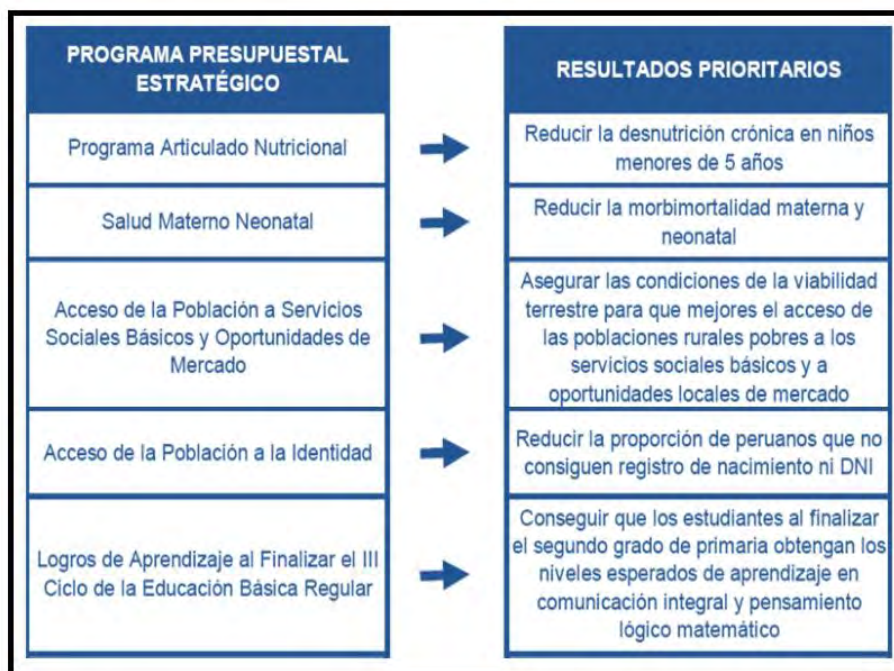
Es importante resaltar que la implementación del PP0090 auna el trabajo articulado entre el gobierno central desde el Ministerio de Educación con los gobiernos regionales a través de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). La articulación se muestra a través de una acción participativa entre las direcciones de línea del MINEDU y los equipos técnicos regionales que colaboran para conseguir la eficacia con relaciones claras y precisas entre las intervenciones y así lograr los resultados esperados.

2.2 Antecedentes del Programa Presupuestal 90

En el 2007 con la Ley de Presupuesto del Sector Público, específicamente en su artículo 10°, establece la gestión presupuestaria en base a resultados. Bajo este esquema es la Dirección Nacional de Presupuesto Público la encargada del diseño así como de la activación de las estrategias en coordinación con los diversos sectores según sus competencias. Es entonces que mediante Resolución Directoral N° 027-2007-EF 76.01, se aprobó la Directiva N° 010-2007-EF/76.01 "Directiva para la Programación y Formulación del Presupuesto de los Programas Estratégicos" bajo la cual se crean los primeros programas presupuestales piloto entre los que se encontraba el PP90. En esta nueva perspectiva en el 2007 se crearon los primeros programas presupuestales piloto: 1. Programa Estratégico Articulado Nutricional. 2. Programa Estratégico Salud Materno Neonatal. 3. Programa Estratégico Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado. 4. Programa Estratégico Acceso de la

Población a la Identidad. 5. Programa Estratégico Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la EBR; este último programa presupuestal PELA tomó como base el anterior Proyecto Educativo Nacional (PEN) del año 2006 (Del Mastro 2008: 161) reenforcado dentro del sistema de presupuesto por resultados. Los objetivos generales de cada programa piloto se detallan en la figura 2:

Figura 2 - Programas Piloto y resultados prioritarios del año 2007



Fuente: Informe de Ejecución Financiera y de Metas Físicas PP90 2008-2010. (MINEDU 2011)

La etapa piloto del PP0090 se dio desde sus inicios en el 2008 hasta el 2011 en donde el alcance del mismo estaba limitado solamente a las regiones de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco. Luego de esta primera etapa piloto se implementa el programa a nivel nacional desde el 2012 con un enfoque descentralizado y haciendo ajustes según los resultados obtenidos en los primeros años de su ejecución. Asimismo, se agregaron sistemas de medición y monitoreo como el ENDU y el SIGMA los cuales permiten hacer un seguimiento continuo a los procesos de implementación y cuyo objetivo se centró en acortar las brechas de aprendizaje entre zonas rurales y urbanas.

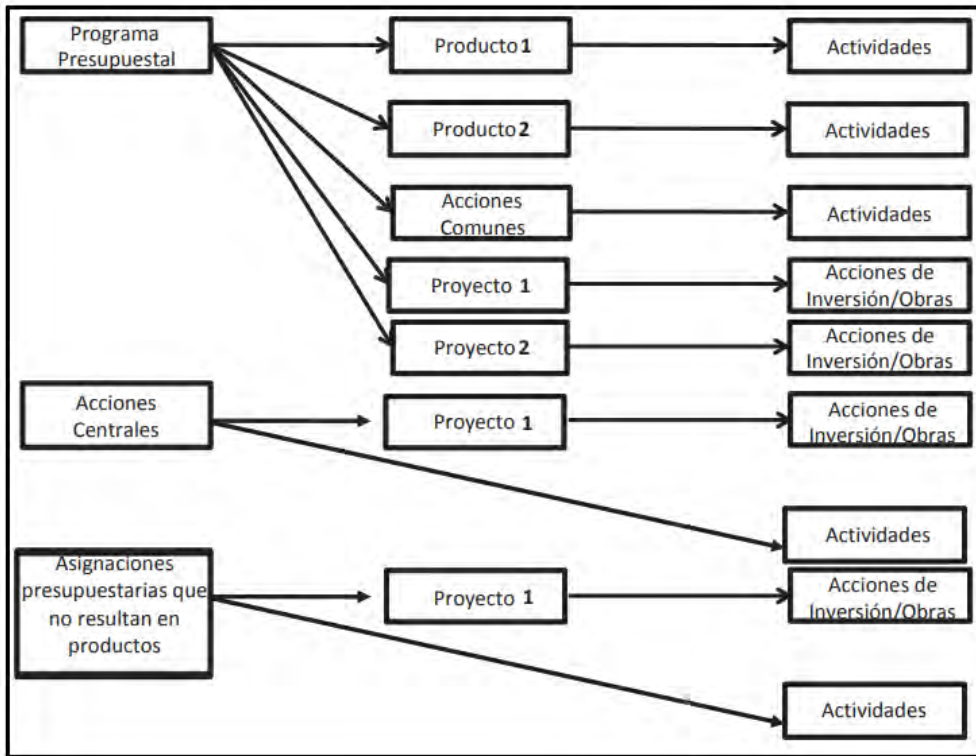
2.3 Estructura funcional programática

Los programas presupuestales se diferencian de la asignación presupuestal inercial en la medida que están diseñados de forma tal que los fondos destinados siguen una secuencia lógica que debe mejorar los indicadores esperados y resolver los

problemas de la ciudadanía. Para esto, los programas están compuestos de matrices lógicas con acciones comunes, productos, proyectos, actividades, indicadores y metas. A continuación se describe cada uno de estos conceptos así como su manifestación en el programa analizado.

Como detalla la Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal (MEF 2015), dentro del presupuesto existen divisiones en las que se asigna el presupuesto según el destino que se ha programado. Entre estas sub divisiones, tenemos las acciones comunes que vienen a ser las partidas asignadas para gastos operativos de carácter exclusivo de los programas presupuestales. Estos recursos no pretenden alcanzar ninguna meta en particular y no encajan en los productos del PP sino más bien pretenden cubrir gastos operacionales del mismo. Por otra parte tenemos los proyectos que constituyen intervenciones limitadas en el tiempo con un producto final que busca la creación, ampliación, mejora, modernización o recuperación de la capacidad del estado para producir bienes y servicios. Estos proyectos se refieren usualmente a los de inversión pública. Como eje central de los PP tenemos a los productos que vienen a ser el conjunto articulado de bienes y servicios que buscan generar un cambio positivo en la población atendida según las especificaciones técnicas del mismo PP. Las actividades son una sub división relevante y presupuestable compuesta de acciones específicas de insumos que en conjunto deben garantizar la provisión de un producto. Podríamos decir que en este nivel el presupuesto asignado se transforma en acciones concretas que impulsan a mejorar los problemas planteados por los PPs. Los indicadores son las unidades de medida sobre las cuales van a medir los productos y actividades para saber si están funcionando de acuerdo a los objetivos planeados. Las metas son el valor proyectado de los indicadores que deben ser alcanzados en tiempos determinados a través de las acciones previamente mencionadas.

Figura 3- Modelo de estructura programática de un Programa Presupuestal



Fuente: Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal (MEF 2015)

En el caso del programa presupuestal 0090 PELA éste busca resolver el problema de los bajos logros de aprendizaje de los estudiantes de Educación Básica Regular y su población objetivo son los estudiantes de instituciones educativas públicas o programas de II a VII ciclo de educación básica regular. Para ello, los indicadores son un porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria de instituciones educativas públicas que se encuentran en el nivel satisfactorio en comprensión lectora y en matemáticas cuyos medios de verificación son las pruebas anuales de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE). Asimismo, este marco lógico implica los supuestos casos en los que no se tengan variables climatológicas o desastres naturales que impidan la ejecución de la evaluación, que no se interrumpan los procesos administrativos para la consecución de las actividades y que no haya limitaciones presupuestales. Es aquí donde se aprecia que se consideran tangencialmente las variables exógenas de las que nos habla Ostrom (2009). Se observa que el programa presupuestal asume que todo el PP90 se debe cumplir mientras no existan variables climatológicas que, como se ve más adelante, son una realidad constante en la región Loreto. Este problema es del que habla Proeller (2013) sobre considerar el contexto sólo como algo externo y complejo cuando en realidad estar incluido en el propio diseño del PP90.

Siguiendo con el diseño del PP90, son cinco los productos del PP90 que deben en su conjunto impulsar indicadores y resolver el problema planteados con anterioridad:

- Producto es el 3000385 que busca que las instituciones educativas tengan condiciones para el cumplimiento de horas lectivas normadas; para ello cuenta con los indicadores del porcentaje de instituciones educativas públicas que cumplen también con las horas reglamentarias de clases anuales, que cuentan con plana docente completa al inicio del año escolar y el porcentaje de locales escolares poseen aulas en buen estado.
- Producto 3000386 busca tener docentes capacitados para desarrollar el currículo educativo de manera que sus indicadores son: el porcentaje de instituciones educativas donde se ha recibido acompañamiento pedagógico y el porcentaje ha participado en el programa de especialización.
- Producto 3000387 busca que estudiantes cuenten con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizaje. Su indicador es el porcentaje de instituciones educativas cuyas aulas recibieron material educativo de manera oportuna y en buen estado.
- Producto 3000388 ejecuta la evaluación del aprendizaje y de la calidad educativa. Los indicadores miden participación en la prueba de la ECE así como la entrega de los informes a los docentes y la realización con de la jornada de análisis. Para el cumplimiento de los indicadores en los anteriores productos se utiliza la encuesta nacional de instituciones educativas (ENEDU) como medio de verificación.
- Producto 3000743 mide a docentes y directores buen desempeño a través del sistema Nexus para conocer el porcentaje de docentes evaluados.

Estos productos están compuestos por actividades enfocadas directamente con los aspectos operativos. Con esto nos referimos a contratación, compra de materiales y mantenimiento entre otros, cada uno con unidades de medida cuantificables como docentes contratados, informes realizados y alumnos evaluados, según corresponda.

Dicho de una forma resumida el programa presupuestal 90 está diseñado para realizar actividades que aseguren la entrega de un servicio educativo de calidad. Es por ello que el producto 385 busca asegurar que los docentes estén debidamente contratados al inicio del año y que cuenten con materiales suficientes con el producto 387. A su vez, el programa asume que muchos docentes necesitan un refuerzo en la ejecución del currículo por lo que lo focaliza a través del acompañamiento pedagógico en el producto 386. Adicionalmente los productos 388 y 743 buscan que los docentes y alumnos siempre estén siendo evaluados en distintos indicadores que permitan monitorear el progreso del PP90. Según el diseño del PP, el conjunto de estos productos debe elevar los indicadores de comprensión lectora y matemáticas de la prueba de la ECE.

Luego de desmenuzar el marco lógico de la estructura funcional programática del PP90 se tiene un mejor entendimiento del esquema de presupuesto por resultados aplicado a un programa presupuestal. Es importante resaltar que el desarrollo de las actividades en las regiones está a cargo de las UGEL con el apoyo técnico del MINEDU quien a su vez da los lineamientos generales de dichas actividades. El Ministerio, por ejemplo, decide los requisitos mínimos que deben tener los profesionales contratados en cada una de las actividades mencionadas; del mismo modo con los materiales, las focalizaciones y otros elementos que requieren un alto nivel de coordinación.

Bajo este esquema descentralizado el presupuesto por resultados cuenta con la herramienta de los incentivos a la gestión donde se transfieren recursos a los gobiernos sub nacionales por el cumplimiento de metas relacionadas a hitos claves de los programas presupuestales. En el caso del programa presupuestal 90 los incentivos a la gestión toman el nombre de los Compromisos de Desempeño (CdD). Es determinante incluir el análisis de estos mecanismos de transferencias condicionadas pues aportan un elemento de estímulo los juegos a de actores que se estudian en los capítulos posteriores.

2.4 Compromisos de Desempeño (CdD)

Este mecanismo de transferencias condicionadas busca otorgar recursos adicionales a los inicialmente asignados a las DRE y UGEL como estímulo por el cumplimiento de metas. Como menciona la Norma Técnica de los Compromisos de Desempeño (MINEDU 2017), la principal tarea es promover una mejor gestión técnica

y operativa en dichas entidades en pro de las instituciones educativas de cada uno de los territorios regionales para la adecuada y oportuna provisión de servicios educativos de calidad. Estas condiciones están alineadas con los objetivos del programa presupuestal 90 pues también buscan asegurar las condiciones necesarias para el inicio del año escolar, hacer efectiva y agilizar la gestión educativa durante el año escolar y acelerar el logro de resultados prioritarios del sector educación. Los CdD son alrededor de 20 y varían de año a año cambiando algunos objetivos y metas. Sin embargo, todos apuntan a resolver los problemas principales para la entrega del servicio educativo, planteados en el programa 90.

Tabla 2 - CdD 2017 por tipos, tramos y propósitos

Tramo	Propósito	Número de compromisos				Fecha de cierre
		Procesos	Productos	Resultados	Total	
Tramo 1	Promover resultados educativos en 2016	1	2	1	4	13 de enero de 2017
Tramo 2	Generar condiciones para el inicio del Año Escolar 2017	5	-	-	5	24 de febrero de 2017
Tramo 3	Fortalecer procesos de gestión durante el Año Escolar 2017	3	1	2	6	28 de abril de 2017
Tramo 4	Promover resultados educativos en 2017	2	3	1	6	02 de junio de 2017

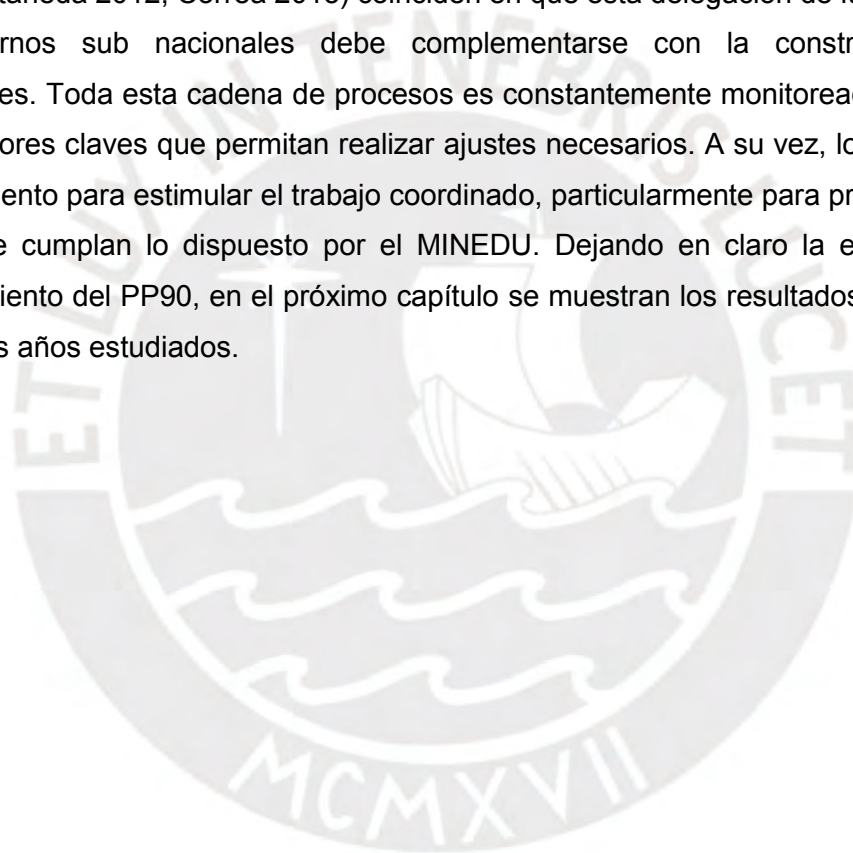
Fuente: Norma Técnica de los Compromisos de Desempeño (MINEDU 2017)

Hay de 3 tipos de CdD: de procesos, de productos y de resultados como muestra la Tabla 2. Estos se agrupan en 4 propósitos principales para promover resultados educativos al cierre del año, generar condiciones para el inicio del nuevo año escolar, fortalecer la gestión durante el año y promover los resultados educativos del próximo año escolar. Entre los compromisos se señala el de asegurar la asistencia de docentes, directores y estudiantes a las aulas, contratación adecuada de docentes y de personal administrativo y gestión adecuada para la entrega de los materiales educativos, entre otros. A las UGEL les son asignados objetivos diferenciados por estratos según sus características y líneas de base.

El cumplimiento de las metas implica una serie de transferencias presupuestales hacia las UGEL por un total de entre S/.100,000,000 hasta S/. 200,000,000 según la disponibilidad de partidas a nivel nacional. Esta asignación total es dividida entre los distintos compromisos y es entregado según cumplimiento. El presupuesto transferido debe ser administrado por las UGEL y debe ser usado en el marco de las necesidades educativas de sus jurisdicciones con apoyo y supervisión del

MINEDU; sin embargo, la exactitud de la libre disposición de los recursos es un tema con variación entre los años analizados.

El PP90 es entonces una herramienta de presupuesto por resultados enfocado en mejorar los logros de aprendizaje a través de una cadena lógica de asignaciones transformadas en acciones concretas. Este programa es descentralizado donde el MINEDU es el ente rector desde el gobierno central pero los GORE a través de las UGEL son las que lo ejecutan operativamente. Es en este punto donde se muestra la importancia de la coordinación en la gestión descentralizada donde el gobierno central diseña y el gobierno regional. Por ello, varios autores (Burki, Perry y Dillinger 1999, Finot 2005, Castañeda 2012, Correa 2015) coinciden en que esta delegación de facultades a los gobiernos sub nacionales debe complementarse con la construcción de capacidades. Toda esta cadena de procesos es constantemente monitoreada a través de indicadores claves que permitan realizar ajustes necesarios. A su vez, los CdD son un instrumento para estimular el trabajo coordinado, particularmente para premiar a las UGEL que cumplan lo dispuesto por el MINEDU. Dejando en claro la estructura y funcionamiento del PP90, en el próximo capítulo se muestran los resultados obtenidos durante los años estudiados.



CAPÍTULO 3. Presupuesto público e indicadores del PP90

3.1 Características del presupuesto público

Los PPs como herramientas de presupuesto por resultados buscan proveer de bienes y servicios a los ciudadanos para mejorar su calidad de vida. En dichas herramientas se agrupan acciones concretas para lograr solucionar problemas específicos; en el caso del PP90 es el logro del aprendizaje de estudiantes escolares. Tal como menciona Robinson y Last (2009:2), el presupuesto por resultados debe articular el financiamiento con indicadores de desempeño, en este caso educativo. Sin embargo, esta herramienta es fundamentalmente presupuestal por lo que se articula dentro del sistema nacional de presupuesto público peruano. Este es un sistema basado en normas y procedimientos que pautan la forma en la que se asigna y ejecuta el presupuesto público de todas las entidades del sector público². Por ello, es importante entender algunos conceptos claves sobre el presupuesto público con apoyo de la Guía básica de presupuesto público del MEF (MEF: 2011) que se describirán a continuación resaltando las características del PP90 y sus indicadores en los años estudiados.

3.1.1 El ciclo presupuestal, programación anual y multianual

El presupuesto público opera por ciclos llamados años fiscales que empiezan el primero de enero y terminan el 31 de diciembre. Durante cada uno de estos ciclos se asigna y ejecuta el presupuesto público planteado para cada entidad; en el caso de los PPs el presupuesto de recursos ordinarios transferido a las regiones debe ser ejecutado en ese periodo de lo contrario el presupuesto se revierte al tesoro público. Dada la estructura de los PPs todo el presupuesto está destinado a actividades o proyectos específicos según indicadores medibles por lo que no hay razón para guardarlo para el siguiente año ya que cada año se asigna nuevamente.

² El Sistema Nacional de Presupuesto se rige por la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Las primeras fases del ciclo son la programación y la formulación de presupuesto donde primero se determinan las prioridades, las fuentes de financiamiento y la estructura del gasto. Luego de la aprobación del presupuesto es definido en estas primeras etapas con la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público donde se fijan los límites de crédito y de gasto presupuestal; el cual se oficializa con la aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) el primero de enero. Luego, a lo largo del año se da la ejecución en donde las entidades hacen uso de los recursos otorgados según las obligaciones definidas previamente. Al terminar el año, se cierra el ciclo con la fase de evaluación donde se realiza un análisis de los objetivos logrados durante el ciclo según lo planteado en su formulación. Estos ciclos anuales y sus objetivos son parte del esquema de programación multianual que sigue la lógica de la programación anual pero con estimaciones en periodos de 3 años. A su vez, los objetivos multianuales están alineados en los Planes Estratégicos Nacionales, Sectoriales, Institucionales y los Planes de Desarrollo Concertado. Es toda una cadena de procesos y programación que apunta a los objetivos del planeamiento estratégico nacional.

