

El programa presupuestal estratégico Logros de Aprendizaje: avances, tensiones, perspectivas

Sostiene que el presupuesto por resultados no cuenta con un modelo de gestión descentralizada, y que solo un trabajo articulado y cogestionado entre el Ministerio de Educación y las direcciones regionales de educación permitirá mejorar los niveles de desempeño educativo. Pone en el centro la racionalidad del gasto para incidir en los aprendizajes de niñas y niños.

JOSÉ LUIS VARGAS DÁVILA¹

Equipo Técnico de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

El Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la EBR (PPELA) tiene como objetivo conseguir que los estudiantes de segundo grado mejoren su desempeño en Comunicación y Matemáticas. Para ello, se propone cuatro resultados intermedios: mejorar el desempeño de niñas y niños de 3 años a 5 años, fortalecer la calidad educativa del primer y segundo grado, mejorar la infraestructura de

los centros educativos y fortalecer la gestión educativa orientada a resultados.

El Programa fue diseñado por el Ministerio de Educación (MINEDU) en el 2007 y empezó a ser ejecutado en el año 2008. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) brindó la asistencia técnica. Esta institución promueve la programación presupuestal por resultados como estrategia para mejorar la calidad del gasto y la provisión de los bienes y servicios públicos que el Estado debe garantizar a toda la ciudadanía (en el caso del PPELA, a estudiantes de segundo grado).

El desarrollo de los resultados intermedios requiere que se realicen productos validados por la evidencia nacional e internacional. En el caso del PPELA, se han considerado 29 productos organizados en más de una decena de componentes. Estos productos están orientados al mantenimiento correctivo y al saneamiento físico-legal

¹ Los contenidos de este artículo se basan en los resultados del seguimiento concertado que la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) realiza al Programa Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la EBR.

Gráfico 1. Programa Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de EBR

<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la cobertura de educación inicial. Implementar programas de atención no escolarizada. 	Acceso a la educación inicial.	Incrementar las competencias básicas para aprender a leer en niños y niñas de 3 años a 5 años.	
Desarrollar modelos pedagógicos.	Competencias de las promotoras en: <ul style="list-style-type: none"> Educación inicial. 		
<ul style="list-style-type: none"> Capacitar a docentes y promotoras en educación inicial. Implementar plan de acompañamiento a docentes y a promotoras en educación inicial. 	Competencias de las docentes en: <ul style="list-style-type: none"> Educación inicial. Comunicación Integral. Pensamiento Lógico Matemático. 	Incrementar la calidad educativa del primer y segundo grado.	Incrementar Comunicación Integral y Pensamiento Lógico Matemático al III ciclo.
Perfeccionar y adecuar la metodología de la planificación curricular.	Disponibilidad: <ul style="list-style-type: none"> Docentes especializados. Material educativo. Acompañamiento. 	Mejorar la infraestructura y el equipamiento de las escuelas.	
Desarrollar el marco normativo para asignar y seleccionar personal docente a nivel regional.			
Desarrollar sistemas de soporte, supervisión y mantenimiento.	Mejorar la gestión educativa orientada a resultados [Seguimiento/Evaluación, incentivos, regulación, difusión de resultados]		

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2009. Documento de trabajo.

de los locales escolares de educación inicial y primaria, al acompañamiento pedagógico de los docentes de ambos niveles, a la distribución de materiales educativos, a la capacitación y especialización de los docentes de ambos niveles, a la evaluación y capacitación de directores, a comprometer a las familias en la educación de sus hijos, a mejorar el sistema de evaluación e información sobre la educación del país, y a promover el incremento en el acceso a educación inicial. Mejorar los logros de aprendizaje requiere una intervención multidimensional para debilitar las múltiples causas que limitan el aprendizaje de los estudiantes.

Para concluir esta breve presentación se debe señalar que el Programa tiene previsto gastar, en el 2009, S/. 962 299 433, y, en el 2010, aproximadamente S/. 1 092 568 625. Para este año, como veremos más adelante, se incorpora una asignación de 88 millones de nuevos soles al acompañamiento pedagógico de docentes de los niveles inicial y primaria, que deberá ser ejecutada por las instancias descentralizadas del sector Educación (Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL).

