

Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativo

- Juan León Jara Almonte
- Jorge Mesinas Montero

Proyecto Grande - Noviembre 2023

Con el apoyo del



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



Grupo de Análisis para el Desarrollo



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativo

Proyecto Grande

La investigación fue ganadora del XXVI Concurso Anual de Investigación CIES 2022 – II, ejecutado por el CIES y contó con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Elaboración:

Juan León Jara Almonte y Jorge Mesinas Montero, investigador principal y consultor de GRADE, respectivamente.

Retroalimentación y supervisión técnica:

Desde el MEF, la retroalimentación y supervisión técnica de la evaluación estuvo a cargo de Jonathan Enríquez y José Luis Díaz de la Dirección de Calidad del Gasto Público.

Supervisión:

Desde el CIES, la supervisión de la evaluación estuvo a cargo de Claudia Zarzosa, Marcelo Rodríguez y Rodrigo Castillo.

Derechos de propiedad y cita de fuente:

Los derechos de propiedad y autoría sobre el estudio presentado en esta publicación pertenecen al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este volumen, elaborado en el marco del respeto a los derechos de autor y propiedad intelectual, celebra diligentemente la labor intelectual de los investigadores.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite y referencie la fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: Ministerio de Economía y Finanzas (2023). *“Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativo”*. Informe final. Elaborado por Juan León Jara Almonte y Jorge Mesinas Montero, Lima, Perú.

Contenido

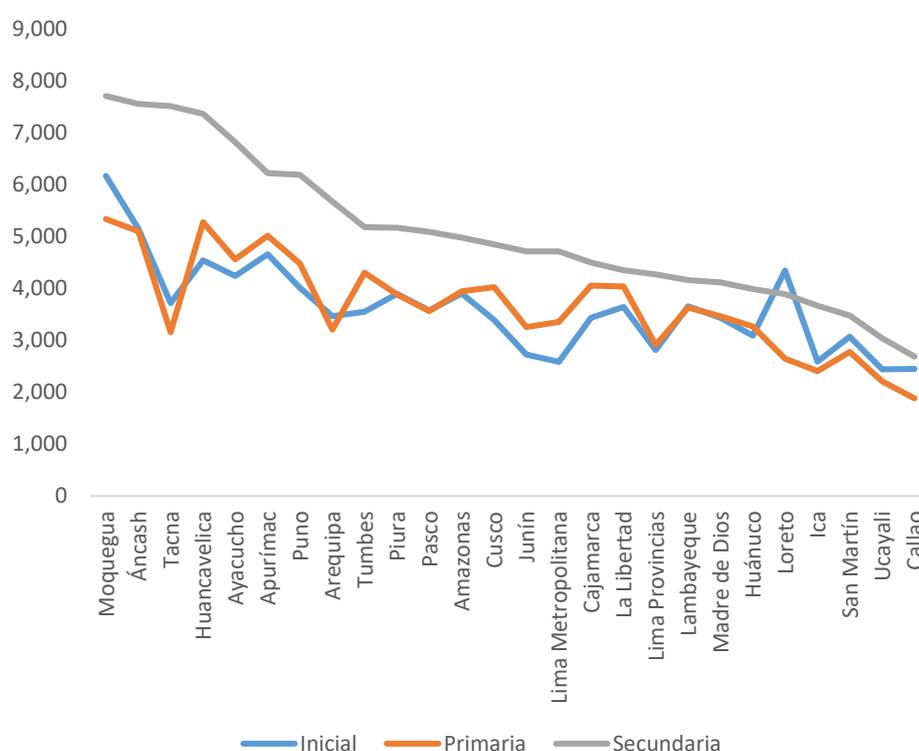
1. Introducción	5
2. Revisión de literatura	9
2.1. La función de producción educativa	10
2.2. Conceptualización de la medición de la eficiencia técnica	11
2.3. Formas de estimar la eficiencia técnica y sus factores asociados	13
2.4. Literatura empírica sobre la medición de la eficiencia técnica	15
2.5. Literatura sobre los factores asociados a la eficiencia técnica	18
3. Metodología	22
3.1. Componente cuantitativo	22
3.1.1. Bases de datos	22
3.1.2. Análisis estadísticos	23
3.2. Componente cualitativo	26
3.2.1. Selección de casos	26
3.2.2. Participantes	28
3.2.3. Técnicas de recolección de datos	29
3.2.4. Procesamiento y análisis de la información	33
3.2.5. Características generales de los casos seleccionados	37
4. Descripción del gasto público en educación básica de los gobiernos regionales	41
4.1. Descomposición del presupuesto según componente (genérica de gasto)	44
4.2. Descomposición del presupuesto según categoría presupuestal	46
4.3. Descomposición del presupuesto según fuente de financiamiento	49
4.4. Análisis de las tasas de ejecución	51
4.5. Gasto por estudiante en EBR de los gobiernos regionales y Lima Metropolitana	52
5. Análisis de eficiencia del gasto en educación básica y sus factores asociados en los gobiernos regionales y las UGEL	57
5.1. Relación entre las variables de insumos y resultados escolares	57
5.2. Estimación de la eficiencia relativa en los gobiernos regionales y las UGEL	64
5.3. Factores asociados a la eficiencia del gasto en los gobiernos regionales y las UGEL	73
6. Percepciones, prácticas y ejecución del presupuesto público en educación básica por parte de los gobiernos regionales y las UGEL	76
6.1. Percepciones sobre el funcionamiento de la gestión presupuestal en educación	76
6.2. Criterios y prácticas de asignación y ejecución de presupuesto público en educación por parte de las UEE	92
6.2.1. La programación multianual presupuestaria y la formulación presupuestal	92