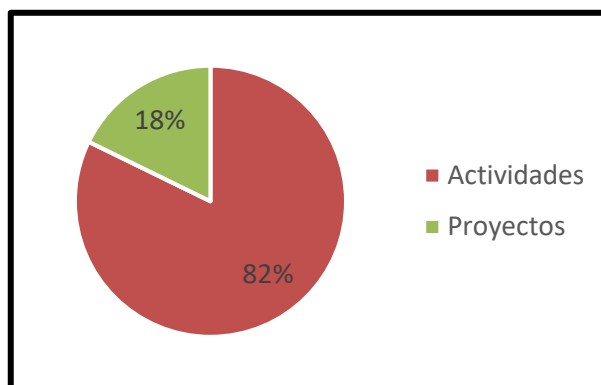
3.1.2 Actividades y Proyectos

Los programas presupuestales buscan resolver problemas específicos de la sociedad a través de acciones con objetivos medibles y con indicadores físicos. Las acciones se agrupan en actividades que deben realizarse por un tiempo indeterminado para alcanzar las metas propuestas o que se vayan planteando en diferentes periodos. En el caso del PP90 estamos hablando principalmente de actividades que van desde la contratación y pagos de todo el personal involucrado como son docentes, directores, especialistas, entre otros, hasta la compra y distribución del material educativo, acciones de mantenimiento y gestión de talleres de capacitación. En general, estamos hablando de todos los bienes y servicios que permiten la entrega del servicio educativo de calidad y que, en términos de PpR, llevará a alcanzar las metas planteadas para el aprendizaje. Los proyectos responden a la necesidad de los PPs de ampliar la capacidad de brindar bienes y servicios. Esto significa la construcción, mejora o expansión de escuelas, de lozas deportivas y de cualquier otra obra que permita su cometido. Son principalmente proyectos de inversión pública que tienen un tiempo limitado de ejecución y entrega de un producto final.

Como muestra la Figura 4, en el PP90 la mayor parte del presupuesto está direccionado a las actividades que ocupan el 82% del total del presupuesto asignado con casi 15 mil millones de soles anuales mientras que el resto del presupuesto se

destina a proyectos de inversión con un 18% que equivalen aproximadamente a 3 mil millones de soles.

Figura 4 - PP90 – Presupuesto de actividades y proyectos 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

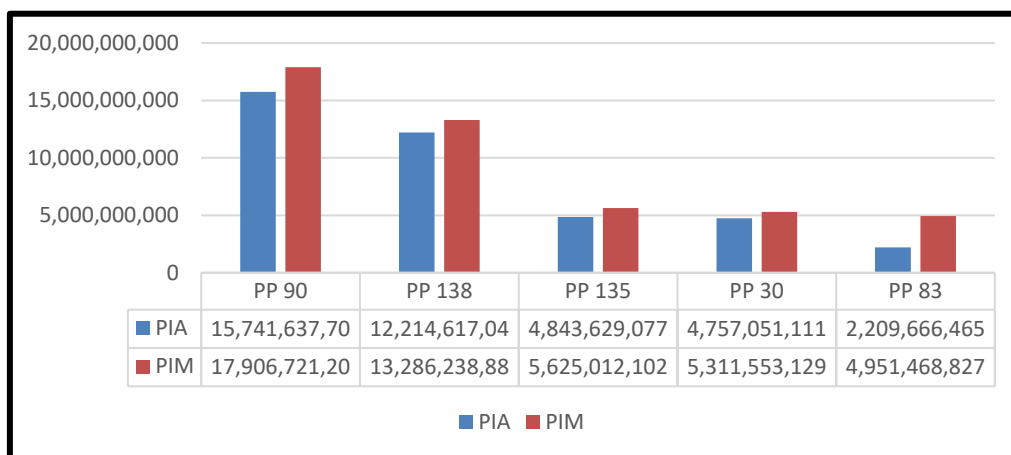
3.1.3 Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto institucional Modificado

El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) es aquel con el que cada entidad inicia el año fiscal y debe servir para cubrir los gastos asignados en las fases anteriores del ciclo presupuestal. Dicha partida es transferida a los gobiernos regionales el primero de enero de cada año luego de la aprobación del presupuesto anual. Sin embargo, a lo largo del año las entidades públicas realizan modificaciones presupuestales y reciben créditos suplementarios que modifican el PIA que pasa a llamarse el Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Mientras el PIA se utiliza para conocer el presupuesto inicial de cada entidad, para fines prácticos se utiliza el PIM pues muestra el monto real que ha sido asignado en algún momento específico del ciclo presupuestal. Compararlos sirve para ver cuánto ha variado el presupuesto desde su asignación inicial.

El PP90 es el programa presupuestal al que más fondos se le destina cada año. En el 2017 tuvo un PIA de S/. 15,741,637,706 y un PIM de S/. 17,906,721,206. Este PP representa el 18% del presupuesto total del estado. Sin embargo, existen también otras categorías presupuestales distintas a los PPs como las acciones centrales y asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNOP); si solamente consideramos el desembolso público asignado a programas presupuestales vemos que el PP90 representa el 53% del total de presupuesto en PPs. Si comparamos el PP90

con los otros programas con mayor asignación vemos que le sigue el PP0138 “Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte” con 13 mil millones. Luego los PPs 135, 30 y 83 con aproximadamente 5 mil millones cada uno para dar paso al resto de programas presupuestales de mucho menor cuantía. Estas proporciones de presupuesto con el PP90 a la cabeza se muestran en la Figura 5 y se repiten a lo largo de los años estudiados.

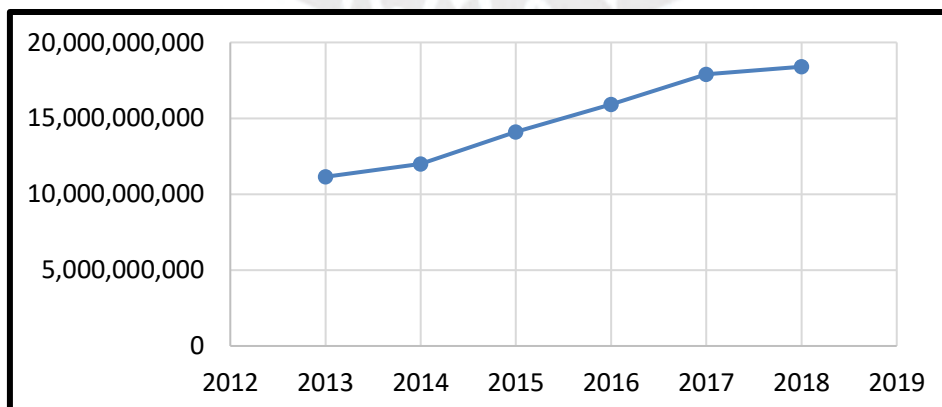
Figura 5- PIA y PIM de mayores PPs en el 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

De igual forma los montos asignados a los programas están aumentando gradualmente cada año como se puede apreciar en la Figura 6. Desde sus inicios en el 2013, el PP90 se ha incrementado desde S/. 11,147,272,333 hasta S/. 18,399,416,719 en lo que va del 2018 por lo que su aumento en el lapso de seis años es de S/. 6,759,448,873.

Figura 6 - Evolución del PIM del PP90 en el periodo 2013-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

3.1.4 Modificaciones presupuestarias

A lo largo del ciclo presupuestal se dan traspasos de montos entre entidades y dentro de las estructuras propias de las asignaciones para una misma entidad. En los programas presupuestales estas modificaciones pueden darse a nivel institucional, es decir entre pliegos como cuando el MINEDU transfiere dinero a los pliegos regionales el cual luego es asignado a las diferentes unidades ejecutoras: estas son llamadas modificaciones tipo 1. También se dan a nivel funcional programático cuando se modifica el presupuesto de una misma unidad ejecutora llamada tipo 3 y cuando se da entre distintas unidades ejecutoras de un mismo pliego o tipo 4. Estas modificaciones requieren de permisos tanto a nivel regional como central resaltando nuevamente la importancia de la coordinación y articulación territorial en el PpR de la que nos habla Finot (2005: 54) y Castañeda (2012: 18).

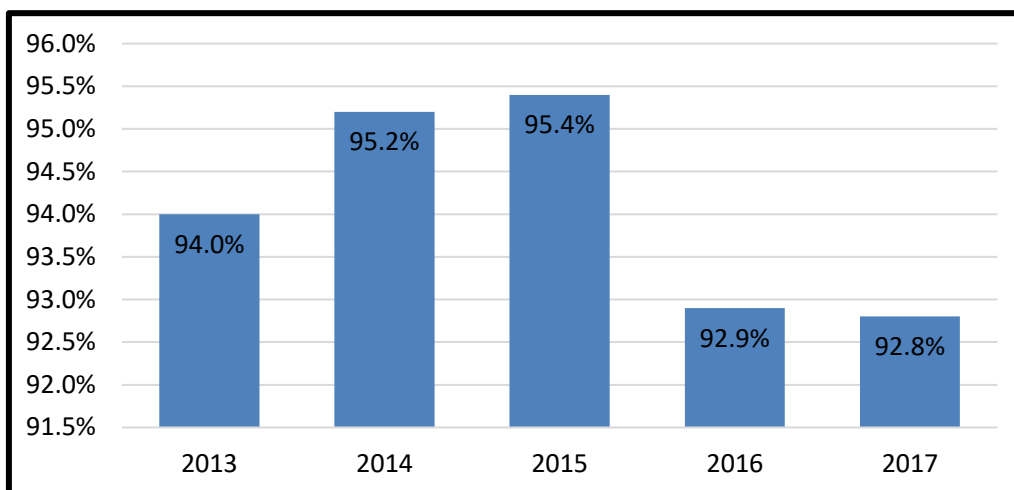
3.1.5 Compromiso, Devengado y Girado

Durante la fase de ejecución las entidades hacen uso de los recursos asignados a través de un proceso definido. Este proceso empieza con el compromiso del presupuesto donde luego de los mecanismos de contratación pública se aprueba el uso de recursos. En esta etapa se “reserva” parte del presupuesto para el posterior pago. Esto no significa aún un pago, sino más bien el reconocimiento de una obligación del mismo. Luego sigue el devengado con la conformidad del área que solicitó el gasto el cual es registrado y el dinero comprometido es asignado como pago en la entidad. Es en esta etapa de devengado que se considera que el presupuesto ha sido utilizado por lo que esta investigación usa esta parte como indicador principal durante el análisis para señalar el uso del presupuesto. Finalmente tenemos la etapa de girado donde se produce efectivamente el cheque de pago o transferencia electrónica al proveedor. No se utiliza esta fase para el análisis de las asignaciones pues puede generar demoras externas a la entidad.

La partida transferida por recursos ordinarios de estos programas debe usarse durante el año fiscal o debe ser devuelto al tesoro público. Tener saldos es interpretado como un mal uso de recursos. Un bajo nivel de ejecución suele ser un indicador de ineficiencia de una entidad. En el caso del PP90 este ha tenido desde sus inicios un nivel de cumplimiento por encima del 90% de la asignación total como se puede ver en la figura 7. Su máximo nivel se dio durante el año 2015 con un 95.4% de

ejecución mientras que en los años siguientes descendió a 92.9% y 92.8% en el 2016 y 2017 respectivamente.

Figura 7 - Porcentaje de ejecución anual del PP90 en el periodo 2013-2017

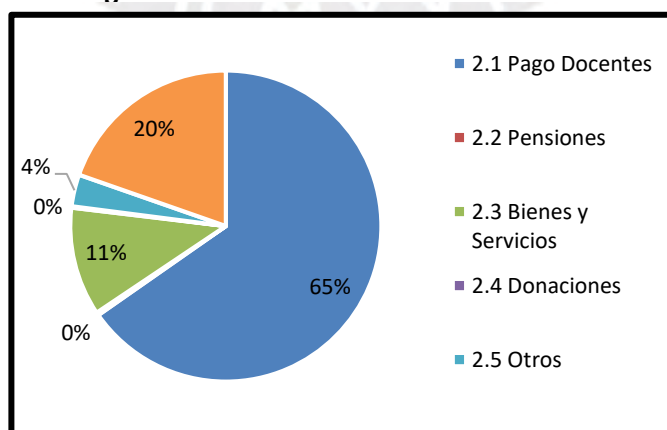


Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

3.1.6 Genéricas de Gasto

Finalmente los PPs se dividen en genéricas de gasto que son el nivel mayor de agregación en determinado PP. Como muestra la Figura 8, en el caso del PP90 la mayor genérica de gasto es la “2.1 personal y obligaciones sociales” que está enfocada en pagos para la contratación y pago de docentes y personal administrativo. Esta genérica de gasto cubre la mayoría del presupuesto del PP90 con un total de 11mil millones de soles que equivale al 65% del mismo.

Figura 8 - PP90 2017 - Genéricas de Gasto



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

El 20% lo cubre la genérica “2.6 adquisición de activos no financieros” con 3mil millones, que están destinados a la compra de mobiliario en el caso de actividades o construcción en caso de proyectos de inversión según las necesidades y metas del PP. Luego, otros 2 mil millones en la genérica “2.3 bienes y servicios” con el 11% del total; dinero destinado a la compra de materiales, pago de CAS, alquileres de auditorios, etc. A estas genéricas se le suman las pensiones, donaciones y otros que sumados no alcanzan ni el 5% del total.

3.1.7 Esquema de transferencias condicionadas por tramos

Desde el 2015 en adelante la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) implementó un nuevo esquema de transferencias hacia los gobiernos regionales para el cumplimiento de las metas del PP90 y de otras intervenciones relacionadas. Bajo un modelo tradicional el ministerio de educación transfiere a los pliegos regionales la totalidad de los recursos el primer día del año en el PIA para cubrir las necesidades esperadas a lo largo del año. Luego, las variaciones que se dan en el PIM se deben a modificaciones presupuestarias pequeñas basadas en cambios y contingencias a lo largo del año. Por su parte, lo que propone este esquema es que las transferencias no se den completamente al inicio de año sino que más bien se transfieran en tres tramos luego del PIA; en abril, mayo y agosto.

Estas transferencias no son montos fijos sino que para cada una de ellas se establecían cortes de información sobre la ejecución actual del presupuesto y las necesidades reales de asignaciones basadas en indicadores. La lógica de este esquema está plasmada en su normativa³: “minimizar los montos de los saldos presupuestales que se generen al finalizar el año fiscal y propiciar el uso transparente y eficiente de los recursos asignados a las intervenciones pedagógicas impulsadas por el Ministerio de Educación”. Por ejemplo, se tiene el pago de servicios básicos que estaba condicionado al registro de escuelas con conexión de agua y luz así como la información contenida en las boletas de les Empresas Prestadoras de Servicios (EPS), de esa forma se transfiere el presupuesto necesario para cubrir sus necesidades exactas según el total de colegios, conexiones y cobros reales de las EPS. De existir saldos durante los

³ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 197-2016-MINEDU que modifica la Norma Técnica que establece los procedimientos, criterios y responsabilidades en el marco de las Transferencias de Recursos destinados al financiamiento de Intervenciones Pedagógicas en Gobiernos Regionales durante el Año 2016, aprobada mediante R.M N° 038-2016-MINEDU

primeros meses por mala ejecución o cálculos sobrestimados, estos son considerados como parte del pago de la siguiente fase y sólo se transfiere lo que falte para completar los depósitos de los siguientes meses. De igual modo con el pago a docentes y personal administrativo, las transferencias estaban condicionadas a que las plazas estén efectivamente cubiertas con personal contratado. Este esquema de presupuesto ha estado vigente durante los años estudiados.

3.2 Análisis presupuestal del PP 90 en Loreto durante los años 2015-2017

Los gobiernos regionales son los encargados de ejecutar el monto asignado a los programas presupuestales para el cumplimiento de las metas en cada uno de sus territorios. En el caso del sector educación esta tarea es de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). En términos presupuestales las DRE y UGEL pueden ser unidades ejecutoras u operativas; las primeras pueden tener un partida asignada y ejecutarla, mientras que las segundas no pueden, por lo que dependen necesariamente de las ejecutoras. Este elemento es determinante para entender la gestión de las UGEL en determinado territorio, esto debido a la necesidad de las UGEL operativas de coordinar sus necesidades con sus UGEL ejecutoras. De esta coordinación horizontal es de la que habla Castañeda (2012: 18) como complemento de la verticalidad dentro del esquema descentralizado.

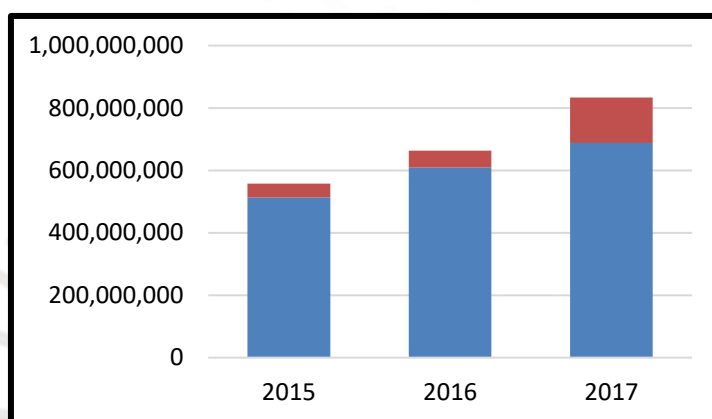
En el caso de Loreto tenemos 8 UGEL: Maynas, Nauta, Requena, Contamana, Ramon Castilla, Putumayo, Yurimaguas y DATEM del Marañón, supervisadas por las DRE Loreto ubicada en Iquitos. De estas, las UGEL de Maynas y Putumayo son las únicas unidades operativas por lo que todos sus procesos deben ser coordinados con la DRE Loreto que es su unidad ejecutora. Como tal la DRE recibe el presupuesto para operar de las 3 entendidas en su PIA; la propia, la de Maynas y la de Putumayo.

En cuanto a asignación presupuestal, la región Loreto ha sido de las que mayor dinero ha recibido a lo largo de los años estudiados. Durante el 2015 Loreto fue la sexta región que recibió mayor partida con un PIM de más de 557 millones que aumentó a 663 y 883 millones durante el 2017 siendo la segunda región con mayor presupuesto superada sólo por Cajamarca. Sin embargo, la región es una de la más bajas en cuanto a ejecución presupuestal descendiendo de 98.9% en el 2015 a 93.7% en el 2017 pasando de ocupar el décimo lugar en ejecución a ser el antepenúltimo de

todas las regiones. (Ver Anexos: Tablas A1, A2 y A3 – Asignación presupuestal por región entre el 2015 y 2017)

Dada la naturaleza del programa económico la mayor parte del dinero está destinado para cumplir actividades más que proyectos. Como muestra la Figura 9, en Loreto durante el 2017 un total de 687 millones se destinaron a actividades mientras que solo 145 millones a proyectos de inversión que significan el 83% y 17% respectivamente.

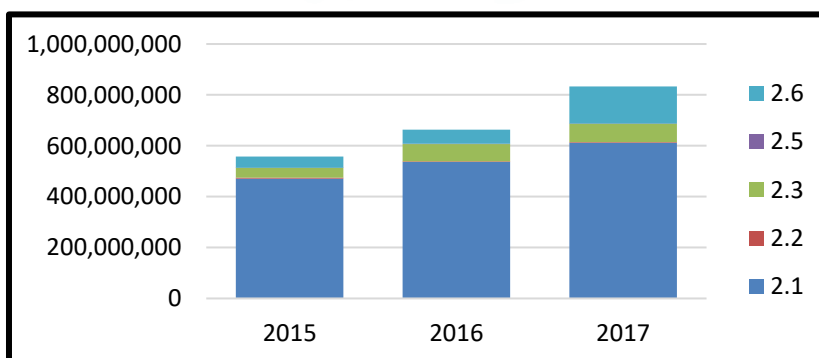
Figura 9 – PIM de Loreto destinado a Proyectos y Actividades en el periodo 2015 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

Este es un PP con un gran porcentaje de su partida destinada a la genérica de gasto en la 2.1 por el pago de docentes y otros trabajadores educativos. En el mismo año esta genérica ha significado el 73% del total del presupuesto seguido por la 2.6 adquisición de bienes el 18% y bienes y servicios con solo 9%. Estos patrones se repiten a los largo de todo el periodo estudiado como se aprecia en la Figura 10.

Figura 10 - Presupuesto asignado a genéricas de gasto del PP90 en 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

Como muestra la Tabla 3 el avance de ejecución presupuestal por genéricas en el 2016 y 2017 ha tenido una baja ejecución de bienes no financieros con 48.4% y 64.7% de ejecución presupuestal respectivamente. Esto significa S/. 51,504,589 no ejecutados durante el 2017 en la posibilidad de adquirir mobiliario o realizar proyectos de inversión entre los cuales figuran construcción y acondicionamiento de varias escuelas; en ambos años fueron proyectos de inversión por la sede central y por la UGEL Yurimaguas. Esto no se da en el 2015 donde la genérica 2.6 tiene un 99.5% de ejecución al igual que el resto de genéricas en el resto durante todo el período donde se mantienen por encima del 97% de ejecución.