AVANCES

Se ha colocado en la agenda de los gestores educativos nacionales, regionales y locales la preocupación y la urgencia por demostrar resultados como producto de su gestión. Ello ha generado demandas de información sobre las estrategias que hacen posible el logro de resultados educativos, mejora de los sistemas de monitoreo e información y de renovación de rutinas, procesos y procedimientos en el quehacer educativo regional y local. Al instaurar una cultura de resultados en Educación se está abriendo paso para ocupar el lugar que le corresponde en la gestión pública.

El MEF y el MINEDU han realizado acciones de información y capacitación dirigidas a los equipos técnicos regionales del sector Educación con la finalidad de que manejen el enfoque de la gestión por resultados, los instrumentos y procesos de programación presupuestal y el instrumental mediante el cual se va a monitorear y reportar los avances y la ejecución del presupuesto. De manera complementaria, se ha difundido el diseño del programa, los componentes y productos que son nece-

Tabla 1. Presupuesto del PPELA 2009-2010 por niveles de gobierno

Actividades/Proyectos	Gobierno Nacional		Gobierno Regional		Total general	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Gestión educativa orientada al logro de aprendizajes	20 643 311	57 020 787	8 608 451	1 044 581	29 251 762	58 065 368
Docentes de primero y segundo eficaces para el logro del aprendizaje en Comunicación y Matemáticas	51 068 801	106 936 829	12 566 640	90 757 346	63 635 441	197 694 175
Niñas y niños con competencias básicas al concluir el II ciclo	270 600 032	253 332 744	547 184 838	570 388 277	817 784 870	823 721 021
Atención integral de infraestructura educativa en primaria	6 525 412	4 905 788	3 361 725	2 286 376	9 887 137	7 192 164
Atención integral de infraestructura educativa en inicial	4 657 430	4 300 874	2 980 258	1 595 023	7 637 688	5 895 897
Total general	353 494 986	426 497 022	574 701 912	666 071 603	928 196 898	1 092 568 625

Fuente: Consulta Amigable-SIAF 2009, MEF-Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el año fiscal 2010.

sarios para lograr resultados y las tareas que cada nivel de gestión educativa debe ejecutar.

En las regiones, donde además se han ensayado acciones de asistencia técnica, se observa un mejor manejo del Programa tanto en los aspectos de gestión como en los elementos programáticos y de contenido educativo.

Se han elaborado y difundido herramientas de gestión de los productos del Programa. Una de ellas es el protocolo elaborado por la Dirección de Educación Inicial, en coordinación con la Secretaría de Planificación Estratégica, para la formulación y programación presupuestal de metas de universalización en el nivel inicial. Otra es el protocolo de costeo del acompañamiento pedagógico de docentes en servicio, que ha permitido programar metas y el presupuesto que se va a ejecutar en el 2010 en este producto. Y otra está constituida por los reportes de devolución de resultados de la evaluación censal de los estudiantes de segundo grado, elaborados por la Unidad de Medición de la Calidad del MINEDU. Estos reportes tienen una doble cualidad: pueden, primero, impulsar el desarrollo de acuerdos regionales y locales para mejorar el desempeño de los estudiantes; y, segundo, enriquecer los contenidos de otros productos del programa: la capacitación y especialización de docentes, el acompañamiento pedagógico, el diseño de materiales educativos, entre otros.

TENSIONES

Si bien es posible realizar un esfuerzo de selección de avances significativos respecto de la gestión del Programa, también es posible hacer una selección de las principales situaciones que es necesario resolver para fortalecer la gestión por resultados en el sector Educación.