6.2.2. La ejecución presupuestal	98
6.3. Fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas para la asignación y ejecución de presupuesto público en educación por parte de las UEE	104
6.3.1. El equilibrio entre los enfoques de gestión estratégica y gestión operativa	104
6.3.2. El seguimiento a la ejecución presupuestal y el envío oportuno de alertas	108
6.3.3. La articulación y coordinación entre IGED y con el nivel central de gobierno (MEF y MINEDU).....	110
6.3.4. El monitoreo a las II.EE.....	111
6.3.5. La cualificación y capacitación del personal a cargo de las áreas de Presupuesto y Abastecimiento	112
6.3.6. Alcances, límites y riesgos de la virtualidad	112
6.3.7. Gestión de la información	115
7. Reflexiones finales.....	118
7.1. Recomendaciones de política.....	125
7.2. Limitaciones del estudio	130
8. Referencias bibliográficas	132
Anexo 1. Listado de ejes, temas y subtemas que abordar en las entrevistas a profundidad	139
Anexo 2. Informe de validación de las Guías de Entrevista	144
Anexo 3. Tablas adicionales sobre la conformación y ejecución del gasto.....	207
Anexo 4. Guías de entrevista a profundidad para los diferentes actores que forman parte del estudio cualitativo.	226
Anexo 5. Descripción de las variables usadas en los análisis realizados	262
Anexo 6. Imputación de los datos de rendimiento de los estudiantes a nivel de UGEL....	264
Anexo 7. Relación entre las variables de resultado e insumos escolares a nivel de UGEL	269
Anexo 8. Resultados del análisis de eficiencia relativa a nivel de GR y UGEL usando como insumo el gasto de capital rezagado un periodo.....	273

1. Introducción

En términos nominales, en 2021 el gasto público anual por estudiante de educación básica regular (EBR) fue 6.4 veces el observado en 2000 y 3.6 veces en términos reales.¹ Sin embargo, estos esfuerzos fiscales de inversión en capital humano muestran cifras todavía bajas en comparación con aquellas de países de la OECD e incluso de economías pares de la región, como Chile, Colombia o México.² Además, dicho gasto se muestra muy desigual dentro del territorio nacional (ver Gráfico 1). Así, la región en la que más gasta el Estado es Moquegua donde, por ejemplo, en primaria se gasta 142% más por estudiante que en Ucayali y 50% más que el promedio nacional.

Gráfico 1. Gasto público anual por estudiante en 2021, por región y nivel educativo (soles)



Fuente: Sección de indicadores del ESCALE, MINEDU. Elaboración propia.