Tabla 3 - PIA, PIM y Devengado por genéricas en Loreto durante el periodo 2015-2017

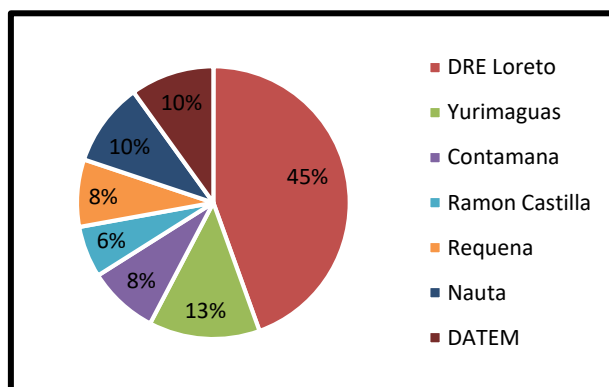
LORETO GENERICAS 2017				
Genérica	PIA	PIM	Devengado	Avance %
2.1	487,178,009	611,791,136	611,589,230	100.0
2.2	250,000	2,682,473	2,655,358	99.0
2.3	48,822,671	72,983,495	72,106,733	98.8
2.5	0	195,243	195,243	100.0
2.6	55,198,283	145,986,064	94,481,475	64.7
LORETO GENERICAS 2016				
Genérica	PIA	PIM	Devengado	Avance %
2.1	406,434,047	536,760,989	536,039,138	99.9
2.2	250,000	2,518,924	2,465,021	97.9
2.3	22,921,716	67,193,290	66,696,810	99.3
2.5	0	2,000,000	1,999,290	100.0
2.6	33,465,008	55,031,995	26,630,364	48.4
LORETO GENERICAS 2015				
Genérica	PIA	PIM	Devengado	Avance %
2.1	372,527,485	470,440,053	465,032,465	98.9
2.2	0	3,629,541	3,545,197	97.7
2.3	19,081,772	39,103,047	38,549,355	98.6
2.5	0	871,015	871,014	100.0
2.6	65,042,647	43,175,323	42,968,327	99.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

Como se ve en la Figura 11, la DRE es la unidad ejecutora con mayor asignación presupuestal con un 45% en el 2017; esto se debe en parte a la gran cantidad de escuelas y territorios atendidos por manejar el presupuesto de las unidades operativas de la UGEL Putumayo en la frontera con Colombia y de las UGEL Maynas donde se encuentra la ciudad de Iquitos. Le sigue la UGEL Yurimaguas con un 13% y

el resto de UGEL con asignaciones similares de entre 6 a 8%. Estas proporciones son casi idénticas a lo largo de los tres años estudiados.

Figura 11 - Porcentaje de presupuesto en UGEL de Loreto en 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Consulta Amigable MEF

En términos presupuestales el PP90 en Loreto ha logrado ejecutar la mayoría de sus asignaciones por año fiscal durante los años estudiados. Sin embargo, hay un descenso en la ejecución de activos no financieros (genérica 6) durante los años analizados haciendo que Loreto baje posiciones en el ranking de ejecución presupuestal. Revisando al detalle se ve que estaba destinado a proyectos de inversión en reparación y construcción de escuelas. A pesar de ello, el resto de metas financieras de ejecución han sido alcanzadas. Bajo el esquema de los programas económicos este cumplimiento presupuestal se traduce en el logro de objetivos medibles; a continuación se estudia la correlación en indicadores de logros.

3.3 Resultados de la implementación del PP90 en metas físicas y pruebas estandarizadas

Para entender los resultados finales de los programas presupuestales se debe realizar un mayor análisis que no sea sólo presupuestal. Los indicadores presupuestales nos hablan de la asignación y ejecución de las partidas que dan sentido a las acciones y productos del PP donde una baja ejecución representa una inefectiva gestión hacia los resultados. Sin embargo, una alta ejecución no significa necesariamente que se logren los objetivos del programa presupuestal. Esto debido a que existen muchos otros factores que pueden influenciar el logro de resultados como son la calidad del gasto, los factores externos o las deficiencias mismas en el modelo

del PP de las que nos advierte el investigador Robinson (2013: 25-26) recalcando la necesidad de estar siempre atento a dichos factores para hacer los ajustes necesarios.

El PP90 tiene indicadores finales en las pruebas de la Evaluación Censal de Estudiantes. Esta prueba busca medir los logros de aprendizaje en matemáticas y lectura como ejes fundamentales del desarrollo de los estudiantes a lo largo de su vida académica y profesional. Adicionalmente el PP90 usa otras mediciones para determinar su efectividad como la prueba Early Development Instrument (EDI) y otras pruebas nacionales e internacionales basadas en muestras. Sin embargo, el principal indicador del PP90 es la prueba de la ECE por su carácter constante y censal; por ello, para la presente investigación se utilizan solamente los resultados de la ECE para medir la capacidad de implementación del PP.

3.3.1 Metodología de la ECE

La evaluación censal de estudiantes (ECE) es una prueba estandarizada que se toma a nivel nacional bajo la idea de que todos los estudiantes deben tener acceso a una educación de calidad. Esta prueba está a cargo de la Unidad de Medición de la Calidad de Aprendizajes (UMC) financiada como producto del mismo PP90. Todo el costo de la ejecución de la prueba de la ECE está dentro del PP90 bajo el producto 388: Evaluación de los aprendizajes y de la calidad educativa y dentro de la actividad 244: Evaluación censal de estudiantes a la que en el 2016 se le destinó un total S/.178,410,259 de los cuales se ejecutó el 99.9%.

Desde el 2007 dicho examen se toma una vez al año e implica realizar pruebas de matemáticas y de comunicación a estudiantes de segundo y cuarto grado de primaria para medir sus competencias básicas. Esta selección de materias se da debido a que la comunicación y las matemáticas son competencias fundamentales para el estímulo de otras habilidades así como el para desarrollo del alumno dentro la sociedad. A partir del año 2015 la prueba también se aplica a alumnos de 2 grado de secundaria en las habilidades adquiridas en lectura, escritura y matemáticas.

Luego del recojo y procesamiento de información la UMC presenta los resultados de la ECE que son devueltos a padres de familia, directores, docentes y comunidad educativa. La metodología de estos reportes se califica con puntajes en base a sus competencias y se les clasifica en cuatro categorías tal como menciona el Marco fundamental de las pruebas ECE:

1. Previo al inicio: El estudiante no logró los aprendizajes necesarios para estar en el Nivel inicio (esta categoría sólo se usa para las evaluaciones de secundaria)
2. De inicio: El estudiante no concretó los aprendizajes esperados para el ciclo. Sólo logra realizar tareas poco exigentes respecto de lo que se espera para este ciclo.
3. En proceso: El estudiante logró parcialmente los aprendizajes esperados para el ciclo. Se encuentra en camino de lograrlos, pero todavía tiene dificultades.
4. Satisfactorio: El estudiante logró los aprendizajes esperados para el ciclo y está preparado para afrontar los retos del aprendizaje del ciclo siguiente.

Asimismo, la prueba también arroja un puntaje promedio que agrupa los resultados de grupos de estudiantes por institución educativa, UGEL y región para realizar análisis más amplios. La prueba de la ECE tiene el objetivo de ser una fuente de información poderosa como medida de la situación educativa nacional. De esa forma ayuda a idear acciones de mejora para logros de aprendizaje; no sólo a los funcionarios públicos del MINEDU sino a todos los actores involucrados como docentes, directores y padres de familia que reciben los resultados de forma anual.

A diferencia de una prueba de muestreo, la ECE es un censo que evalúa a todos los alumnos de escuelas públicas y privadas. Sin embargo, un proyecto de tal envergadura en el territorio nacional no siempre llega a un 100% de alumnos evaluados. Por ejemplo, en el 2016 la evaluación alcanzó en primaria una cobertura del 99.7% a nivel de Instituciones Educativas y del 93.8% a nivel de estudiantes. Desafortunadamente, en el año 2017 se canceló la realización de la prueba a nivel nacional debido a la crisis política y social que se vivió primero con el fenómeno del niño y luego con la huelga magisterial. Estos hechos no sólo afectaron profundamente el desarrollo normal de las clases sino que, buscando proteger la integridad de los estudiantes y estando paralizado el sistema educativo, el MINEDU decidió cancelar dicha evaluación hasta el 2018.⁴

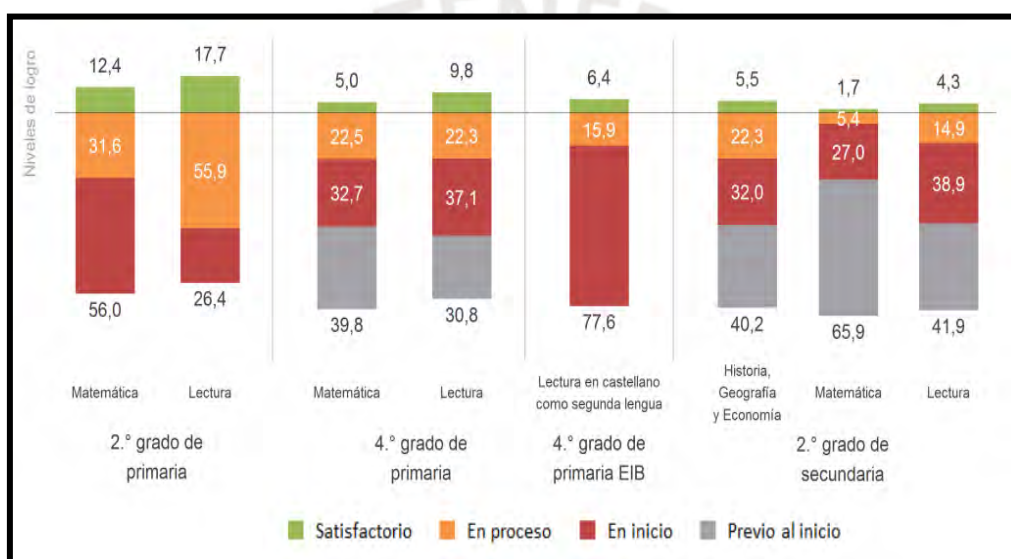
3.3.2 Resultados de la ECE en Loreto entre el 2015 y el 2017

Desafortunadamente los resultados de Loreto son los más bajos a nivel nacional. Tanto durante el 2015 como en el 2016 la región tuvo el más bajo porcentaje

⁴ R.M. N.º 529-2017-MINEDU Suspensión excepcional de la ECE 2017

de estudiantes en nivel “satisfactorio” en todos los aspectos evaluados tanto en primaria como en secundaria. La Figura 12 muestra que tuvo el mayor porcentaje de “en inicio” para primaria y “previo al inicio” en secundaria. Por ejemplo, en matemáticas de segundo grado de primaria solo un 12.4% de los niños de la región tuvieron un nivel satisfactorio por debajo del 34.1% del promedio nacional mientras que en nivel “en inicio” se encuentra el 56% muy por encima del 28.6% nacional. En lectura los resultados son un poco mejores pero siempre la región está muy por debajo del promedio nacional con 17.7% en nivel satisfactorio y 26,4% en inicio en contraste con el promedio nacional con 46,4% en nivel satisfactorio y solo un 6.3% en inicio.

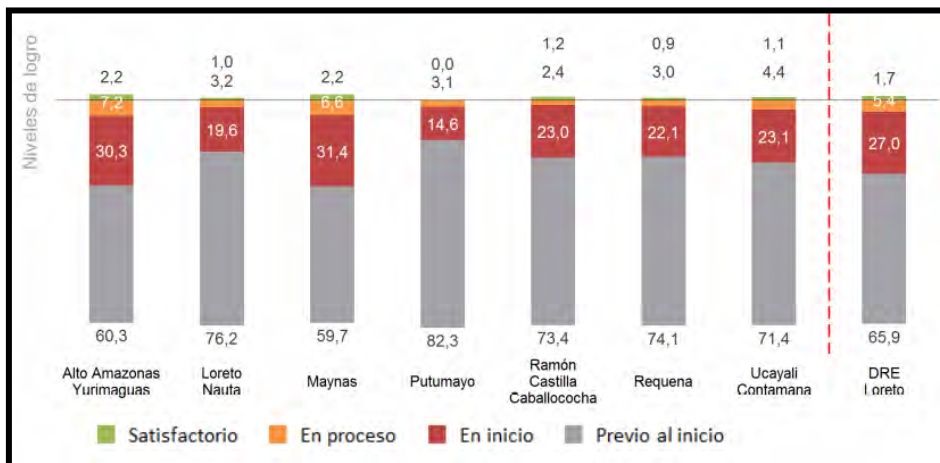
Figura 12 - Resultados de Loreto en los grados y áreas evaluadas en la ECE 2016



Fuente: Prueba ECE 2016 publicada por la UMC (MINEDU 2016)

Los resultados en secundaria son aún más desalentadores. En el mismo año 2016 en historia, geografía y economía solo el 5.5% se encuentra en nivel “satisfactorio” mientras que un 40.2% se encuentra “previo al inicio”. En la materia de lenguaje vemos que solo un 4.3% tiene un nivel satisfactorio y un 41.9% “previo al inicio”. Mientras que en matemáticas, solamente el 1.7% de los estudiantes tiene aprendizajes satisfactorios y la gran mayoría de 65.9% se encuentra “previo al inicio”. Los resultados por UGEL tampoco son muy alentadores. En matemáticas en secundario en Putumayo no existe ningún estudiante con nivel “satisfactorio” durante el 2016 mientras que el 82,3% está en nivel “previo al inicio” como muestra la Figura 13.

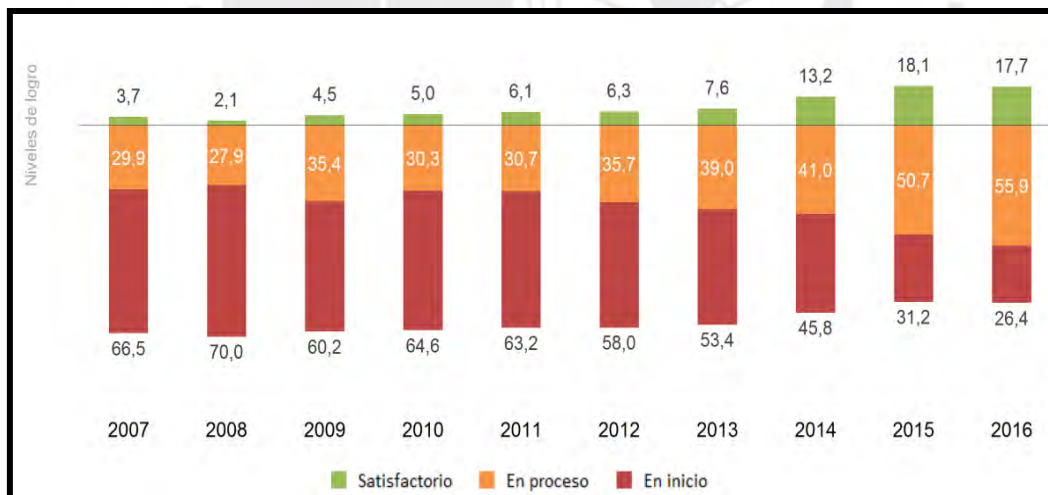
Figura 13 - ECE Matemática: resultados de las UGEL de Loreto en 2016



Fuente: Prueba ECE 2016 publicada por la UMC (MINEDU 2016)

Si bien hay un progreso a lo largo de los años en el indicador de matemáticas, no es el caso del indicador de comprensión lectora donde luego de haber crecido consistentemente a lo largo de los años descendió de 18.11% en satisfactorio en el 2015 a 17.7% en el 2016 como muestra la Figura 14.

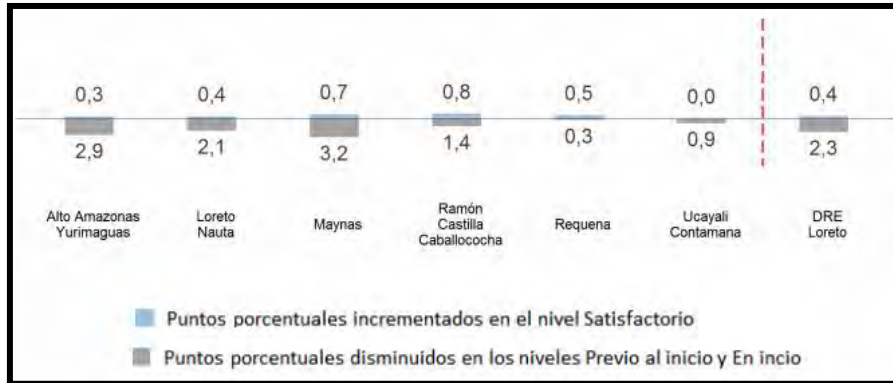
Figura 14 - ECE Lectura: resultados de la región a través de los años 2007 al 2016



Fuente: Prueba ECE 2016 publicada por la UMC (MINEDU 2016)

Del mismo modo, el resto de indicadores muestran una mejora muy lenta. La Figura 15 muestra que en matemáticas de secundaria la región sólo ha mejorado 0.4% en nivel satisfactorio entre el 2015 y el 2016 mientras que UGEL como Contamana no han mejorado ningún porcentaje en esta materia. Como se menciona inicialmente, la prueba no se realizó durante el año 2017 por lo que no se puede saber hasta finales del 2018 si este patrón de descenso continúa en comprensión lectora.

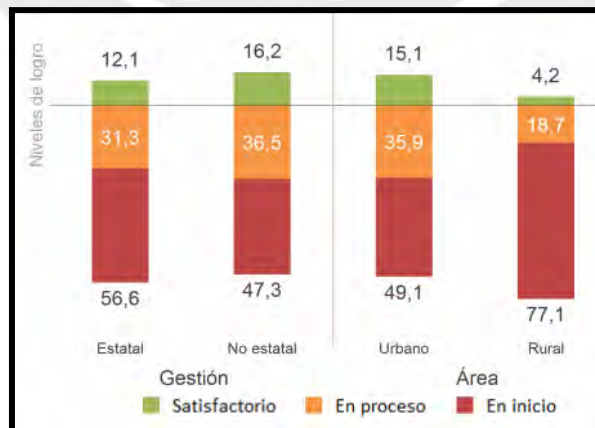
Figura 15 - ECE Matemática: mejora mostrada por las UGEL entre el 2015 y 2016



Fuente: Prueba ECE 2016 publicada por la UMC (MINEDU 2016)

Un análisis que nos permite caracterizar los colegios se da en aspectos como ubicación geográfica y tipo de gestión. La Figura 16 muestra que las escuelas con peores resultados en Loreto durante los años estudiados son las rurales; por ejemplo, durante el 2016 en matemáticas de segundo de primaria en el área rural solo el 4.2% de los estudiantes está en nivel “satisfactorio”. Este indicador está por debajo del 15.1% de las escuelas urbanas. Un 77.1% de escuelas rurales se encuentran “de inicio”; 28% por encima de los colegios urbanos. En lo que respecta a gestión los colegios estatales tienen brechas menores estando 12.1% en nivel satisfactorio versus un 16.2% en las escuelas no estatales mientras que un 56.6% está en nivel “de inicio” en el ámbito rural; 9.3% por encima de escuela con gestión principalmente privada.

Figura 16 - Matemática: resultados de Loreto por características de la escuela en 2016

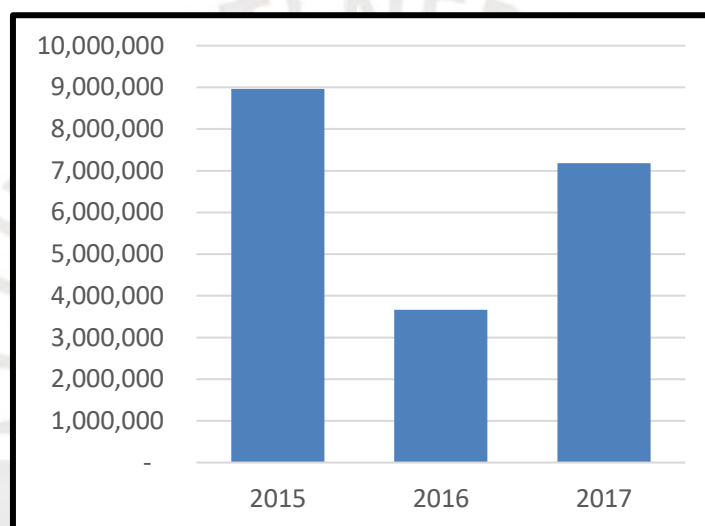


Fuente: Prueba ECE 2016 publicada por la UMC (MINEDU 2016)

3.3.3 Logro de compromisos de desempeño

Los compromisos de desempeño son herramientas de transferencias condicionadas por el cumplimiento de metas. Se trata de metas medibles en elementos claves de la gestión educativa para los gobiernos regionales; de cumplir estas metas reciben presupuesto para implementar otras actividades relacionadas a la educación. La figura 17 muestra que los años estudiados se transfirieron como resultado del cumplimiento de compromisos en Loreto un total S/.7,177,225 durante el 2017, así como S/.3,663,201 en el 2016 y S/.8,962,920 durante el 2015.

Figura 17 - Montos transferidos por CdD entre el 2015 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la web de CdD del MINEDU

Durante los años estudiados se determinó que existe variabilidad entre los compromisos cumplidos año a año. El 2015 es el año con un nivel de cumplimiento superior a los años siguientes; durante este periodo 9 de los 18 compromisos propuestos tuvieron un rendimiento por encima del 90% con solamente dos compromisos por debajo del 50% de cumplimiento en los casos de cuadro de horas registrado en Nexus con 38.3% y ficha de mantenimiento aprobada con un 48.3% (Ver Anexos: Tabla A4 – Logros CdD 2015). En los que respecta al año 2016 se aprecia que de los nuevos 20 compromisos propuestos solamente 8 tuvieron un cumplimiento por encima del 90% mientras 4 estuvieron por debajo del 50%: registro de las reasignaciones del personal docente con 49%, llegada oportuna de material educativo con 36.9%, registro de mantenimiento de locales con 49.9% y mejora de logros en la ECE con 10.6% (Ver Anexos: Tabla A5 – Logros CdD 2016). Finalmente, durante el año 2017 de los nuevos 20 compromisos un total de 4 tuvieron cumplimientos superiores al

90% mientras que otros 4 tuvieron cumplimientos por debajo del 50%, nuevamente entre los que destacan como más bajos los cumplimientos de logros de aprendizaje en primaria y secundaria con 15.95% y 4% de cumplimiento respectivamente. (Ver Anexos: Tabla A6 – Logros CdD 2017).