El PPELA es un programa centralizado. Representantes de gobiernos regionales, direcciones regionales y UGEL indican que ejecutan las orientaciones del MINEDU o del MEF. Expresan que el Programa es nacional y que las metas de resultados vienen desde estas instituciones. Se ha constatado que el Programa no cuenta con un modelo de gestión descentralizada que cumpla con las siguientes características:² (i) un ciclo o proceso de producción del servicio educativo explícito, que incorpore la interdependencia en la toma de decisiones entre los niveles de gobierno (nacional, regional, local); (ii) formas de prestación del servicio educativo que incorporen la diversidad de la realidad regional; y, (iii) roles o responsabilidades que correspondan a cada nivel de gobierno a lo largo del ciclo, delimitadas por el marco de la gestión por resultados y por el principio de subsidiariedad (llevar las decisiones de gobierno al nivel más cercano posible al

² Adecuación de las propuestas del Informe Anual sobre la Marcha de la Descentralización 2008 y Propuesta de Agenda de Prioridades 2009. Hacia la Primera Década. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros-Secretaría de Descentralización, 2009, p. 25.

Tabla 2. Pasco: asignación presupuestal por unidades ejecutoras, componentes y finalidades

Unidad ejecutora	Componente	Finalidad	Total general
Pasco	Acompañamiento y monitoreo docente	Visitas	1 578 654
	Incremento en el acceso a educación inicial	Desarrollo de la enseñanza	4 149 109
		Materiales educativos en IIEE o PRONOEI	166 013
	Docentes con competencias en educación inicial	Acompañamiento a docentes y promotoras educativas comunitarias	15 000
Total Pasco			5 908 776
Oxapampa	Incremento en el acceso a educación inicial	Desarrollo de la enseñanza	2 388 640
Total Oxapampa			2 388 640
Daniel A. Carrión	Incremento en el acceso a educación inicial	Desarrollo de la enseñanza	1 571 568
		Instancias intermedias	350 181
	Saneamiento físico-legal de locales escolares	IIEE inscritas en Registros Públicos	3 400
Total Daniel A. Carrión			1 925 149
Total Pasco			10 222 565

Fuentes: MEF-Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el año fiscal 2010.

ciudadano). A través del Programa se observa su carácter centralizado (véase la tabla 1).

El presupuesto del PPELA se incrementaría en poco más de 164 millones de nuevos soles para el año 2010. De manera similar al año 2009, el nivel de Gobierno Nacional (MINEDU) tendrá una mayor asignación en cuatro de los resultados intermedios que conforman el programa, mientras los gobiernos regionales solo incrementarían su asignación en dos de ellos.

En el segundo resultado intermedio, la asignación crece en ambos niveles de gobierno. En el regional, el crecimiento es de aproximadamente 88 millones, cantidad destinada a implementar el acompañamiento pedagógico a escala nacional. En el nivel nacional, el incremento se destinará a acciones como la dotación de materiales educativos o la capacitación y la especialización docente. Este hecho refuerza el carácter centralizado del Programa, ya que el MINEDU concentra la ejecución de productos importantes para la mejora de los aprendizajes.

El PPELA solo cuenta con metas nacionales globales. El Programa se propone elevar los resultados educativos al 2011: a 35% en comprensión de textos escritos y a 30% en la resolución de problemas matemáticos. Metas exigentes, si consideramos que

la Evaluación Censal 2008 indica que en las escuelas públicas, en relación con el 2007, los resultados en comprensión de textos han permanecido en 11,9%, y en resolución de problemas se ha incrementado de 7% a 9%. El MEF ha sugerido corregir la proyección de las metas para que se puedan alcanzar en un periodo de tiempo determinado.

Las metas nacionales incluyen los resultados de la educación privada y de las escuelas públicas de los ámbitos urbanos. En estos segmentos se observa mejores (no óptimos) niveles de logro. Los mayores desafíos se encuentran en las escuelas multigrado, en zonas rurales y en poblaciones de mayor pobreza. En estos segmentos se observan los más bajos rendimientos. Atender estos desafíos demandaría rediseñar las estrategias del Programa y mejorar las propuestas para las poblaciones indígenas a través de la Educación Intercultural Bilingüe.

Por otro lado, se requiere animar a las regiones a que definan metas para sus ámbitos, aprovechando la información de la evaluación censal. Todavía no cuentan con ellas; es decir, no han establecido compromisos con los resultados del Programa ni han reflexionado sobre la gestión educativa en sus regiones ni sobre los recursos que requieren para lograrlos.