3.4. Análisis preliminar del esquema presupuestal del PP90

Se ha analizado al PP90 desde la lógica del presupuesto por resultados revisando su asignación y ejecución de partidas acompañado de un análisis de sus logros en metas de cumplimiento. Este análisis deja un panorama más claro de la situación de Loreto como una de las regiones con mayores deficiencias en logros de aprendizaje a la vez que es una de las que se le asigna la mayor partida a nivel nacional. Sin embargo, los indicadores de ejecución presupuestal muestran que el dinero se está gastando casi en su totalidad y el esquema de transferencias condicionadas por tramos ayuda a un gasto más eficiente. A continuación algunas de las variables que influyen en el incumplimiento de los indicadores priorizados por el PP90 en la región Loreto.

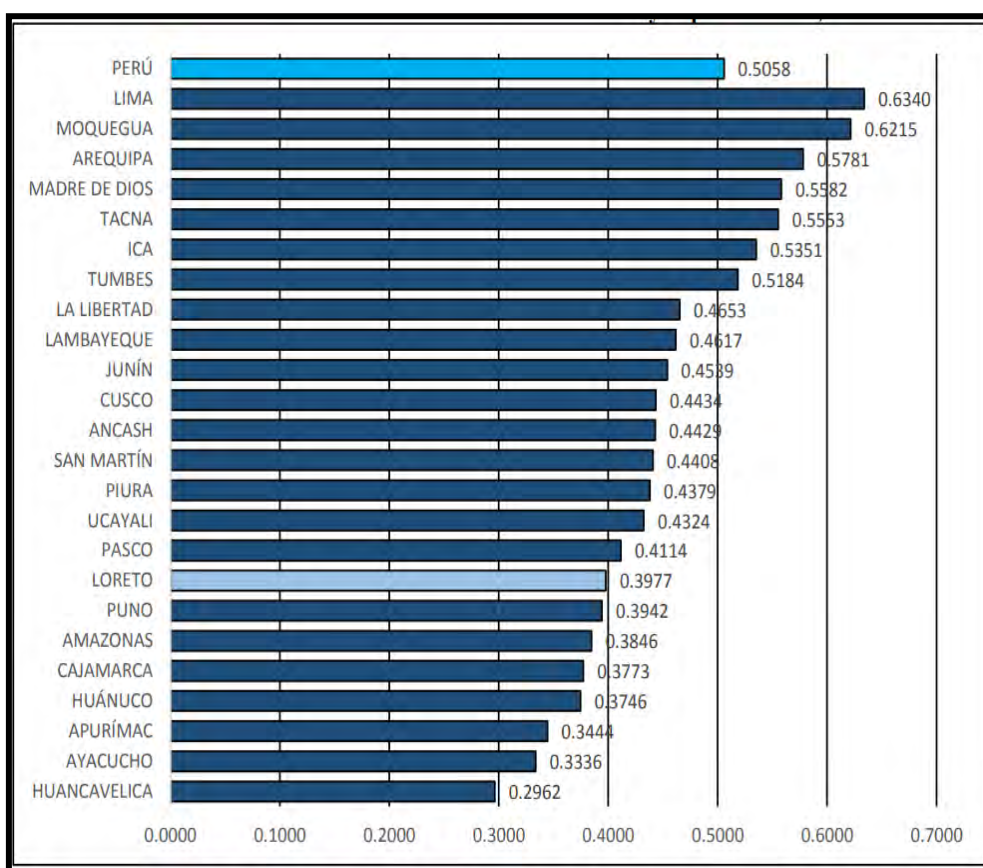
3.4.1 Variables externas

El territorio de Loreto presenta muchas dificultades en la gestión educativa descentralizada. Al ser un territorio amazónico existe una gran dispersión de población en un vasto territorio con poca infraestructura de transporte y telecomunicaciones. Según el INEI (2018) la población de Loreto era de 1,049,364 habitantes en el 2016 de los cuales un 67.3% es una población urbana y un 32.7% es población rural. Según los datos del MINEDU en su herramienta de datos Estadística para la Calidad Educativa (ESCALE), en la región de Loreto la pobreza monetaria es de 56.1% el 2015, por encima del promedio nacional que viene a ser 31%. Adicionalmente, esta pobreza monetaria se traduce en necesidades básicas insatisfechas⁵; el documento revela que la situación es crítica con 58.7% de hogares en Loreto con al menos una necesidad básica insatisfecha comparado con el promedio nacional de 19%. En lo que respecta al Índice de Desarrollo Humano (IDH), la Figura 18 muestra que de las 25 regiones, en el 2012 Loreto fue la

⁵ “El enfoque alternativo de medición de la pobreza conocido como “Método de las necesidades básicas insatisfechas” (NBI) toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales que se requiere para evaluar el bienestar individual. De manera específica, el INEI lo calcula en base a los siguientes indicadores: viviendas con características físicas inadecuadas, hogares en hacinamiento, vivienda sin servicio higiénico, hogares con al menos un niño que no asiste a la escuela, hogares con el jefe de hogar con primaria incompleta y hogares con tres personas o más por perceptor de ingreso” (MINEDU: 2017)

décimo séptima a nivel nacional. En cuanto a factores sociales la región se ubica en el vigésimo lugar en esperanza de vida al nacer y en décimo tercer lugar en años de educación. Adicionalmente, en el 2016 sólo un 7.3% de escuelas cuenta con los tres servicios básicos, por debajo del 44.4% nacional (MINEDU 2017a: 2). Los factores climatológicos son también un elemento a considerar ya que la región de Loreto sufre inundaciones periódicas cada año entre los meses de marzo a julio que coincide con el fin de las vacaciones y cubre todo el primer semestre escolar.

Figura 18 - Índice de Desarrollo Humano del Perú y regiones en el 2012



Fuente: MINEDU (2017c) con datos PNUD

Todas estas variables externas afectan el buen desempeño del PP90 y los logros de aprendizaje priorizados. A pesar de que dichas variables son una constante, el propio PP90 asume que no suceden desastres naturales, interrupción de procesos administrativos ni limitaciones presupuestales. Sin embargo, las inundaciones anuales se repiten casi con exactitud cada año en los primeros meses de la temporada escolar por lo que no debería ser tomado como un supuesto sino más bien como una constante que debería ser incluida en el diseño de la herramienta misma. Este contexto es el que

advierten varios autores resaltando la importancia de procurar incluir estas variables externas dentro del plan de implementación pues interactúan con los procesos afectando el resultado final (Ostrom 2009, Nohlen 2006 y Rosas 2015).

3.4.2 Variables internas

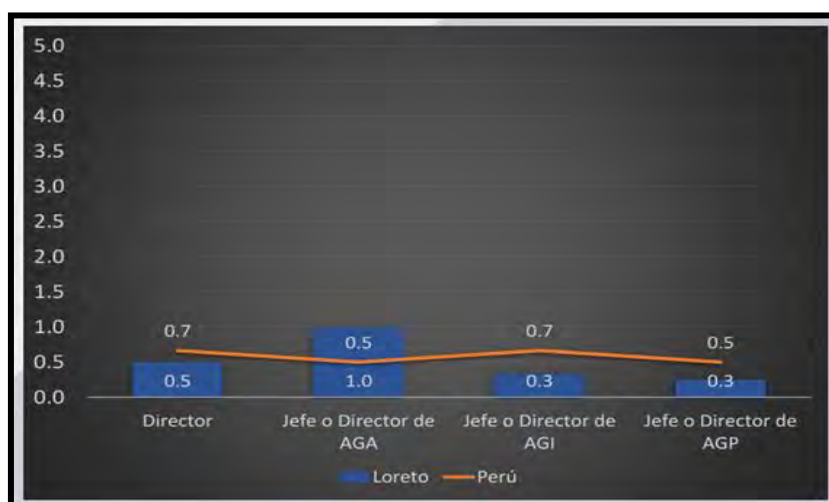
Más allá de las dificultades que presenta la región en temas territoriales y sociales se observa que la capacidad de los gobiernos regionales para desarrollar el PP90 es también limitada desde una perspectiva de gestión interna. A continuación, algunos puntos que afectan la capacidad del esquema de PpR en la región y que deben ser tomados en consideración.

3.4.2.1 Poca capacidad operativa de las DRE y UGEL

El presupuesto asignado a las regiones bajo el esquema de gestión descentralizada es utilizado por las unidades ejecutoras de los pliegos regionales bajo la rectoría del MINEDU. Como tales, todas las intervenciones dependen de las UGEL para realizar todos los procesos administrativos y de gestión para el cumplimiento de la adquisición de bienes y servicios planteados en el PP90. Dentro del esquema de descentralización de Finot (2005) este se refiere a la descentralización operativa.

Para ilustrar la situación de las UGEL en los años estudiados está el censo UGEL 2016 y 2017 realizado bajo la necesidad de conocer a estas entidades de los gobiernos regionales para mejorar la coordinación y gestión. En la región Loreto las UGEL muestran serias deficiencias incluso por debajo de los promedios nacionales. Un problema constante es la alta rotación de funcionarios en las DRE y UGEL pues como muestra la Figura 19 en el 2016 el cargo de director tuvo, en promedio, una permanencia de solo 6 meses mientras que el director de gestión pedagógica y de gestión institucional fue de solo 3 meses. Esto conlleva muy posiblemente al cambio en sus equipos técnicos encargados de una gran parte de las acciones necesarias para la ejecución del PP90.

Figura 19 - Años de permanencia en los principales cargos directivos de las DRE y UGEL 2016



Fuente: ESCALE – Censo DRE/UGEL (MINEDU 2016b)

El censo del mismo año muestra cómo en la región Loreto, el 32.2% de las computadoras asignadas a los trabajadores son compartidas; mientras que ningún personal de los principales cargos directivos de las UGEL en Loreto tiene el grado de doctorado, solo 9% cuenta con una maestría mientras que el otro 91% tiene pregrado o estudios técnicos. A esto sumamos que solo el 53% de las UGEL cuenta con servicio de agua y desagüe mientras que en el año 2017 este indicador descendió a sólo el 35.7%. Respecto a otros servicios vemos en ambos años que el 77.8% cuenta con internet, menos del 50% cuenta con telefonía fija y la cobertura de celular se amplió de 6.7% a 21.4% como se muestra en la Tabla 4. Claramente se percibe que con alta rotación de personal y estas condiciones de acceso digital es muy difícil que se concreten los trabajos operativos que recaen sobre ellos como parte del PP90.

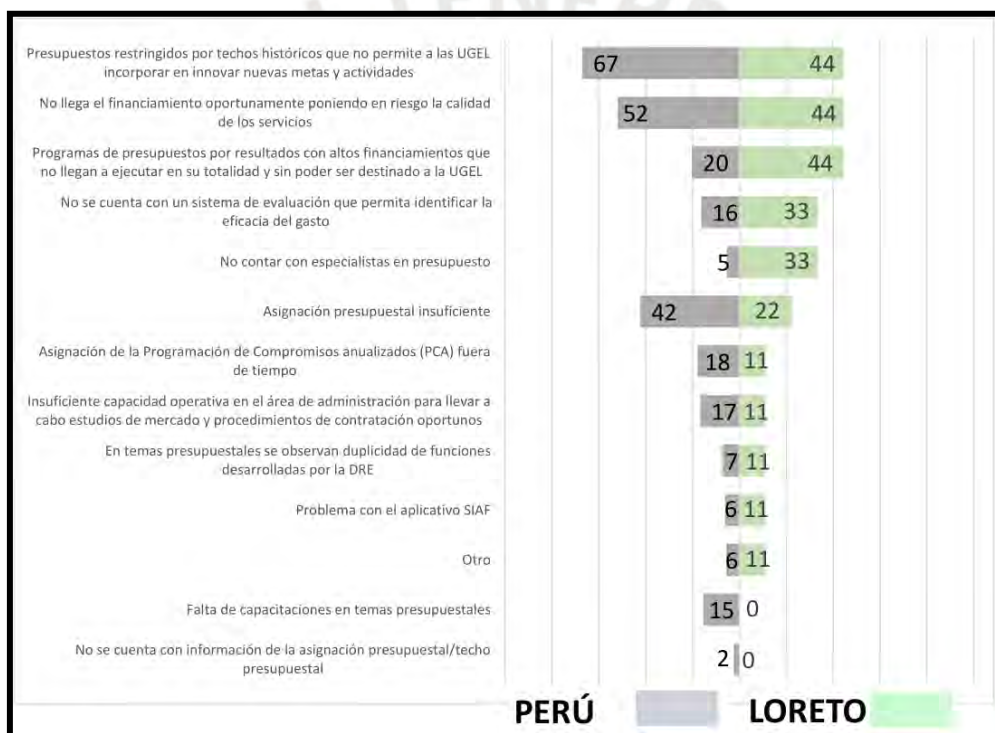
Tabla 4 - Servicios Básicos en las DRE y UGEL de Loreto entre 2016 y 2017

	PERÚ		LORETO	
	2016	2017	2016	2017
ELECTRICIDAD	92.7	97.6	100.0	100.0
AGUA	86.2	79.2	53.3	35.7
INTERNET	94.3	98.0	77.8	77.8
TELEFONÍA FIJA	46.9	48.3	46.7	42.9
TELEFONÍA MÓVIL	17.1	28.1	6.7	21.4

Fuente: ESCALE – Censo DRE/UGEL (MINEDU 2017d)

Según las encuestas realizadas a las UGEL se deduce que los principales problemas mencionados para la adecuada ejecución presupuestal son: las asignaciones restringidas por techos históricos que no permiten innovar en metas y actividades, la demora en llegar el financiamiento, poniendo en riesgo la calidad del servicio educativo y la imposibilidad de usar saldos en otras necesidades de las UGEL por restricciones normativas. A estas problemáticas les siguen la falta de un sistema que permita identificar la calidad de gasto y la ausencia de buenos especialistas de presupuesto en el personal de la UGEL como se muestra en la Figura 20.

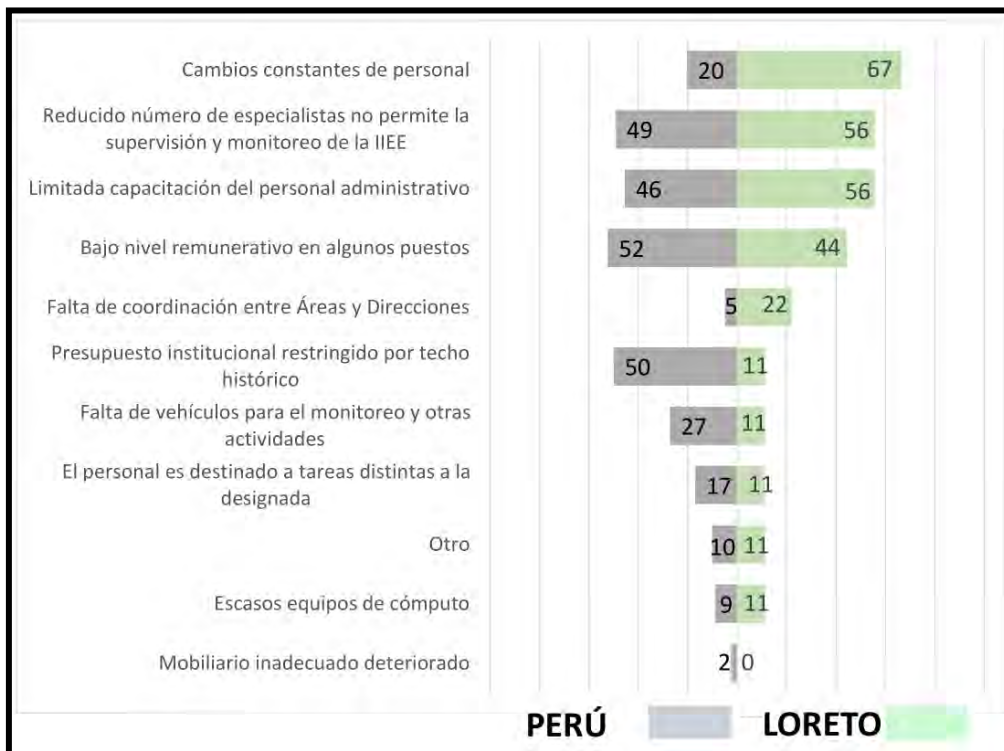
Figura 20 - Principales problemas presupuestales de la DRE/UGEL



Fuente: ESCALE – Censo DRE/UGEL (2017d)

En lo que respecta a los problemas para los logros institucionales, la Figura 21 muestra como las UGEL de Loreto mencionan que la principal dificultad es la alta rotación de personal así como el reducido número de especialistas que permitan la supervisión y el monitoreo de II.EE. y la limitada capacitación que recibe el personal administrativo.

Figura 21 - Principales problemas institucionales de la DRE/UGEL



Fuente: ESCALE – Censo DRE/UGEL (2017d)

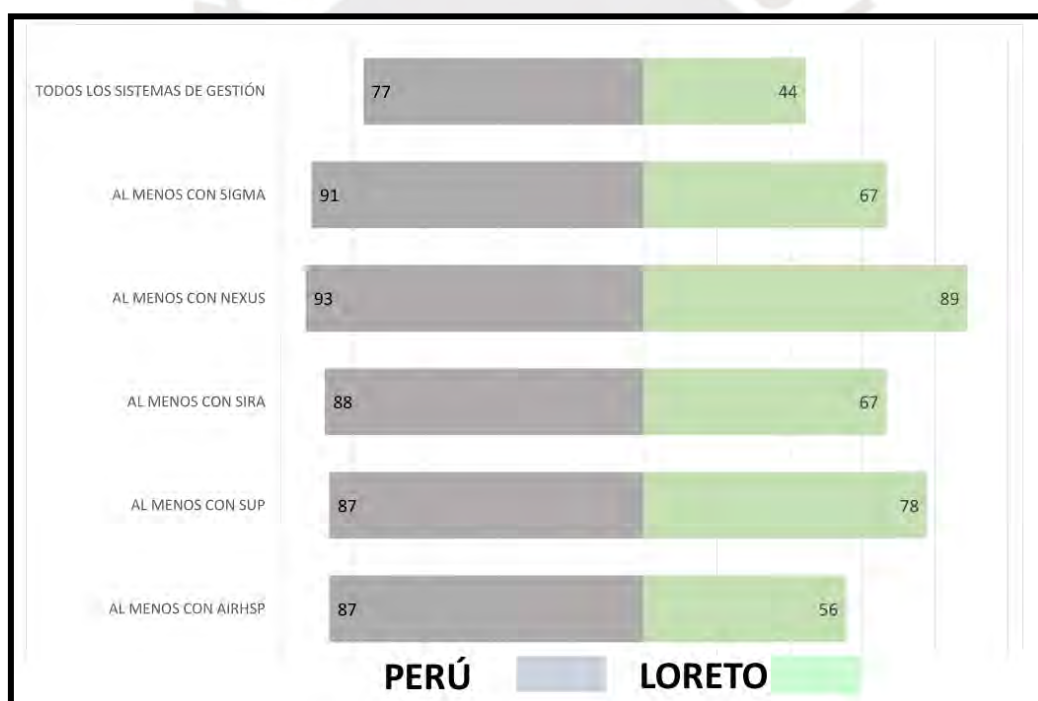
Estos elementos provocan un gran detrimento de la capacidad operativa de las UGEL en la implementación del PP90; más aun considerando las dificultades sociales y territoriales de la región. Es determinante que se plantee a las UGEL como foco central de la mejora del PP90 para el logro de los aprendizajes y el cumplimiento de metas. Varios investigadores (Burki, Perry y Dillinger 1999, Finot 2005, Castañeda 2012, Correa 2015) mencionan como fundamental no sólo delegar funciones sino más bien acompañar esto con construcción de capacidades para los gobiernos sub nacionales de manera que permitan llevar a cabo sus nuevas funciones. Del mismo modo el estudio de Ríos (2017) coincide que este elemento se da no sólo a en nivel regional sino municipal donde se repite la falta de transferencia de capacidades, como sucede en la región Loreto. Situación similar vemos en el estudio de Calderón (2016) en donde la distribución de materiales se ve afectada por la combinación de un territorio difícil en Amazonas junto con la falta de personal capacitado.

3.4.2.2 Baja confiabilidad de los sistemas informáticos

El esquema de transferencias condicionadas que plantea el MINEDU educación desde la SPE implica transferencias de presupuesto más enfocadas en las

necesidades reales de las UGEL. Para ello, se nutre de los sistemas informáticos de registro de información con el propósito de medir los niveles de contratación, las necesidades de servicios básicos y la de distribución de materiales. Estos sistemas informáticos son el SIGA, NeXus, AIRHSP, SUP, SIRA y el SIGMA donde las UGEL ingresan información de sus procesos para luego ser utilizada por el MINEDU. Sin embargo, la información en dichos sistemas no es oportuna ni confiable; las UGEL no siempre tienen la capacidad de mantener los sistemas actualizados ya sea por falta de personal capacitado, desconocimiento o simplemente porque no cuentan con acceso a los sistemas. De hecho, el censo UGEL 2017 muestra que en Loreto solo el 44% de las UGEL cuenta con todos los sistemas de información funcionales. Esta situación deriva en que sea difícil tener estimaciones reales de las necesidades lo que lleva a errores y demoras al asignar las transferencias condicionadas.

Figura 22 - Porcentaje de DRE y UGEL que cuentan con todos sus sistemas de gestión



Fuente: ESCALE – Censo DRE/UGEL (2017d)

Mientras los sistemas informáticos sean deficientes y las UGEL no estén en capacidad de mantenerlos con información confiable el esquema de transferencias condicionadas va a presentar mayores dificultades. Esto pone en riesgo las condiciones mínimas para el cumplimiento de las actividades el PP90.

3.4.2.3 Poca discrecionalidad en el uso del presupuesto asignado

Un elemento adicional que limita la capacidad del gobierno regional para solucionar los problemas a los que se enfrenta es la incapacidad de utilizar el presupuesto según su conocimiento de las particularidades en la región. La gestión descentralizada y la articulación territorial demandan que los gobiernos regionales sean los que atiendan las necesidades de los ciudadanos debido a su cercanía con la población; así como su conocimiento de la realidad local. Sin embargo, es muy difícil realizar modificaciones según criterios propios ya que el presupuesto del PP90 viene con objetivos claros donde no hay espacio para la innovación. No se crean saldos que se puedan utilizar en iniciativas propias pues el esquema de transferencias condicionadas solo transfiere exactamente lo que se necesita según lo programado y de haber saldos adicionales se consideran para la siguiente transferencia. Adicionalmente, el MINEDU y el MEF no aprueban con facilidad la modificación de saldos presupuestales para iniciativas nuevas u objetivos que sean distintos para los que inicialmente fueron transferidos los recursos.

Uno de los principales problemas es la falta de personal calificado en las UGEL así como la falta de mobiliario e insuficiencia de computadoras. Sin embargo, el presupuesto transferido no puede ser usado para contratar personal adicional ni tampoco se pueden realizar modificaciones de bienes y servicios o compra de activos no financieros. Año a año las UGEL devuelven recursos por incapacidad de gasto sin tener los mínimos necesarios para operar bien. Incluso en el caso de los compromisos de desempeño es el mismo Ministerio de Educación el que establece los posibles criterios en los que se debe usar el presupuesto. En algunos casos este monto era transferido en partidas presupuestales donde existen déficits debido a errores de medición en las transferencias condicionadas y no en los que el personal de la UGEL considera es prioritario a pesar de haber realizado esfuerzos en conseguir ese presupuesto adicional.

Por ejemplo, la DRE Loreto tuvo la iniciativa de afrontar las inundaciones de forma innovadora y propuso el proyecto de Calendario Alterno.⁶ Este proyecto buscaba cambiar el ciclo escolar para que las vacaciones coincidan con las inundaciones periódicas y el inicio de clases con los periodos de vaciante del río. Es decir, las vacaciones serían desde marzo a junio mientras que las clases continuarían desde

⁶<https://larepublica.pe/sociedad/920579-loreto-propone-empezar-las-clases-escolares-en-junio-ante-posibles-inundaciones>

diciembre hasta mayo. Esta solución si bien simple podría resolver grandes problemas de pérdida de horas lectivas debido a las inundaciones. Sin embargo, la oficina creada para esta tarea tuvo grandes dificultades para implementar la herramienta debido a la falta de dinero ya que toda la asignación e incluso los saldos presupuestales no podían ser usados en un destino distinto al que fueron transferidos ya que nuevamente ha sido delimitado por el MINEDU. Adicionalmente, esta propuesta obligaba a realizar cambios en los tiempos y necesidades que no se ajustaban a lo estipulado por la norma de transferencias condicionadas implementada por la SPE del MINEDU.

La realidad propia de las UGEL, los sistemas informáticos y el esquema presupuestal traen dificultades que no se están tomando en consideración a la hora de medir los indicadores del PP90. Es determinante tomar estas características como importantes a la hora de ejecutar el PP en las regiones bajo el esquema de gestión descentralizada. Burki, Perry y Dillinger (1999) ya hablaban de la descentralización como un proceso delicado a la vez de verlo como un medio y no como un fin. No sorprende como Finot (2005) sugiere descentralizar políticamente un mínimo de programas y operativamente solamente las políticas de garantizar igualdad de acceso sin traspasar la operatividad total del sistema de educación. A la vez, es importante desarrollar espacios de relación intergubernamental considerando actores, intereses y capacidades, como menciona Correa (2015). Siguiendo esta línea, en el próximo capítulo se complementa este análisis con el estudio de las relaciones y coordinación entre los actores involucrados; así como sus variables sociopolíticas y cómo estas influyen en el desarrollo del PP agregando otra perspectiva al análisis del presente capítulo.

CAPÍTULO 4. Factores sociopolíticos intervinientes en la implementación del PP90

Desde la implementación de la descentralización muchas funciones de las entidades públicas requieren de articulación territorial entre niveles de gobierno. Tal es el caso del PP90 cuyo objetivo es mejorar los logros de aprendizajes como resultado del trabajo articulado del gobierno central y de los gobiernos regionales. Sin embargo, la complejidad de la tarea requiere entonces un alto nivel de coordinación entre los actores involucrados dentro de esquemas complejos de relaciones y otras variables externas; variables de contexto que son contingentes y modificadas por acciones de los actores así como por el entorno propio donde suceden (Nohlen 2006: 26). A esto se le tiene que sumar otros actores de la sociedad civil como son los padres de familia, los gremios docentes y la política regional. Un análisis detallado de estos actores así como sus relaciones de fuerza, intereses y espacios de coordinación es determinante para entender su impacto en el desarrollo del PP90 en los años estudiados. Debido a que “consumir recursos en tareas de análisis [de los actores involucrados en el proceso] puede ser, bajo ciertas circunstancias, una acción estratégicamente útil para el tratamiento de un problema público” (Losada, 2003: 70).

En el presente capítulo se analizan las características de los actores y la implicancia de sus relaciones socio-políticas para la ejecución del PP90 en Loreto durante los años estudiados. Primero con una descripción general de los actores involucrados, intereses y correlaciones de fuerzas desde dos niveles de gobierno; central y regional, luego se estudian los espacios de coordinación entre los actores y su efecto para mejorar el desarrollo del PP. Para complementar, se realiza un análisis de la interferencia de la política en las relaciones y también interferencias ambientales como factores que influyen en el juego complejo de la implementación.

4.1 Análisis de Actores involucrados en la implementación el PP90

Los factores socio-políticos y los juegos de actores son dos de los elementos más importantes para entender las variables que impactan en los resultados de las

políticas públicas. La ejecución del PP90 conlleva al trabajo articulado de una serie de actores a lo largo de diferentes niveles de gobierno que deben trabajar en conjunto para lograr resultados que permitan mejorar los logros de aprendizaje. Para ello es importante la construcción de espacios de colaboración y coordinación que tomen en consideración la diversidad de actores, intereses y capacidades (Correa 2015: 6). Se debe siempre resaltar que las instituciones y las personas que intervienen tienen diferentes intereses y estímulos que deben ser tomados en cuenta. (Finot 2005: 54).

En busca de poder conceptualizar estas relaciones complejas se procede a realizar un mapeo de actores desde la perspectiva de la ciencia política enfocada en la comprensión de la implementación de políticas públicas. Para entender estas relaciones se utiliza la herramienta de mapeo de actores desde su perspectiva en el análisis de la ciencia política enfocada en la implementación de políticas públicas. El análisis de actores busca entender y posicionar a estos individuos mediante variables de importancia para entender su influencia en la implementación de una política pública. Se busca mapear las relaciones, acciones de diferentes *stakeholders* en aspectos de poder, posición, estrategia, empoderamiento y resistencia. (Arango y Gallego 2014: 172-173).

Dentro de esta línea de estudio se definen tres vectores generales que son el mapa de actores para la formulación de políticas públicas, el mapa de actores para evaluación de políticas públicas y el mapa de actores para el estudio de escenarios sociales complejos (Silva 2016). En este caso el enfoque recae en este último de los escenarios sociales complejos a través del análisis institucional para entender como las relaciones complejas están dadas por las estructuras del esquema descentralizado. El análisis institucional de políticas públicas se centra en la preocupación por las reglas, los jugadores y el juego. Identifica actores, establece las reglas de juego y describe el escenario y las estrategias que cada actor acoge en la consecución de sus objetivos. (Eslava, 2011: 60) Esto permite entender las normas y el contexto que finalmente están delimitando a través de incentivar o desincentivar diferentes tipos de comportamientos, relaciones e interacciones en lo que se conoce como la arena de acción (Ostrom y Polski 1999) incluyendo además otros aspectos como sus recursos, intereses, tensiones y el entorno político entre los participantes. Para reconstruir los hechos y relaciones durante

los años estudiados se han utilizado entrevistas semi-estructuradas a varios de los actores involucrados en los procesos de implementación en ambos niveles de gobierno⁷.

4.1.1 Gobierno Central

4.1.1.1 Ministerio de Educación – MINEDU

El ministerio de educación es el ente central y rector en temas de educación a nivel nacional. Como tal es el encargado de diseñar las intervenciones pedagógicas y dar los lineamientos mediante los cuales los gobiernos regionales desarrollarán estas políticas en sus territorios. En particular se hace hincapié en el área central para la dirección del PP90, la Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP) como parte de la Oficina de Planificación Estratégica y Presupuesto dentro de la Secretaría de Planificación Estratégica (SPE) (Ver Anexos: Figura A1 – Organigrama MINEDU). La UPP es responsable de conducir los procesos de planeamiento y de presupuesto del Ministerio así como de coordinar con las entidades del sector en los procesos que correspondan en el ámbito de su competencia. (MINEDU: 2015a)

Con estas funciones tan importantes en cuanto a decidir qué y cuánto se invierte en educación a nivel nacional la UPP tiene una gran capacidad de influir dentro del esquema de relaciones analizado, no solamente hacia los gobiernos regionales sino también internamente con otras áreas del MINEDU. Según lo conversado con algunos de los especialistas de presupuesto durante los años estudiados se vé que la UPP tuvo un rol muy protagónico en este aspecto. No sólo realizó cambios y ajustes en la forma en que se trasfiere el dinero a las regiones sino que además reformuló los presupuestos de las intervenciones claves del MINEDU. Entre ellas se observa que tuvo un rol activo en el proceso de distribución de materiales, en la selección de perfiles para las contrataciones de diversas intervenciones, en el cálculo del monto para el pago de servicios básicos y en el cálculo de los viáticos para los acompañantes pedagógicos entre varias otras intervenciones. Anteriormente el área de presupuesto tenía un rol más pasivo frente a las solicitudes de las distintas áreas limitándose a designar montos según se solicitaba; a partir del 2015 se dio un cambio en el ROF que daba mayores atribuciones a esta área y tomó un rol más activo. Es natural que bajo este esquema existan resistencias por parte de otros actores dentro del MINEDU y en las regiones como confirman los especialistas. Estos se fueron adaptando poco a poco ya que la

⁷ Del equipo del MINEDU se han realizado seis entrevistas y del equipo del gobierno regional otras cinco. En ambos por confidencialidad sólo se les citarán por su cargo general sin especificar su nombre.

capacidad de decisión sobre el presupuesto da a la UPP permite una negociación e incluso una coerción muy alta.

“Anteriormente no era así [...] pero desde el 2015 la UPP tomó un rol más activo y participó en todos los procesos del servicio educativo con las demás intervenciones y direcciones del MINEDU [...] si bien esto creo algunas resistencias al inicio en general se superaron y se buscó llegar a acuerdos mutuos para mejorar la asignación presupuestal.” – Especialista de UPP

Este incremento en la intervención a lo largo de toda la cadena presupuestal no es gratuita ya que responde a los propios intereses del área para encontrar una mejor asignación y calidad de gasto en procesos eficientes que cumplan la cadena de resultados de los programas presupuestales. Tal como dice la lógica del Presupuesto por Resultados, estos recursos deben ser asignados según indicadores medibles que permitan hacer los ajustes adecuados.

La relación con los gobiernos regionales siguió una lógica parecida donde estos mostraron una resistencia inicial al mayor intervencionismo de la UPP del MINEDU en la asignación presupuestal. Especialmente mediante la implementación de las transferencias condicionadas donde los gobiernos regionales pasaron de obtener todo la partida asignada desde el inicio del año a recibirlo parcialmente y condicionado al cumplimiento de metas físicas. Naturalmente, desde el análisis institucional de los actores esto significa que las relaciones con los gobiernos regionales y la UPP sean delicadas pero donde siempre este último tiene la ventaja; forzando a los demás a algún tipo de colaboración.

4.1.1.2 Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

El MEF es un actor central no solo en el caso analizado sino en todos los sectores del Estado. Al ser el ente rector en todos los temas presupuestales es el único que aprueba, en coordinación con los demás ministerios, toda asignación de presupuesto así como su posible modificación. Esto le da un poder e influencia superiores en el caso del PP90. Todos los cambios que conllevaron a la ejecución de las transferencias condicionadas por parte de UPP tuvieron que ser aprobadas por el área de presupuesto público del MEF, entidad que en muchos casos no estuvo de acuerdo o puso trabas en dicho proceso. Como mencionan los especialistas entrevistados, el MEF en muchos casos cuestionó el cambio en la forma en la que

asignaba el presupuesto de las regiones lo cual también trajo algunos conflictos entre estas dos entidades centrales.

“Naturalmente los cambios con modificaciones necesarias para implementar el esquema de transferencias condicionadas requería coordinaciones con el MEF. Esto les trajo complicaciones pues la estructura propia del presupuesto dificulta que este se mueva y se transfiera fraccionado. En algunos casos rechazaban nuestras peticiones de modificación.” - Especialista de UPP

Los intereses del MEF están más del apego a las normativas actuales y estandarizadas ante las cuales un cambio en las transferencias implica gastos operativos. Desde el punto de vista institucional el MEF debe gestionar muchos procesos a nivel nacional por lo que cambios específicos como estos traen dificultades a la gestión. A pesar de ello, la UPP y el MEF lograron encontrar niveles de coordinación suficientes para concretar dicha estrategia en parte debido a que varios cargos importantes de UPP habían trabajado previamente en el MEF manteniendo las redes de cooperación hacía una visión más estratégica del presupuesto.

4.1.1.3 Otros actores del gobierno central

Existen otros actores que intervienen en el campo de acción pero de forma más limitada. Entre ellos se encuentran otros ministerios con los que regularmente se coordina, el congreso de la república que aprueba las normativas así como las asignaciones de presupuesto y otros actores cuya influencia es escasa. Para efectos de la arena de acción de la ejecución del PP90 tienen un interés e influencias bajos desde el esquema institucional y son más bien órganos de apoyo con colaboración variada.

4.1.2 Gobierno Regional

4.1.2.1 GORE – Pliego del Gobierno Regional de Loreto

El Gobierno Regional de Loreto es el ente regional encargado de ejecutar el PP90 en su territorio con sus entidades descentralizadas, la DREL y las UGEL. Durante los años estudiados el GORE Loreto estuvo liderado por Fernando Meléndez, de la agrupación política Movimiento de Integración Loreto (MIL). Como cabeza del gobierno regional el pliego es quien aprueba las modificaciones presupuestales que solicitan las unidades ejecutoras, pone los cargos claves y en general dirige la gestión regional. A

través del Gerente de Presupuesto coordina tanto con el MINEDU como con sus propias UGEL.

Este actor tiene gran interés e influencia en lo que refiere al campo de acción de los actores en el desarrollo del PP90. Como entidad política el gobierno regional debe velar y buscar tener aprobación popular y mantener la estabilidad de su gestión. La capacidad de influencia del GORE Loreto fue afectado durante el año 2017 por el MINEDU, se aprobó la norma para que los Directores de UGEL así como los puestos claves de Director de Gestión Pedagógica y Director de Gestión Institucional no sean puestos a dedo por el Gobernador Regional sino a través de un concurso público por méritos con participación tanto del MINEDU como del Gobierno regional. Adicionalmente estos cargos serían fijos por 3 años condicionados a evaluaciones de cumplimiento de metas; entre ellas los compromisos de desempeño. Esto como respuesta a la necesidad de tener mayor estabilidad en los cargos directivos de las UGEL que, como se ve en el capítulo anterior, son muy inestables dificultando la aplicación del PP. Si bien estos cargos fueron ocupados por los ganadores del proceso, esta situación fue revertida cuando el gobierno regional cambió nuevamente a varios de los directores y AGPs. Inclusive en la UGEL Requena durante el 2017 hubo 4 directores distintos.

Situaciones como esta muestran cómo dentro del campo de acción y negociación tanto el MINEDU como el GORE Loreto cooperan pero a la vez compiten por influencia en la ejecución del PP90 en la región. Estos aspectos se dan también desde lo presupuestal donde el GORE busca mayor autonomía en la asignación y ejecución de los recursos. Desde la perspectiva de Ostrom (2009), sería esta constante interacción entre estos dos niveles de gobierno la arena de acción desde donde cooperan y compiten constantemente para que finalmente produzcan los resultados del PP90. Asimismo, estas interacciones están mediadas por las características institucionales y normativas tanto del PP90 como de las instituciones gubernamentales analizadas; resaltaría Dieter Nohlen, refiriéndose a la importancia de institucionalismo contextualizado en este tipo de análisis (2006).

4.1.2.2 Dirección Regional de Educación - DRE

La mayoría de las DRE a nivel nacional tienen un rol de supervisión y coordinación entre las UGEL a cargo. Sin embargo, al ser las UGEL las que finalmente realizan las actividades operativas y por ende ejecutan el presupuesto asignado estas tienen diversos grados de coordinación con las DRE. Estos niveles de coordinación no

son siempre del todo articulados. El caso de Loreto es particular por desconexión entre las DRE y UGEL es aún mayor por dos razones. La primera recae en que la DRE Loreto es una Unidad Ejecutora que tiene a cargo dos UGEL operativas; es decir se le asigna el presupuesto y está encargada de ejecutarlo para todos los procesos operativos de las UGEL de Maynas y Putumayo. Esto implica que la DRE no se centre solamente en la tarea de coordinar y dirigir a las UGEL sino que termina siendo una entidad operativa que vela por todas las II.EE. de la UGEL Maynas, que al ubicarse en Iquitos cuenta con la mayor población estudiantil. También se ocupa de la UGEL Putumayo recientemente creada en la frontera con Colombia sólo accesible por río o avioneta. Esta situación relega de la participación al personal de estas UGEL operativas, pues sin presupuesto dependen completamente de las dinámicas de la DRE (Ver Anexos: Figura A2 - Organigrama DREL) cuyo conocimiento de las necesidades de estas UGEL, especialmente Putumayo, está condicionado por la propia distancia que las separa y los intereses propios de la DRE Loreto.

La segunda dificultad para el liderazgo de la DRE es la desconexión geográfica que existe entre las provincias de Loreto y por ende de sus UGEL. Como se ha visto con anterioridad la geografía y la falta de infraestructura complican mucho la comunicación en este vasto territorio. Si bien la DRE conserva su rol central en la dirección de las UGEL, su capacidad de articular y dirigir los esfuerzos de forma coordinada en la región es limitada por cumplir doble función en este vasto territorio.

4.1.2.3 Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL

Las UGEL como encargadas de implementar todas las intervenciones del PP90 tienen un rol central en el presente análisis de actores. Como se ha expuesto en los resultados del Censo UGEL, estas instituciones tienen una serie de características y deficiencias que impactan en la forma en la que logran desarrollar los PP en sus provincias. Adicionalmente existen dinámicas entre las diferentes áreas y actores presentes dentro de la propia institución. Dentro de estas dinámicas podemos destacar 4 áreas fundamentales: Dirección, Gestión Pedagógica, Gestión Institucional, Presupuesto y Logística (Ver Anexos: Figura A3 - Organigrama UGEL Yurimaguas). La dirección es la máxima autoridad que autoriza y dirige los procesos, Gestión Pedagógica se encarga de la conducción de las intervenciones pedagógicas en las escuelas, Gestión Institucional con la gestión de la propia entidad, el área de logística es quien se encarga de los procesos de compras para las intervenciones y finalmente el área de presupuesto que es quien autoriza el envío de dinero. Dentro de esta dinámica la

cooperación del área de presupuesto es fundamental por su capacidad de decisión sobre el gasto que se realiza. Como menciona un entrevistado:

“El área de presupuesto es clave dentro de las UGEL ya que concentra el poder de decisión. Es importante que las personas que ocupen este cargo estén capacitadas pero también es importante que trabajen en equipo con las otras áreas. Es esta área en la que el director de la UGEL y en general el gobierno regional busca poner a personas de confianza...” - Especialista UGEL

A su vez, la dirección de la UGEL busca responder también a las solicitudes del GORE así como las de los docentes y los padres de familia. Como tal son un ente que debe velar por el balance político regional pues son la imagen del gobierno regional en cada provincia. Son responsables no sólo de atender a las escuelas sino también de contratar y pagar a todos los docentes de la provincia; como tal tienen gran capacidad para influenciar socialmente y están en constante cercanía con los gremios docentes. Desde el marco de análisis de actores institucionales vemos que en esta institución convergen las aspiraciones de los diferentes actores. El MINEDU tiene expectativas de desarrollo según los lineamientos como ente rector, mientras que el GORE necesita su adecuado funcionamiento para responder ante la sociedad civil a la vez que esta última demanda una serie de servicios por parte de la UGEL; la que internamente también tiene dinámicas propias. Como eje central de los intereses de diversos actores es importante volver a recalcar la pugna por los puestos claves de las UGEL entre el GORE y el MINEDU que terminó en un resultado mixto con algunos cargos siendo por concursos y otros a dedo luego de destituciones.

Es en este juego de prioridades que entran los compromisos de desempeño como una herramienta de articulación de intereses. Se ha visto que esta herramienta premia el logro de indicadores con transferencias presupuestales. Por ello, esta herramienta tiene la capacidad de impulsar la cooperación y coordinación entre los actores ya que plantea una situación donde todos ganan. Por su parte el MINEDU logra que se concreten las acciones que considera prioritarias, estimulando a las UGEL que a su vez reciben presupuesto adicional y reconocimiento del GORE y la sociedad civil por cumplir metas educativas. Sin embargo, esta situación se vio afectada durante los años estudiados debido a la limitación del uso de recursos y por las discrepancias en las formas de medición. Según mencionaron los entrevistados existieron cambios en las formas de medición en algunos compromisos lo que llevó a que la confianza en los mismos se debilitara.