El PPELA tiene diferentes dimensiones y, en consecuencia, diferentes sentidos para los actores educa-

tivos. En el nivel nacional, el PPELA tiene 29 finalidades o productos. Articulados, constituyen la intervención integral del Programa y responden a su carácter integral. Sin embargo, esta dimensión nacional contrasta con la dimensión local.

Consideremos el caso de la Región Pasco. Allí el Programa se organiza en tres unidades ejecutoras: Pasco, Oxapampa y Daniel Alcides Carrión. Mientras Pasco podrá implementar acciones de acompañamiento docente, pagar los honorarios de las docentes y promotoras de educación inicial, asegurar el funcionamiento de los centros de educación inicial y adquirir o distribuir materiales educativos para el nivel inicial, Oxapampa solo podrá pagar los honorarios de las profesoras del nivel inicial, y Daniel Alcides Carrión solo estará en capacidad de hacer lo mismo que Oxapampa más avanzar en el saneamiento físico-legal de los locales escolares y programar el incremento de cobertura para el nivel inicial.

Esta diferenciación pone de manifiesto que el Programa se desarrollará solo de manera parcial en cada una de estas unidades ejecutoras, lo que merma la efectividad del Programa y limita las posibilidades de conseguir los resultados esperados con los estudiantes del segundo grado. Esta situación se repite con algunos matices en la mayoría de las regiones del país.

Por ello, en los ámbitos locales se relativiza el alcance y la importancia del Programa, que va perdiendo valor para los actores educativos, sobre todo para los directores y docentes, salvo quizá en las regiones que fueron priorizadas para recibir una mayor asignación presupuestal, como Huancavelica, Apurímac, Huánuco y Ayacucho, o en aquellas donde se concentran las acciones del MINEDU.

PERSPECTIVAS


El presupuesto por resultados es una de las innovaciones más importantes en la gestión pública: pone en el centro de ella a las personas. Los resultados reflejarán una mejora sustantiva en sus capacidades y oportunidades de desarrollo.

En ese sentido, su mejora y perfeccionamiento requieren que los líderes políticos del sector Educación, nacionales y locales, comuniquen la potencia y los alcances de la reforma; ampliar los programas de fortalecimiento de capacidades de los gerentes educativos, mejorar el diseño de la gestión descentralizada del PPELA, promover el establecimiento de metas en el nivel regional, mejorar la asignación presupuestal para que las regiones gestionen una intervención más completa del Programa, continuar con la elaboración de herramientas de gestión, fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación del proceso y los resultados, y rendir cuentas sobre los logros de aprendizaje alcanzados por los estudiantes al finalizar cada periodo escolar.

Adicionalmente, el año 2010 es importante porque todos los gobiernos regionales implementarán el acompañamiento pedagógico. Las regiones deben cuidar el proceso de ejecución de este producto. Para ello deben seleccionar y contratar a acompañantes pedagógicos, prever programas de capacitación y fortalecimiento de capacidades para estos profesionales de la educación, asignar los recursos para realizar las visitas, focalizar las metas de atención utilizando criterios claros y definidos, y monitorear y evaluar los procesos. Cuidar cada uno de los procesos será la mejor garantía de que las regiones tienen capacidad para ejecutar acciones orientadas al logro de aprendizajes.

Paralelamente, el MINEDU deberá mejorar las directivas requeridas para la contratación de los acompañantes, definir el paquete de mejoras que éstos deberán promo-

ver en las aulas y en las prácticas de los docentes, mejorar las orientaciones para la realización de las visitas y monitorear la ejecución para levantar buenas prácticas y retroalimentar las experiencias de las regiones.

Solo un trabajo articulado y cogestionado entre el MINEDU y las direcciones regionales de educación permitirá mejorar los niveles de desempeño educativo de los estudiantes de segundo grado y concretar la gestión por resultados en el sector Educación. La tarea se ha iniciado; ahora debemos comenzar a mostrar sus frutos. 

Las regiones deben prever programas de capacitación y fortalecimiento de capacidades para los profesionales de la educación, asignar los recursos para las visitas, focalizar las metas de atención con criterios claros y definidos, y monitorear y evaluar los procesos.