“Sí, son definitivamente una buena herramienta para impulsar la coordinación con las UGEL y lograr objetivos clave. [Sin embargo] hubo casos donde las UGEL perdieron compromisos y sus esfuerzos se vieron frustrados más por un tema de dificultad de medir ciertos indicadores. [...] En un caso, si bien ganaron los compromisos de desempeño no pudieron hacer llegar las computadoras que querían y habían prometido a varias escuelas por lograr el cumplimiento de la asistencia de docentes debido a que los cambios presupuestales que se requerían para realizar dicha compra demoraban tanto que no pudieron lograr la compra antes del cierre del año fiscal” – Especialista UPP MINEDU

Se aprecia cómo tanto el gobierno regional como el MINEDU convergen en la UGEL como espacio de articulación para la aplicación del PP. Los CdD son una herramienta que logra ensamblar estas voluntades pero se deben hacer los ajustes necesarios para asegurar la credibilidad y funcionalidad de la herramienta. Del mismo modo, se debe velar por que los montos de los incentivos se puedan invertir en cubrir las necesidades reales de las UGEL sin que la normativa del presupuesto sea una traba para ello.

4.1.3 Sociedad Civil y otros actores

La sociedad civil es un actor importante para considerar en el desarrollo de los PP en el territorio nacional. Si bien no tienen una injerencia directa en la ejecución del PP90, son en muchos casos beneficiarios u operarios de las propias intervenciones. Desde esta perspectiva existen dos entidades importantes a evaluar; las comunidades de padres de familia y las asociaciones de docentes. Estos actores y sus relaciones con los demás dentro de la arena de acción son determinantes para el éxito de la ejecución del PP.

4.1.3.1 Estudiantes y padres de familia

Como beneficiarios del PP para el logro de aprendizajes los estudiantes y sus padres de familia no son actores pasivos. No solo se requiere que los padres de familia lleven a sus hijos a las escuelas sino también que sean interlocutores importantes con las escuelas y las UGEL. Las particularidades de la región Loreto tanto en su amplitud geográfica y como en su diversidad cultural hacen que la participación de los padres de familia sea determinante para la entrega del servicio educativo y finalmente el

mejoramiento de los indicadores de aprendizajes del PP90. Como menciona el especialista del MINEDU:

“[Los padres de familia] son actores muy importantes debido a su rol como interlocutores y por su apoyo. Especialmente en las regiones de comunidades nativas donde los docentes y la intervención deben ser aceptados por la comunidad y así mantenerse en constante dialogo. [...] A veces se asignan intervenciones o materiales que no están acordes con las comunidades y estas terminan fracasando. Se debe ser muy cuidadoso con el tema y el apoyo de los padres es importante. – Especialista UPP

Adicionalmente, la inmensidad del territorio y su poca infraestructura hacen que la movilidad sea muy difícil y costosa. Esto provoca un detrimento especial para el monitoreo de las intervenciones educativas del PP90 en Loreto. Al tener costos tan altos para monitorear y apoyar a los docentes e intervenciones, surgen los padres de familia como un aliado presente en todas las escuelas del territorio con un interés en la educación de calidad para sus hijos. Como tal, tener la colaboración de los padres de familia es un elemento determinante para obtener no solo información sino para ser un actor que esté constantemente en dialogo con las escuelas, las UGEL y el MINEDU para la mejora de la calidad educativa que es uno de sus principales intereses.

4.1.3.2 Gremios de Docentes y huelga magisterial 2017

Los gremios de docentes tienen un gran poder e influencia a nivel nacional y regional. Los gremios de Loreto no son la excepción de forma que son agentes de presión para el gobierno regional a través de las UGEL y del propio MINEDU. Como tal el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) es uno de los principales en Loreto junto con otras facciones regionales como el Sindicato Unitario de Trabajadores de las Bases Magisteriales de la Región Loreto (SUTER LORETO)⁸ y el Sindicato de Docentes y Directivos de Instituciones Educativas de la Zona Rural⁹. Estas diferentes facciones están en juegos complejos internos de colaboración y competencia por la autoridad gremial.

⁸ <https://diariolaregion.com/web/direccion-regional-de-trabajo-reconoce-como-sindicato-al-suter-loreto/>

⁹ <https://diariolaregion.com/web/%C2%BFy-el-sindicato-de-profesores-rurales-de-loreto/>

Si bien durante los años estudiados los gremios docentes tuvieron un rol más relacionado con la UGEL, fue en el 2017 que se declaró la huelga magisterial que tuvo un impacto muy fuerte en el logro de los aprendizajes y la medición de los mismos. Si bien la huelga comenzó el 15 de junio a nivel nacional los diferentes gremios de docentes en Loreto se fueron sumando hasta ser la mayoría. Esta situación fue empeorando hasta que finalmente el 2 de setiembre se suspendió la huelga. Sin embargo, en el proceso los gremios docentes tuvieron grandes disputas y deterioro de relaciones no sólo con el MINEDU sino también que con las propias UGEL. Esto debido al hecho de que durante la negociación, el MINEDU al no ceder a los pedidos de los docentes, ejecutaba sus órdenes a través de las UGEL como entidades operativas. De esta forma, las UGEL debían remitir el listado de profesores ausentes, proceder con descuento y finalmente con despido para la contratación de nuevos.¹⁰ Esta situación alienó aún más a las UGEL, ahora incapaz de hacer un balance entre MINEDU y los gremios docentes que redoblaron esfuerzos en la huelga.

Figura 23 - Línea de Tiempo de la huelga magisterial 2017



Fuente: Congreso de la República. Elaboración: Parlamento Abierto (ESAN y 50+1)

A nivel nacional y regional esto afectó profundamente las relaciones entre los diferentes actores y el gremio docente. Como consecuencia, según un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en esta colisión de actores e intereses, se perdieron en

¹⁰ <https://elcomercio.pe/peru/loreto/desarrolla-huelga-docente-colegios-iquitos-noticia-448267>
<https://elcomercio.pe/peru/loreto/loreto-maestros-eh-huelga-protestan-contratacion-suplentes-maynas-noticia-530618>

promedio 214 horas lectivas, lo que representa 30 días de clases. En Loreto tanto la defensoría como el MINEDU coinciden en que se perdieron 19 días de clases que finalmente no se recuperaron del todo (Defensoría del pueblo: 2018). Esto representa un fuerte impacto para los indicadores del logro de aprendizajes del PP90 y posiblemente tenga consecuencias a largo plazo. Desafortunadamente, no se puede aún saber todo el daño causado debido a que las mediciones de ECE fueron anuladas por el ministerio de educación para el año 2017 en resguardo de la seguridad de los estudiantes debido a la huelga magisterial y los efectos del niño costero del mismo año¹¹. Finalmente no sólo se afectó el logro del PP90 sino incluso su fundamental capacidad de medir los resultados bajo el esquema de PpR.

Figura 24 - Días de clase perdidos en la huelga magisterial 2017

DRE	Días perdidos Defensoría del Pueblo	Días perdidos Minedu
Áncash	27	14 a 27
Arequipa	21	21
Cajamarca	28	13 a 28
Callao	21	21 a 26
Cusco	39	30
Huancavelica	37	3 a 28
Huánuco	19	14 a 24
Ica	27	16 a 29
Junín	28	27
Lambayeque	12	1 a 30
Loreto	19	19
Madre de Dios	27	27
Pasco	32	17 a 27
Piura	21	16 a 21
Puno	27	27
San Martín	18	14 a 19
Tumbes	49	19
Ucayali	16	23

Fuente: Defensoría del Pueblo (2017)

4.2 Otros factores intervinientes en la implementación del PP90

4.2.1 Factores climatológicos – Inundaciones periódicas

Los factores climatológicos son elementos importantes a tener en cuenta a la hora de desarrollar cualquier política pública pues son una importante variable de contexto. El caso del PP90 no es la excepción ya que no solamente el 2017 se vivieron inundaciones por el fenómeno del niño a nivel nacional sino que en la región amazónica de Loreto las inundaciones se dan periódicamente cada año entre los meses de marzo

¹¹ Resolución Ministerial Nº 529-2017-MINEDU

a junio coincidiendo con el inicio de clases de educación básica regular¹². Esta situación dificulta una serie de procesos muy importantes para la implementación del PP90 pero principalmente la asistencia de estudiantes a clases durante esta época. Mientras no se aborde el tema desde el propio PP o se sumen esfuerzos para superar esta continua situación, los logros de aprendizajes seguirán siendo afectados.

Como se vio en el capítulo anterior la Dirección Regional de Loreto ha impulsado el calendario escolar alterno.¹³ Sin embargo, este no ha podido despegar de sólo un piloto y como mencionan los especialistas de la DREL existen dificultades para que esta implementación sea compatible con el calendario escolar, el ciclo presupuestal y sus procesos.

4.2.2 Cambios en el liderazgo MINEDU

Durante los años estudiados el ministerio de educación ha sufrido una serie de cambios en el liderazgo que han devenido en cambios en los procesos de implementación. Bajo la dirección del Ministro Saavedra surgieron varios cambios importantes como es el caso del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) en el que se dio la creación de la UPP, el monitoreo de Semáforo Escuela, el Plan Selva y se empezó el esquema de transferencias condicionadas. Todas estas estrategias se pensaron para tener un mayor alcance regional con sistemas de monitoreo y rendición de cuentas. Sin embargo, luego de los problemas políticos del gobierno de PPK, del congreso y otros actores políticos Saavedra fue cambiado por la Ministra Marilú Martens quien asumió dicho cargo el 18 de diciembre del 2016. Si bien durante su gestión mantuvo la estructura general de las intervenciones, realizó varios cambios directivos y tuvo que lidiar con las inundaciones así como con la huelga magisterial. Esta última, se extendió por meses hasta que la ministra también fue reemplazada por el Idel Vexler el 17 de setiembre del 2017. Este último realizó varios cambios en la lógica del trabajo entre los que figura la reducción de los acompañantes pedagógicos, reducción del Semáforo Escuela así como del propio grupo de sectoristas. Estas acciones tuvieron un efecto importante en el trabajo de articulación territorial como mencionan los especialistas MINEDU:

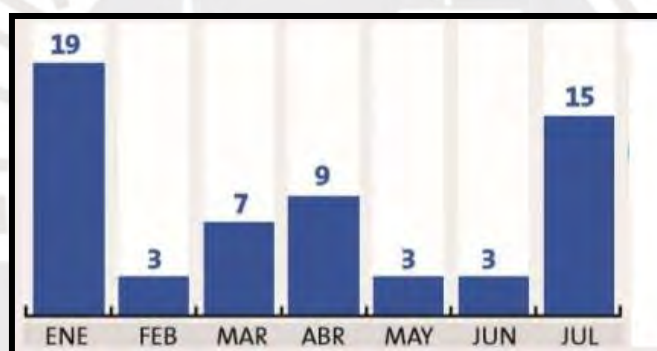
¹² <https://elcomercio.pe/peru/loreto/loreto-hay-44-mil-afectados-inundaciones-408091>

¹³ <https://elcomercio.pe/peru/loreto/loreto-clases-escolares-duraran-febrero-418327>

“Los cambios de ministros fueron algo con lo que tuvimos que lidiar para continuar el trabajo coordinado con las UGEL. [...] El programa presupuestal tiene una estructura y marco lógico para que las acciones y productos terminen afectando los indicadores de aprendizajes, pero con el último cambio de jefes en las áreas se redujo por ejemplo el número de acompañantes pedagógicos por orden superior. ¿Qué criterio técnico tiene eso? Mientras se den cambios tan constantes y no justificados será difícil un buen impacto positivo. Las intervenciones no deberían ser cambiadas a voluntad.” Especialista UPP

Como se puede apreciar incluso la lógica presupuestal y el propio marco lógico de los PP están sujetos a las decisiones políticas de los líderes MINEDU. Mientras no se tenga estabilidad será difícil darle continuidad a los esfuerzos articulados del PP90, especialmente en regiones tan complejas como Loreto.

Figura 25 - Cambios de altos funcionarios MINEDU (enero-julio 2017)



Fuente: El Peruano, SPIJ. Elaboración: 50+1

4.3. Análisis de actores en la implementación del PP90

4.3.1 Espacios de coordinación

Como parte de la articulación territorial para la gestión descentralizada de la educación existen espacios formales de trabajo entre el gobierno central y el MINEDU. Estos espacios son escenarios de acción entre los actores involucrados donde se buscan acuerdos de trabajo. Entre esos espacios encontramos las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación como espacio político y técnico que busca mejorar los resultados de cada GORE. Las Comisiones Intergubernamentales del Sector Educación¹⁴ que surgen como un módulo en donde se integra a los tres niveles de

¹⁴ Reconocida por la Secretaría de Descentralización mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 002-2010-PC/SD, modificada por la Resolución de Secretaría de Descentralización

gobiernos. Cuenta con participantes de alta dirección del MINEDU, MEF y representantes de la asamblea de gobiernos regionales (ANGR) y la Asociación de Municipalidades del Perú – Ampe y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú- Remurpe. Por su parte, las reuniones de Directorio de Gerentes y Directores Regionales de Educación reúnen a la alta dirección de los gobiernos regionales con los del MINEDU en busca de discutir y articular la realización de los programas educativos a nivel nacional y canalizar propuestas de mejora en la política educativa. A pesar de ello, estos espacios tienen un carácter principalmente político donde se reúnen altos directivos quienes muchas veces no impactan en la forma de implementación a nivel técnico, como mencionan los entrevistados:

“Son espacios políticos, no se diseñan cómo se darán las intervenciones, eso lo sigue ejecutando el MINEDU. Como equipos encargados del presupuesto en regiones no asistimos a dichas reuniones sino que realizamos coordinaciones directas con los equipos en regiones para implementar. Se llegan a acuerdos sí, pero sobre lo que ya está trabajado, es más de exposición. (Especialista UPP)

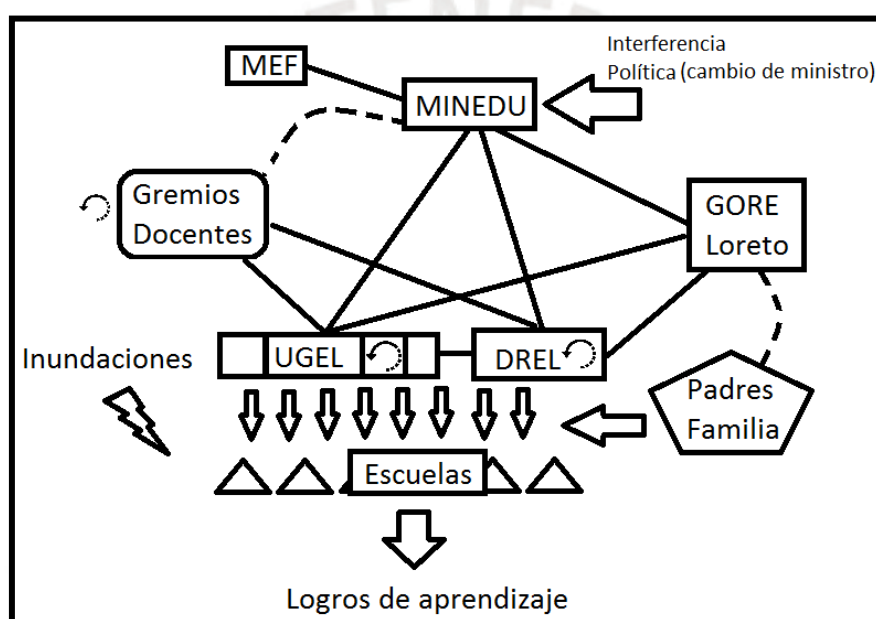
Más allá de los espacios formales de coordinación mencionados con anterioridad, ambos niveles de gobierno están constantemente coordinando a través de los diferentes equipos de ejecución. Además de los equipos MINEDU en cada intervención existen dos equipos de particular importancia para la coordinación entre los dos niveles de gobierno; el equipo de sectoristas de UPP y los Coordinadores Territoriales de la Dirección de Relaciones Intergubernamentales (DIRI). Los sectoristas son un equipo técnico que está en constante coordinación con las DRE y UGEL pues las asisten no sólo en la programación del presupuesto sino también en su uso y en la programación para las intervenciones en las regiones. Adicionalmente apoyan en el cumplimiento de los Compromisos de Desempeño y viajan a las regiones para asistir en los procesos así como realizar capacitaciones. Por su parte, los coordinadores territoriales tienen un espacio más político de trabajo coordinado con el gobierno regional. Estos se encargan de velar por las buenas relaciones en el proceso de implementación entre ambos niveles de gobierno, además de organizar espacios de coordinación como son las Comisiones de Gestión Intergubernamental en Educación (CGIE).

N° 469-2011-PCM/SD; iniciando su funcionamiento en julio del 2012. Según reglamento, se establecen cuatro sesiones anuales.

4.3.2 Correlación de fuerzas en la implementación del programa

Los distintos actores se configuran en la arena de acción desde diferentes posiciones de cooperación y competencia llegando así a lograr la implementación del PP90. Estos interactúan constantemente como una forma de negociación según sus propios objetivos e intereses así como su posición dentro del sistema de ejecución analizado. Como menciona Losada (2003: 69) las políticas son escenarios donde interaccionan, compiten y cooperan por recursos, programas y legitimidad, las instancias públicas, los grupos representativos de interés y las organizaciones.

Figura 26 - Correlación de fuerzas e interacción de actores en la arena de acción del PP90



Elaboración propia base a Ostrom y Polski (1999)

La Figura 26 diagrama la posición e interacciones entre los principales actores y factores intervinientes en el desarrollo del PP90 en Loreto. Como se puede ver las líneas oscuras representan interacciones mediadas por elementos institucionales que se materializan en cooperación, órdenes, presión, presupuesto y otras entre las muchas actividades que demanda en el PP90, mientras que las líneas punteadas explican una relación más informal y condicionada como son las relaciones del GORE con los padres de familia por réditos políticos o las relaciones fluctuantes del MINEDU con los gremios docentes. Por su parte el MEF está en constante comunicación con el MINEDU sobre todo en temas presupuestales y donde la fuerza del MEF como ente rector determina todas las entradas que luego influyen en la relación del MINEDU con el gobierno regional para la implementación. Esta relación de cooperación se ve mejorada por la cercanía

que han demostrado tener los especialistas de ambos ministerios a pesar que en el caso de las transferencias condicionadas existan diferencias que interfieren. A su vez el MINEDU recibe interferencias políticas que también influyen en su capacidad de interactuar con los gobiernos regionales, esto principalmente se ha visto en los cambios de ministro entre los años estudiados. Internamente, el MINEDU tiene sus propias dinámicas representadas por las flechas circulares, principalmente referidas a las interacciones entre UPP y el resto de direcciones en cuanto al diseño y costeo de las intervenciones en regiones dentro del marco de los cambios de cargos directivos en las distintas áreas que se mostraron con anterioridad.

En el segundo nivel de gobierno vemos que el MINEDU interactúa con los diferentes actores del gobierno regional, particularmente con el GORE Loreto en temas de coordinación presupuestal y con las DREL/UGEL quienes finalmente son las que ejecutan las intervenciones en sus provincias bajo los lineamientos y acompañamiento del MINEDU. A su vez la DREL y UGEL tienen dinámicas internas entre las diferentes áreas como son dirección, AGP, AGI y presupuesto; a su vez estas relaciones están determinadas por las indicaciones del GORE Loreto quien pone a los encargados de estas áreas. Como se mencionó, esta capacidad de poner cargos directivos ha sido contestada por el MINEDU llegando a un esquema mixto de injerencia donde formalmente el MINEDU ha implantado un sistema de concurso público meritocrático pero el GORE ha logrado imponer a varios de sus directores en la práctica. Finalmente, como espacio principal de lucha de intereses las UGEL también reciben constante presión de los gremios docentes que les reclaman plazas y mejores condiciones en la distribución del trabajo local. Las UGEL son la fuente de financiamiento de este gran grupo social y como tal la presión es amplia. A su vez estos gremios tienen pugnas internas que los hacen agentes inestables que dependiendo del contexto puede incluso llegar a tener injerencia con el MINEDU como se dio durante la huelga magisterial del 2017. Esta interferencia no tiene espacios formales sino que se da en un contexto como el mencionado por lo que se representa con una línea punteada.

Del resultado de todas las interacciones mencionadas es que se implementan las intervenciones en las diversas instituciones educativas que con sus múltiples deficiencias y limitaciones territoriales deben brindar servicios educativos de calidad. Sin embargo, en esta parte influyen también los padres de familia al llevar a sus hijos a las escuelas; idealmente como entes activos en este proceso. Es aquí donde este actor que tiene una gran influencia no se está aprovechando de forma correcta ya que puede ser un aliado poderoso en monitorear y en mantener el servicio óptimo en coordinación con

las UGEL y el MINEDU. A su vez los padres de familia y las comunidades en general tienen momentos de ejercer poder sobre el Gobierno Regional a través de las elecciones como participantes importantes en el juego democrático. Finalmente, como última variable externa en esta compleja dinámica se observan las inundaciones periódicas que afectan la asistencia de estudiantes en la región Loreto constantemente, situaciones que no han podido ser superadas por proyectos como el calendario alterno por la baja capacidad de las UGEL para alterar las intervenciones y sistema presupuestal.

Existe entonces una compleja red de relaciones entre los múltiples actores involucrados en la arena de acción para de la implementación del PP90 en Loreto que posiblemente se replican en otras regiones con sus particularidades locales. Los programas presupuestales bajo el esquema descentralizado deben tener en consideración las interacciones entre estos personajes y velar por su óptima coordinación buscando oportunidades para crear sinergias. Esto es sólo posible entendiendo las posiciones institucionales e intereses de cada actor. Como mencionan Ostrom y Polski: el análisis de actores desde un enfoque institucional de análisis de política pública logra entender las reglas y el contexto que delimitan (incentivando o desincentivando) comportamientos, relaciones e interacciones de los actores en la Arena de Acción (1999). Esto es a lo que se refiere Nohlen (2006) cuando habla de entender todas las variables en el resultado de la implementación de las políticas públicas en escenarios complejos. Los diseños de las políticas públicas, en este caso del PP90, finalmente aterrizan mediados por una serie de elementos fluctuantes alterando el resultado final.

CONCLUSIONES

Se han analizado las variables que intervienen en la implementación del PP90 en las regiones, particularmente en el caso de la región Loreto durante el periodo 2015 al 2017. Años que se han caracterizado por variados cambios en la implementación del PrR y del trabajo de gestión descentralizada. A continuación se dan las conclusiones que se desprenden del análisis hecho al diseño del PP90, los resultados obtenidos en Loreto en los años estudiados, las implicancias regionales en estos resultados y el impacto de la coordinación de actores para el logro de objetivos. En conjunto estas conclusiones responden a nuestra pregunta central por el impacto de las variables socio políticas y de contexto que intervienen en el desarrollo del PP90.

1 El PP90 es una herramienta de asignación presupuestal bajo el esquema de presupuesto por resultados enfocado en cadenas lógicas de actividades que buscan mejorar indicadores en un trabajo articulado entre el MINEDU y las UGEL.

El diseño del PP90 tiene una serie de implicancias para su implementación en regiones en el esquema descentralizado, bajo el cual el MINEDU es el ente rector y los gobiernos regionales, a través de las UGEL, lo desarrollan en sus territorios. Todo el marco normativo responde al esquema descentralizado donde la articulación es fundamental para el adecuado logro de resultados; bajo la premisa de que los gobiernos regionales conocen mejor las necesidades de sus escuelas y como tal pueden adaptar los lineamientos del MINEDU hacia dicha tarea. Esta forma de descentralizar la educación responde a corrientes regionales e internacionales como forma de un trabajo más efectivo en la Nueva Gestión Pública. El PP90 es una herramienta de asignación presupuestal bajo el esquema de presupuesto por resultados enfocado en cadenas lógicas de actividades que buscan mejorar los indicadores de educación en un trabajo articulado entre el MINEDU y las UGEL. Este marco lógico enfocado en cadenas de asignación presupuestal responde a actividades que terminan en productos medibles que a su vez apuntan a impulsar los logros de aprendizaje medidos a través de evaluaciones como la ECE. Uno de los mecanismos para alinear el trabajo entre ambos niveles de gobierno son los Compromisos de Desempeño (CdD) que premian a las

UGEL con asignaciones presupuestales adicionales por el cumplimiento de metas de gestión diseñadas por el MINEDU.

2 Durante los años estudiados se desarrolló el esquema transferencias condicionadas dentro del ciclo presupuestal del PP90 que tuvo resultados mixtos en la región y en el logro de indicadores.

Desde la Secretaria de Planificación Estratégica (SPE) se diseñó desde el 2015 un esquema de transferencias condicionadas que buscaba tener una mejor asignación presupuestal en la lógica del PP90. Desafortunadamente, durante los años estudiados Loreto tuvo los logros más bajos en la prueba de la ECE a pesar de tener la mayor asignación presupuestal a nivel nacional. Si bien los indicadores muestran una completa ejecución presupuestal esto no concuerda con los bajos logros en indicadores regionales. Además de la interferencia de variables externas, este desfase se debe a que el esquema de transferencias condicionadas se basa en el uso de indicadores para el cálculo de las necesidades; los sistemas informáticos de los que depende no están adecuadamente implementados en Loreto afectando este esquema que a su vez genera sobreestimaciones, desfinanciamientos y dan como resultado que no se logren compromisos de desempeño. A pesar de ello, el esquema de transferencias condicionadas ha impulsado una serie de mejoras en los sistemas de información y de asignación presupuestal a lo largo de los años estudiados y está en proceso de mejora.

3 La región Loreto presenta particularidades geográficas e institucionales en las UGEL que no están siendo consideradas en el diseño para el desarrollo del PP90 y tienen un gran impacto como variables intervinientes.

El PP90 es un programa nacional que no tiene formas de aplicación muy diferenciadas en las regiones en las que se ejecuta. Entre las variables de contexto se encuentra la amplitud geográfica y la diversidad cultural que de la mano con una baja infraestructura de comunicación dificultan la capacidad de la UGEL de coordinar entre sí o implementar y monitorear adecuadamente en las escuelas de sus jurisdicciones. Adicionalmente, las UGEL de Putumayo (la más alejada) y Maynas (la más poblada) no son unidades ejecutoras por lo cual no tienen capacidad de gasto en el PP90. Dicha tarea recae sobre la DREL que no tiene conocimiento de la realidad local ni la capacidad operativa para dicha tarea a la vez que descuida el liderazgo con las demás UGEL

creando un mayor fraccionamiento en el trabajo articulado regional. Finalmente, el censo UGEL ha revelado las grandes deficiencias que tienen estas entidades para operar de forma efectiva. El PP90 no considera las grandes limitaciones institucionales, presupuestales, de gestión y de personal existentes en las UGEL que a su vez afectan la capacidad de generar resultados positivos.

4 El bajo nivel de coordinación y articulación territorial entre el MINEDU y las UGEL tiene un fuerte impacto en la implementación del PP90. Además, existe un complejo juego de actores con fuerte impacto en los resultados del PP que incluye a actores del gobierno central y regional así como como padres de familia y gremios docentes.

La idea central de la gestión descentralizada de la educación es permitir que los gobiernos regionales ejecuten los PPs en las regiones con uso de su conocimiento de la realidad local. Sin embargo, existe muy poca discrecionalidad en el uso de recursos para iniciativas propias de las UGEL y la asignación de recursos en muchos casos no obedece a las necesidades de las regiones. Si bien existen espacios de coordinación entre niveles de gobierno estos son principalmente políticos y no incluyen a los actores más técnicos para el desarrollo regional; a su vez es el MINEDU quien diseña y modifica las intervenciones según sus lógicas internas o cambios organizacionales. Del mismo modo, las UGEL tienen complejos juegos de intereses internos que no siempre permiten la adecuada coordinación entre los equipos directivos y técnicos que a su vez están en constante cambio recibiendo injerencia política del gobierno regional. En este juego de actores se encuentran también los padres de familia como actores claves que no están siendo incluidos como aliados para la ejecución del PP90 y que tienen gran influencia en la UGEL. En la misma línea los gremios docentes son un elemento político con el que las UGEL deben estar constantemente negociando y que logran tener una gran injerencia en el resultado de los programas.

5 La implementación del PP90 no está considerando una serie de variables socio políticas y de contexto que son determinantes en el logro de indicadores de aprendizaje bajo el esquema descentralizado de la educación.

Como conclusión final y abarcando las anteriores las conclusiones a la sub preguntas vemos a través del caso estudiado que el PP90 tiene que tomar en

consideración diferentes variables sociopolíticas y de contexto para su adecuada implementación. Estas variables están relacionadas a las realidades geográficas y culturales, a la baja capacidad operativa de las UGEL, a la poca confiabilidad en los sistemas de información, la rigidez presupuestal, la compleja red de actores y la correlación de fuerzas así como a la carencia de espacios de coordinación efectivos entre niveles de gobierno.



RECOMENDACIONES

1. El marco lógico del PP90 debe incluir una contextualización de los territorios donde se implementarán las intervenciones en busca de mejoras de logros de aprendizajes. Estas variables son muy heterogéneas a nivel nacional y tienen un alto impacto en los resultados.
2. Crear espacios de coordinación y de trabajo permanentes entre los niveles de gobierno que incluyan no solamente actores políticos sino a equipos técnicos. Estos espacios deben permitir co-diseñar y mejorar las intervenciones del PP90.
3. Impulsar mejoras considerables en los sistemas de información e indicadores para tener éxito en el esquema de transferencias condicionadas y Compromisos de Desempeño. A su vez, ambos esquemas deben ser transparentes y coordinados con los gobiernos regionales para que tengan éxito.
4. Poner un gran esfuerzo en mejorar la capacidad operativa de las UGEL pues son un eslabón clave en la cadena de procesos para la implementación del PP90. Adicionalmente, se debe dar capacidad de crear para lograr soluciones propias desde su conocimiento local.
5. La implementación del PP90 debe tener un delicado análisis de actores y correlaciones de fuerzas como requisito para su éxito en cada contexto regional. Este análisis debe guiar cada una de las acciones del MINEDU además de incluir a padres de familia y gremios docentes.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Rodolfo, Franklin Huaita, y Jorge Mesinas

2012 *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria.* Lima; Dirección General de Presupuesto Público - MEF

ARANGO, Camilo y Laura GALLEGO

2014 Mapa de actores. En: J. GIRALDO, Jorge, Andrés RENDON y Gustavo DUNCAN (Coordinadores Académicos). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín.* Medellín: Empresa para la Seguridad Urbana (ESU) - Universidad EAFIT - Alcaldía de Medellín. pp. 169-190

BLUTMAN, Gustavo

2009 *La reforma y modernización del estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional.* Tesis Doctoral. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de ciencias económicas. Consulta: 9 de Diciembre del 2017.

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1195_BlutmanG.pdf

BENAVENTE DEL CARPIO, Irvin

2016 *Análisis del diseño del programa presupuestal 0049 para el periodo 2015, en el marco del Presupuesto por Resultados.* Tesis de Licenciatura. Facultad de Gestión y Alta Dirección. Lima, PUCP. Consulta: 9 de Diciembre del 2017.

tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8665

BISCHOFF, Ivo

2015 "Performance Budgeting: Incentives and Social Waste from Window-Dressing." *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access.* Kassel, Junio 2015, pp.1-24

BOGGIO, María

2018 *Capacidad estatal en los gobiernos regionales y políticas de atención a la infancia: 2010 – 2014.* Tesis de Maestría. Escuela de Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13276

BURKI, Shajid

1999 *Más allá del centro: La descentralización de Estado.* Washington: Banco Mundial.

CALDERÓN, Luis

2016 *La gestión de la calidad en los programas presupuestales. Identificación priorización de problemas en la gestión de materiales educativos del programa de educación*

logros de aprendizajes para el distrito de San Nicolás en el periodo 2014–2016. Tesis de Licenciatura. Facultad de Gestión y Alta Dirección. Lima, PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

CANAZAS, Kelma y Karín MARQUEZ

2015 *Diagnóstico del Programa de municipalización de la gestión educativa en el marco de la descentralización estudio de caso de la Municipalidad de Ventanilla*. Tesis de Maestría en Gerencia Social. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017

tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6814

CAPARO, Benjamin

2017 *Una mirada de las capacidades estatales en la gestión de transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, 2012 – 2016*. Tesis de Maestría. Escuela de Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/9742

CARPIO, José

2014 *Implementación de la gestión para resultados, una mejora de la capacidad organizacional e institucional y del proceso de creación de valor público en la municipalidad provincial de Talara*. Tesis de Titulación. Facultad de ciencias contables, económicas y financieras. Lima USMP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

<http://www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/handle/usmp/1088>

CASTAÑEDA, Vlado

2012 *Elementos y Consideraciones para la Gestión Descentralizada*, s/l: Consejo Nacional de Educación.

CAVERO, Denice

2017 “Los efectos de los programas sociales en la salud de la población en condición de pobreza: evidencias a partir de las evaluaciones de impacto del presupuesto por resultados a programas sociales en Perú. *Revista Perú Médica Exp. Salud Pública*. Lima 2017, volumen 34(3) pp. 528-537.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*, Lima, enero de 2014.

CORREA, Patricia

2015 “El fortalecimiento de los mecanismos de relación intergubernamental como condición de una gestión descentralizada con enfoque territorial”, ponencia presentada en el *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima del 10 al 13 de noviembre de 2015.

DEELOZ, Benoît

2017 “Noción y elementos fundamentales de la acción territorial conjunta”. *Revista Chilena de Derecho*. Santiago, 2017, volumen 44 N° 3, pp. 755 – 779.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2018 *El derecho a la educación en un contexto de huelga: supervisión al proceso de recuperación de clases* [Informes de Adjuntía] Lima.

DELGADO, Inder

2013 *Avances y perspectivas en la implementación del presupuesto por resultados en Perú*. Tesis de Maestría. Escuela de Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5208

DEL MASTRO, Cristina

2008 “Diagnóstico y perspectivas: Proyecto Educativo Nacional y proyectos regionales y locales”. En Pease, Henry y Luís Villafranca (editores). *Aula Magna 2008. Reforma del Estado: el papel de las políticas públicas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 161-168.

DEROUET, Jean-Louis

2015 “La modernización del sistema educativo en Francia: la nueva gestión pública entre la afirmación del estado y la gobernanza descentralizada”. *Revista Educ. Soc., Campinas*. Strasbourg, volumen 36, número 132, pp. 723-741.

DIAZ, Elvyn

2015 *Problemas de coordinación en la implementación del Programa de Complementación Alimentaria en las municipalidades provinciales de Apurímac durante los años 2009-2013*. Tesis de Maestría. Escuela de Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6517

ENG, Netra y Sophal EAR

2016 “Decentralization Reforms in Cambodia”. *Journal of Southeast Asian Economies*. s/l, 2016, volumen 33, número. 2, pp. 209-223.

ESLAVA, Adolfo

2011 *El juego de las políticas públicas*. Medellín: Fondo Editorial – Universidad EAFIT.

FINOT, Ivan

2005 “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. *Revista de la CEPAL*. Santiago, 2005, número 86, pp. 29-46.

GARCIA, Isabel

2007 “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. *Revista Presupuesto y Gasto Público*. Salamanca, 2007, número 47, pp. 37-64.

GARCÍA, Roberto y Mauricio García

2010 *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. s/l: Banco Interamericano de Desarrollo.

GUTIERREZ, Lidia

2015 *Gestión del presupuesto por resultados y su influencia en el calidad de gasto público en la red salud Sanchez Carrión*. Tesis de Titulación. Facultad de

Ciencias Económicas. Trujillo Universidad Nacional de Trujillo. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/1987/gutierrezsandoval_lidia.pdf?sequence=1

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2018 Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones. Consulta: 19 de abril de 2018.

<http://webinei.inei.gob.pe:8080/SIRTOD1/inicio.html#>

JARA, Madeleine

2018 La “descentralización” del sistema de salud en el Perú. Tesis de Maestría. Escuela de Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.

tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10153

LOSADA, Antonio

2003 “Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Santiago de Compostela, volumen 2, número 2, pp. 63-81.

PROELLER, Isabella

2013 What we know so far and how to proceed: contextual variables in NPM reform research. En POLLIT, Christopher (editor). *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar, pp. 219-227.

MALESKY, Edmund y Francis HUTCHINSON

2016 “Varieties of Disappointment: Why Has Decentralization Not Delivered on Its Promises in Southeast Asia?”. *Journal of Southeast Asian Economies* s/l 2016. volumen 33, número 2, pp. 125-138.

MANRIQUE, Ángel María

2015 *Rectoría y Supervisión del Ministerio de Educación en el marco de una Gestión Descentralizada* [informe de consultoría]. Lima.

MELO-BECERRA, Ligia

2015 “The role of the sub-national public sector in the stabilization function: Evidence from the Colombian case for the period 1990-2001”. *Revista de Finanzas, Política y Economía*. Bogotá, 2015, número 2, pp. 299-324.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2011 *El Sistema Nacional de Presupuesto Guía Básica*. Lima

2014 *Presupuesto por Resultados: El gasto público al servicio de la población*. Lima.

2015 *Directiva N° 003-2015-EF/50.01*. Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2017. Lima, 28 de octubre 2015.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Resultados de los Compromisos de Desempeño. Consulta: Consulta: 9 de diciembre del 2017.

<http://www.minedu.gob.pe/cdd/resultados-consolidados-2014-2017.php>

- 2011 *Informe de Ejecución Financiera y de Metas Físicas PP90 2008-2010*. Lima.
- 2015a Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Lima.
- 2015b *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes - ECE 2015*. Lima.
- 2016a *Resolución Ministerial n° 197-2016-MINEDU*. Modifican la Norma Técnica que establece los procedimientos, criterios y responsabilidades en el marco de las Transferencias de Recursos destinados al financiamiento de Intervenciones Pedagógicas en Gobiernos Regionales durante el Año 2016, aprobada mediante R.M N° 038-2016-MINEDU. Lima, 26 de abril del 2016.
- 2016b *Resultados del Censo DRE y UGEL 2016*. Lima.
- 2016c *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes - ECE 2016*. Lima.
- 2017a *Loreto: ¿cómo vamos en educación?* Lima.
- 2017b *Resolución Ministerial n° 529-2017-MINEDU*. Dejan sin efecto la R.M. N° 350-2017-MINEDU, que dispone la Evaluación Censal de Estudiantes 2017 (ECE 2017) y la Evaluación Muestral (EM 2017) en instituciones educativas de Educación Básica Regular. Lima, 25 de setiembre 2017.
- 2017c *Resolución Ministerial n° 695-2017-MINEDU*. Dejan sin efecto la R.M. N° 350-2017-MINEDU, que dispone la Evaluación Censal de Estudiantes 2017 (ECE 2017) y la Evaluación Muestral (EM 2017) en instituciones educativas de Educación Básica Regular. Lima, 25 setiembre 2017.
- 2017d *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes - ECE 2017*. Lima.

MOLINA, Raúl

- 2015 “Experiencias comparadas de descentralización en América Latina”. Ponencia presentada en el *Seminario organizado en Santiago de Chile. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Chile*. 16 de octubre de 2015.

NOHLEN, Dieter

- 2006 *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. Edición e introducción de R. Ortiz. México: Porrúa y UNAM.

OSTROM, Elinor y Margaret POLSKI

- 1999 An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy*. Maryland, 2017, volume 3, pp 13-47.

- OSTROM, Elinor
2009 *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- PECCIO, Edwin
2013 *Descentralización fiscal: sistemas de financiamiento y transferencias de presupuesto a gobiernos regionales 1990 – 2010*. Tesis de Maestría. Escuela de Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017
tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5056
- PEÑALOZA, K, A. GUTIERREZ y M. PRADO
2017 “Evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal, un instrumento del presupuesto por resultados: algunas experiencias aplicadas en salud”. *Revista Peru Med Exp. Salud Pública*. Lima 2017;, volumen 34(3) pp. 521-527.
- PRIETO, Marlon
2012 *Influencia de la gestión del presupuesto por resultados en la calidad del gasto en las municipalidades del Perú (2006-2010) Caso: Lima, Junín y Áncash*. Tesis Doctoral. Facultad de ciencias contables, económicas y financieras. Lima USMP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.
www.repositorioacademico.usmp.edu.pe/bitstream/usmp/586/3/prieto_mi.pdf
- PINILLA, Diego
2015 “La descentralización fiscal en américa latina. Balance de un proceso”. *Revista de Economía Institucional*. Granada, 2015, volumen 17, número 33. pp. 133-160.
- RIOS, Josefa
2017 Factores que influyeron en la implementación del programa de municipalización de la educación en el distrito de san juan bautista de loreto durante los años 2007 – 2011. Tesis de Maestría en Gerencia Social. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017
tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12822
- ROBINSON, Marc y Last DUNCAN
2009 *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. s/l: IMF, Technical Notes and Manuals.
- ROBINSON, Marc
2013 *Manual sobre la elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*. México: Centros Regionales de Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados
- RODRIGUEZ, Roberto
2015 *La implementación del plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal entre el 2010 y el 2013, en el caso de la municipalidad de San Martín de Porres*. Tesis de Maestría. Escuela de Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP. Consulta: 9 de diciembre del 2017.
tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6896

- ROSAS, Jarumy
2015 "La importancia del contexto en el diseño de política social". Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Buenos Aires, Año 4 Nº 8, pp 13-26.
- SILVA, Santiago
2016 "Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas". *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. Medellín, volumen 1, pp. 65-83
- SNOW, Douglas y Aimee WILLIAMSON
2015 "Accountability and micromanagement: decentralized budgeting in Massachusetts School districts". *Public Administration Quarterly*. s/l, 2015, volumen 39, No. 2, pp. 220-258.
- SOUZA, Celina
2017 "State modernization and the building of bureaucratic capacity for the implementation of federalized policies". *Brazilian Journal of Public Administration*. Salvador, 2017 Brasil. Vol 5.PP. 27-45.
- SUBIRATS, Joan, Frederic VARONE y Corinne LARRUE
2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- UNDER, Danny y Chandra MAHAKANJANA
2016 "Decentralization in Thailand". *Journal of Southeast Asian Economies* s/l 2016. volumen 33, número 2, pp. 172-187.
- VALDIVIA, Nestor y otros
2018 *La gestión educativa descentralizada en el Perú y el rol del Ministerio de Educación durante el periodo 2011- 2016: un balance crítico desde la perspectiva del proyecto forge* [Informe de final]. Lima.
- VALENZUELA, Esteban
2015 "Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno". *Revista de Administración Pública*. Rio de Janeiro, 2015. Volumen 49(5) pp.1083-1106.
- VELÁSQUEZ, José y Rosmery RIVERA
2017 "Encuestas en salud: instrumentos esenciales en el seguimiento y evaluación de los programas presupuestales". *Revista Peru Med Exp. Salud Pública*. Lima, 2017 volumen 34(3) pp. 512-520.
- VU, Thanh Tu Anh
2016 "Vietnam, Decentralization Amidst Fragmentation". *Journal of Southeast Asian Economies* s/l 2016. volumen 33, número 2, pp. 188-208.

ANEXOS

Tabla A 1 - PIA, PIM, Incremento, Devengado y Porcentaje de Ejecución del PP90 por Región en el 2015

2015						
Pliego	PIA	PIM	Adicional	% Adicional	Devengado	Avance %
MADRE DE DIOS	74,156,518	88,691,733	14,535,215	16%	80,294,095	90.5
MOQUEGUA	91,437,481	116,002,915	24,565,434	21%	110,614,709	95.4
TUMBES	102,563,821	118,823,536	16,259,715	14%	113,549,221	95.6
PASCO	125,244,970	166,992,732	41,747,762	25%	161,123,166	96.5
APURIMAC	235,032,850	330,606,080	95,573,230	29%	320,457,923	96.9
AYACUCHO	340,054,000	454,538,055	114,484,055	25%	441,099,261	97.0
CUSCO	414,070,711	576,459,901	162,389,190	28%	560,022,969	97.1
HUANUCO	274,335,737	351,060,514	76,724,777	22%	341,001,498	97.1
LIBERTAD	484,119,137	617,576,670	133,457,533	22%	601,764,579	97.4
AMAZONAS	185,127,017	269,960,994	84,833,977	31%	263,977,969	97.8
PIURA	461,503,565	636,250,194	174,746,629	27%	624,848,448	98.2
AREQUIPA	303,099,040	375,428,296	72,329,256	19%	369,458,908	98.4
CALLAO	174,347,079	209,674,826	35,327,747	17%	206,498,430	98.5
JUNIN	384,244,918	482,265,200	98,020,282	20%	475,302,500	98.6
LAMBAYEQUE	281,428,283	372,472,149	91,043,866	24%	367,276,076	98.6
LORETO	456,651,904	557,218,979	100,567,075	18%	550,966,358	98.9
SAN MARTIN	285,421,573	383,656,740	98,235,167	26%	379,331,127	98.9
HUANCAVELICA	251,429,847	305,146,690	53,716,843	18%	301,726,635	98.9
ANCASH	402,348,960	508,392,098	106,043,138	21%	503,530,218	99.0
PUNO	496,227,002	644,116,115	147,889,113	23%	638,058,431	99.1
LIMA	308,709,434	364,062,738	55,353,304	15%	361,962,633	99.4
ICA	228,506,907	262,934,115	34,427,208	13%	261,424,246	99.4
TACNA	98,122,091	119,969,351	21,847,260	18%	119,240,188	99.4
UCAYALI	193,657,758	224,518,883	30,861,125	14%	223,333,025	99.5
CAJAMARCA	549,185,224	730,669,559	181,484,335	25%	728,391,408	99.7

Fuente: Elaboración propia con data de la Consulta Amigable del MEF

Tabla A 2 - PIA, PIM, Incremento, Devengado y Porcentaje de Ejecución del PP90 por Región en el 2016

2016						
Pliego	PIA	PIM	Adicional	% Adicional	Devengado	Avance %
UCAYALI	187,740,776	300,362,025	112,621,249	37%	264,826,725	88.2
MADRE DE DIOS	73,882,304	96,504,338	22,622,034	23%	89,683,753	92.9
TUMBES	113,175,542	140,289,848	27,114,306	19%	132,458,952	94.4
CUSCO	429,132,320	647,913,373	218,781,053	34%	614,626,409	94.9
LA LIBERTAD	516,242,149	683,161,845	166,919,696	24%	649,591,553	95.1
ICA	231,666,674	298,332,373	66,665,699	22%	284,563,715	95.4
LORETO	463,070,771	663,505,198	200,434,427	30%	633,830,623	95.5
MOQUEGUA	86,261,051	119,265,866	33,004,815	28%	114,963,601	96.4
LAMBAYEQUE	290,543,911	381,963,570	91,419,659	24%	370,324,379	97.0
PIURA	489,505,082	698,972,134	209,467,052	30%	679,858,148	97.3
SAN MARTIN	318,524,827	427,409,661	108,884,834	25%	416,338,707	97.4
APURIMAC	241,953,185	344,604,894	102,651,709	30%	335,747,537	97.4
AYACUCHO	331,894,444	462,871,963	130,977,519	28%	452,203,711	97.7
PASCO	139,064,877	172,484,224	33,419,347	19%	168,469,172	97.7
ANCASH	435,097,830	566,900,451	131,802,621	23%	555,147,962	97.9
TACNA	104,944,899	130,026,933	25,082,034	19%	127,443,673	98.0
AREQUIPA	323,322,865	405,060,376	81,737,511	20%	397,378,159	98.1
HUANUCO	306,773,516	412,396,717	105,623,201	26%	404,977,799	98.2
JUNIN	407,127,206	588,642,257	181,515,051	31%	580,549,779	98.6
HUANCAVELICA	252,341,192	343,414,172	91,072,980	27%	339,092,382	98.7
CALLAO	184,162,757	216,618,362	32,455,605	15%	213,888,525	98.7
PUNO	532,196,286	690,045,783	157,849,497	23%	681,946,169	98.8
AMAZONAS	230,492,925	327,126,776	96,633,851	30%	323,269,191	98.8
LIMA	322,640,966	379,429,487	56,788,521	15%	375,805,747	99.0
CAJAMARCA	611,823,670	813,241,252	201,417,582	25%	810,770,897	99.7

Fuente: Elaboración propia con data de la Consulta Amigable del MEF

Tabla A 3- PIA, PIM, Incremento, Devengado y Porcentaje de Ejecución del PP90 por Región en el 2017

2017						
Pliego	PIA	PIM	Adicional	% Adicional	Devengado	Avance %
MOQUEGUA	94,682,954	169,741,911	75,058,957	44%	153,549,419	90.5
HUANUCO	362,890,223	492,159,742	129,269,519	26%	460,645,192	93.6
LORETO	591,448,963	833,638,411	242,189,448	29%	781,028,039	93.7
CUSCO	527,949,126	737,159,002	209,209,876	28%	701,084,260	95.1
TUMBES	127,177,723	165,172,893	37,995,170	23%	157,398,266	95.3
MADRE DE DIOS	97,002,746	107,629,531	10,626,785	10%	103,254,668	95.9
JUNIN	497,074,626	684,492,284	187,417,658	27%	663,340,249	96.9
UCAYALI	222,033,818	333,687,097	111,653,279	33%	323,328,236	96.9
LA LIBERTAD	609,461,533	770,563,289	161,101,756	21%	747,966,263	97.1
CAJAMARCA	729,347,953	991,966,554	262,618,601	26%	965,405,811	97.3
LAMBAYEQUE	356,023,481	471,830,412	115,806,931	25%	459,406,266	97.4
AYACUCHO	374,475,581	542,382,759	167,907,178	31%	529,278,085	97.6
LIMA	363,923,380	453,358,393	89,435,013	20%	442,322,923	97.6
PIURA	606,023,193	786,977,247	180,954,054	23%	771,265,293	98.0
SAN MARTIN	393,882,426	508,862,037	114,979,611	23%	501,337,860	98.5
PASCO	154,566,290	197,809,586	43,243,296	22%	195,001,836	98.6
AREQUIPA	384,366,301	480,375,837	96,009,536	20%	474,128,102	98.7
ICA	267,029,880	340,877,098	73,847,218	22%	336,349,320	98.7
CALLAO	206,144,157	239,317,222	33,173,065	14%	236,395,922	98.8
AMAZONAS	263,715,389	383,061,805	119,346,416	31%	378,812,768	98.9
APURIMAC	294,277,466	390,413,798	96,136,332	25%	386,445,730	99.0
TACNA	123,819,190	150,980,133	27,160,943	18%	149,489,490	99.0
PUNO	619,480,025	810,900,256	191,420,231	24%	806,284,908	99.4
ANCASH	506,236,385	647,307,932	141,071,547	22%	645,159,613	99.7
HUANCAVELICA	289,116,558	392,550,067	103,433,509	26%	391,237,182	99.7

Fuente: Elaboración propia con data de la Consulta Amigable del MEF

Tabla A 4 - Logros de CdD en Loreto en 2015

DRE UGEL	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9
DRE LORETO	100.0%	SI	100.0%	100.0%	67.0%	4.0%	41.0%	46.0%	86.0%
DATEM	100.0%	SI	100.0%	100.0%	No aplica	9.0%	87.0%	56.0%	93.0%
YURIMAGUAS	100.0%	SI	100.0%	100.0%	No aplica	86.0%	95.0%	86.0%	98.0%
NAUTA	100.0%	SI	100.0%	100.0%	No aplica	1.0%	96.0%	82.0%	91.0%
CABALLOCOCHA	100.0%	SI	100.0%	100.0%	No aplica	75.0%	93.0%	89.0%	94.0%
MAYNAS	100.0%	SI	100.0%	0.0%	No aplica	0.0%	97.0%	66.0%	96.0%
PUTUMAYO	100.0%	SI	100.0%	100.0%	No aplica	93.0%	98.0%	89.0%	96.0%
PROMEDIO	100.0%	#DIV/0!	100.0%	85.7%	67.0%	38.3%	86.7%	73.4%	93.4%
DRE UGEL	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18
DRE LORETO	78.0%	90.0%	100.0%	78.0%	77.0%	94%	5.0%	97.0%	89.0%
DATEM	96.0%	90.0%	100.0%	72.0%	86.0%	86%	54.0%	97.0%	89.0%
YURIMAGUAS	99.0%	90.0%	100.0%	92.0%	87.0%	91%	50.0%	100.0%	92.0%
NAUTA	94.0%	95.0%	100.0%	76.0%	85.0%	81%	46.0%	90.0%	70.0%
CABALLOCOCHA	86.0%	90.0%	96.0%	88.0%	93.0%	83%	93.0%	100.0%	100.0%
MAYNAS	87.0%	98.0%	100.0%	90.0%	88.0%	87%	60.0%	100.0%	99.0%
PUTUMAYO	93.0%	90.0%	99.0%	91.0%	75.0%	86%	30.0%	100.0%	100.0%
PROMEDIO	90.4%	91.9%	99.3%	83.9%	84.4%	86.9%	48.3%	97.7%	91.3%

Fuente: Elaboración propia con data del MINEDU

Tabla A 5 - Logros de CdD en Loreto en 2016

DRE UGEL	C1	C1	C2	C3	C4	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C9	C10	
DRE LORETO	83.5%	93.6%	81.5%	92.5%	100.0%	97.9%	73.0%	98.7%	21.4%	99.1%	15.0%	0.0%	100.0%	
DATEM	87.0%	99.2%	91.0%	100.0%	100.0%	100.0%	83.2%	98.5%	3.4%		30.0%	100.0%		
YURIMAGUAS	91.5%	94.1%	83.5%	100.0%	96.3%	No aplica	84.1%	97.5%	94.6%		22.0%	11.0%		
NAUTA	80.6%	91.8%	75.2%	99.3%	100.0%	100.0%	94.7%	96.8%	87.1%		27.0%	61.0%		
CABALLOCOCHA	80.8%	95.3%	74.2%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	90.3%			16.0%	0.0%		
MAYNAS	82.7%	92.9%	80.2%									0.0%		
PUTUMAYO	84.9%	94.3%	83.3%	97.1%	100.0%	No aplica	96.9%	95.8%	0.0%		17.0%	78.0%		
REQUEMA	70.8%	89.6%	84.5%	100.0%	91.9%	100.0%	89.1%	98.2%	87.5%		86.0%	97.0%		
PROMEDIO	82.7%	93.9%	81.7%	98.4%	98.3%	99.6%	88.7%	96.6%	49.0%	99.1%	30.4%	43.4%	100.0%	
DRE UGEL	C11	C11	C12	C13	C13	C14	C15	C16	C16	C17	C17	C18	C19	C20
DRE LORETO	89.0%	87.0%	100.0%	44.0%	13.0%	100.0%	95.0%	19.0%	6.0%	67.0%	96.0%	85.1%	97.0%	64.0%
DATEM	89.0%	77.0%	100.0%	86.0%	8.0%	100.0%	95.0%	10.0%	5.0%	68.0%	94.0%	90.4%	95.0%	37.0%
YURIMAGUAS	98.0%	86.0%	100.0%	70.0%	0.0%	100.0%	45.0%	19.0%	8.0%	64.0%	94.2%	91.1%	98.0%	88.0%
NAUTA	94.0%	82.0%	100.0%	65.0%	24.0%	100.0%	100.0%	17.0%	11.0%	70.0%	98.0%	87.0%	100.0%	58.0%
CABALLOCOCHA	93.0%	89.0%	100.0%	100.0%	83.0%	100.0%	97.0%	9.0%	4.0%	68.0%	94.4%	86.0%	96.1%	69.0%
MAYNAS	.	.	.	.	.	.	.	24.0%	8.0%	70.0%	97.1%	84.0%	96.0%	.
PUTUMAYO	.	.	.	.	.	.	.	6.0%	2.0%	No aplic	No aplic	No aplic	No aplic	.
REQUEMA	96.0%	89.0%	100.0%	86.0%	12.0%	100.0%	2.0%	11.0%	7.0%	48.0%	95.3%	85.0%	97.4%	42.0%
CONTAMANA	96.0%	93.0%	100.0%	83.0%	10.0%	100.0%	98.0%	16.0%	9.0%	71.0%	88.0%	85.0%	100.0%	36.0%
PROMEDIO	93.6%	86.1%	100.0%	76.3%	21.4%	100.0%	76.0%	14.6%	6.7%	65.8%	94.6%	86.7%	97.4%	56.3%

Fuente: Elaboración propia con data del MINEDU

Tabla A 6 - Logros de CdD en Loreto en 2017

DRE UGEL	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C11	C12	C12
DRE LORETO	88.4%	97.0%	81.1%	85.0%	97.6%	100.0%	100.0%	96.1%	98.8%	62.1%	96.6%	48.4%	0.0%	18.0%	12.4%
DATEM	98.4%	96.0%	86.0%	95.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	98.7%	58.3%	1.4%	32.7%	92.3%	23.2%	20.0%
YURIMAGUAS	92.0%	95.0%	91.2%	92.0%	96.4%	100.0%	100.0%	93.8%	98.2%	84.6%	40.9%	54.1%	0.0%	19.1%	15.0%
NAUTA	88.0%	99.0%	81.0%	92.0%	94.9%	100.0%	100.0%	95.3%	99.3%	79.3%	82.7%	72.8%	99.3%	No aplica	No aplica
CABALLOCOCHA	93.4%	98.1%	79.1%	0.0%	93.3%	100.0%	100.0%	7.6%	98.8%	100.0%	100.0%	78.4%	34.2%	9.0%	8.2%
MAYNAS	85.4%	97.4%	79.0%	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	25.0%	17.0%
PUTUMAYO	No aplica	No aplica	No aplica	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	18.0%	14.1%
REQUEMA	78.2%	92.5%	84.4%	69.2%	95.9%	100.0%	100.0%	94.0%	99.0%	57.1%	36.3%	67.7%	84.0%	10.0%	11.4%
CONTAMANA	87.3%	94.2%	83.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	95.3%	7.9%	58.6%	43.4%	82.2%	0.0%	18.0%	16.0%
PROMEDIO	88.9%	96.2%	83.1%	76.2%	96.9%	100.0%	100.0%	83.1%	85.8%	71.4%	57.3%	62.3%	44.3%	17.5%	14.3%
DRE UGEL	C13	C13	C14	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C19	C20				
DRE LORETO	4.3%	2.0%	95.3%	2.5%	84.1%	76.0%	98.1%	86.5%	53.2%	0.0%	72.6%				
DATEM	1.0%	0.2%	72.6%	No aplic	82.1%	77.0%	98.0%	83.2%	100.0%	0.0%	90.7%				
YURIMAGUAS	4.0%	2.2%	98.0%	No aplic	94.8%	86.1%	99.2%	92.2%	62.0%	84.1%	88.7%				
NAUTA	1.4%	1.0%	68.3%	No aplic	80.2%	73.1%	97.0%	82.1%	0.0%	8.8%	0.0%				
CABALLOCOCHA	2.2%	1.2%	81.8%	No aplic	90.8%	100.0%	97.3%	84.0%	48.3%	64.6%	100.0%				
MAYNAS	6.1%	2.2%	.	.	.	69.4%	99.4%	87.2%	53.2%	.	.				
PUTUMAYO	1.0%	0.0%	.	.	.	No aplic	No aplic	No aplic	53.2%	.	.				
REQUEMA	3.0%	1.0%	83.5%	No aplic	91.0%	100.0%	96.0%	85.0%	58.5%	0.0%	99.8%				
CONTAMANA	2.0%	1.1%	71.2%	No aplic	90.3%	80.0%	99.0%	76.2%	0.0%	23.9%	84.5%				
PROMEDIO	2.8%	1.2%	81.5%	2.5%	87.6%	82.7%	98.0%	84.6%	47.6%	25.9%	76.6%				

Fuente: Elaboración propia con data del MINEDU

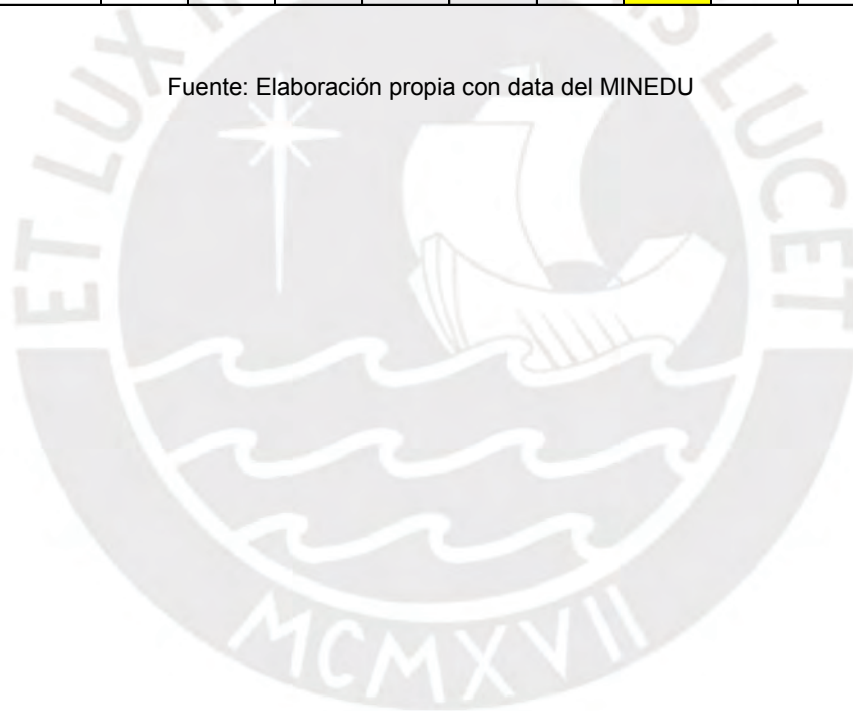
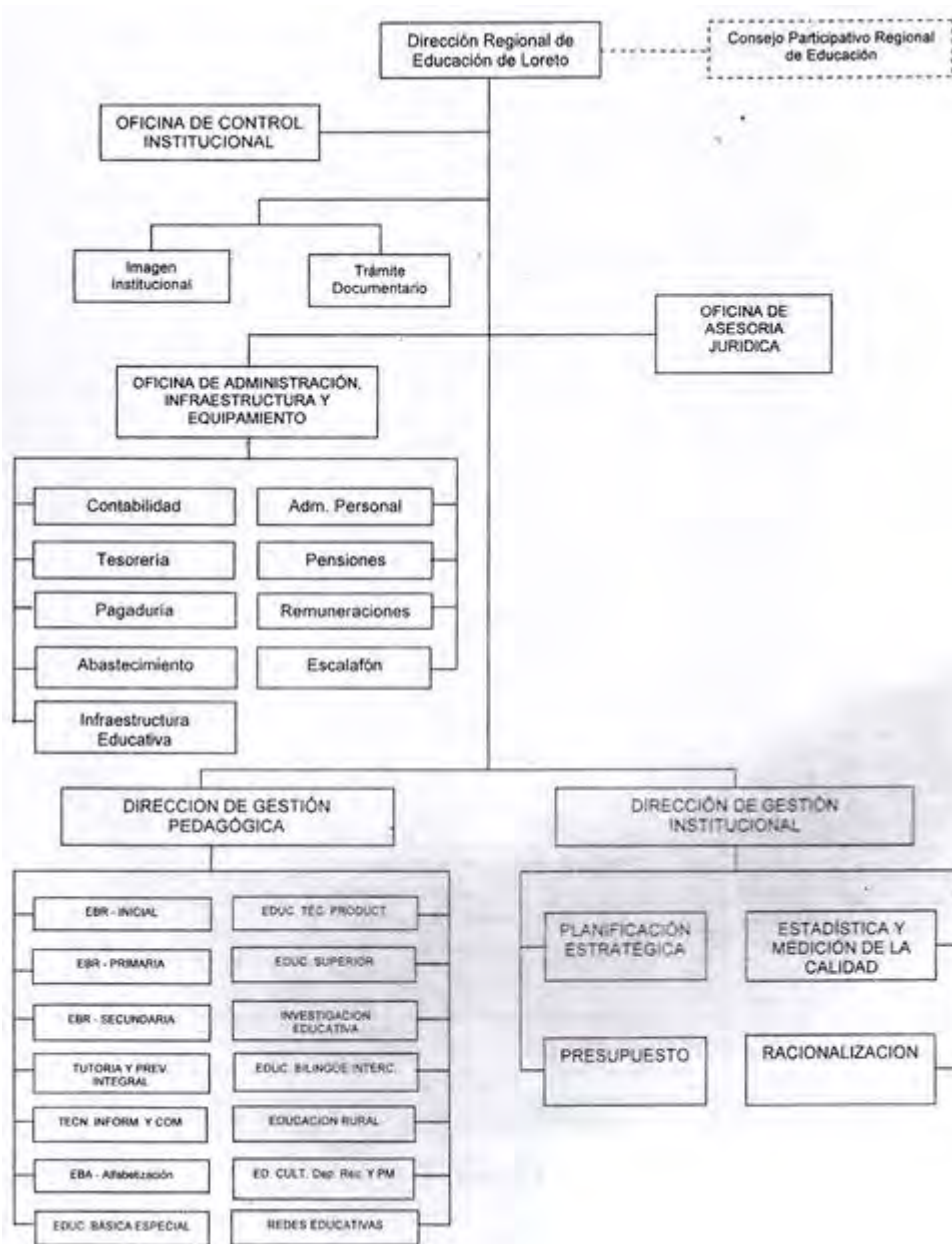


Figura A 2 - Organigrama de la DRE Loreto 2015



Fuente: Transparencia Web DRE Loreto

Figura A 3 - Organigrama UGEL Yurimaguas



Fuente: Transparencia Web UGEL Yurimaguas