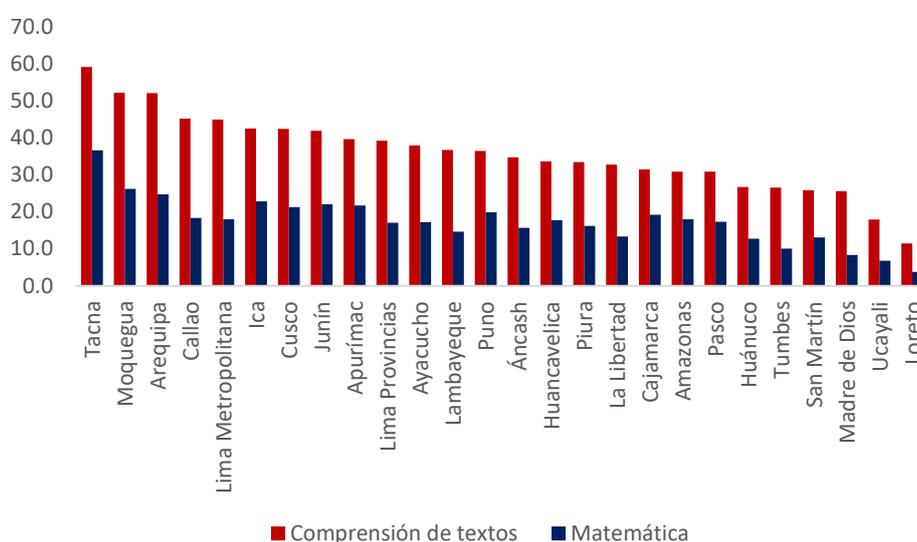
A pesar del esfuerzo del Estado peruano por incrementar los recursos destinados a la educación, los resultados de distintas evaluaciones estandarizadas indican que la calidad de los aprendizajes en la educación básica sigue siendo muy baja. La Evaluación Censal de

¹ Cálculo propio a partir de información de gasto proveniente de la sección de indicadores del ESCALE del Ministerio de Educación (MINEDU) y series estadísticas de inflación del Banco Central de Reserva del Perú.

² Esto puede apreciarse en las cifras de gasto público por estudiante, ya sea en montos absolutos de monedas comparables (US\$ en términos PPP) o como porcentaje del PBI per cápita. Para más información, ver los indicadores mundiales de desarrollo del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Estudiantes (ECE), realizada en 2019, indica que el porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria que lograron los aprendizajes correspondientes al grado fue de 37.6 en comprensión de textos y solo 17 en matemática. Mientras que, entre los estudiantes de segundo grado de secundaria, los resultados fueron todavía más pobres; estos porcentajes fueron de 14.5 y 9.7, respectivamente. También aquí, las cifras promedio nacionales esconden enormes heterogeneidades regionales (ver Gráfico 2). Así, por ejemplo, en segundo de primaria, Tacna muestra los porcentajes más altos de logro de aprendizajes, con 59.1 y 36.6 en comprensión de textos y matemática, respectivamente; en comparación con Loreto, donde estos porcentajes son de 11.4 y 3.8, los más bajos a nivel nacional.

Gráfico 2. Porcentaje de estudiantes que lograron aprendizajes para el grado en la ECE de segundo de primaria en 2019



Fuente: Sección de indicadores del ESCALE, MINEDU. Elaboración propia.

Desde 2003, con la Ley General de Educación, se plantea la intención de contar con una gestión educativa descentralizada que distribuya las funciones y competencias entre el Ministerio de Educación (MINEDU), los gobiernos regionales (GR) y los gobiernos locales (GL).³ Salvo en Lima Metropolitana, donde la responsabilidad recae en el MINEDU, la gestión del servicio de educación básica se encuentra a cargo de los GR, a través de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), las cuales son responsables de la planificación y aplicación de las políticas

³ Según el artículo 82 de la Ley N.° 28044, Ley General de Educación, los GL apoyan en la prestación de servicios de las instituciones educativas y contribuyen al desarrollo educativo en el ámbito de su jurisdicción. En la práctica, el rol de los GL se ha concentrado en la inversión en infraestructura escolar de manera complementaria a la inversión realizada desde los GR y el Gobierno nacional. Por otro lado, el artículo 65 hace mención que otra unidad de decisión de gestión es la institución educativa; sin embargo, su capacidad de gestión está relacionada con la dimensión pedagógica más que con la presupuestal.

educativas, con el soporte técnico y bajo el rol rector del MINEDU, de acuerdo con la Ley N.º 28044, Ley General de Educación.

La DRE es un órgano especializado del GR, responsable del servicio educativo en el ámbito de su circunscripción territorial. Tiene, entre otras funciones, la de formular, ejecutar y evaluar el presupuesto educativo de la región en coordinación con las UGEL.⁴ Por su parte, bajo la dirección de la DRE, la UGEL es una instancia de ejecución descentralizada del GR con autonomía en el ámbito de su competencia. Tiene, entre otras funciones, la de conducir los procesos de evaluación y de ingreso del personal docente y administrativo, determinar necesidades y participar en la construcción de infraestructura y equipamiento para las instituciones educativas (II.EE.); asimismo, regular y supervisar los servicios que brindan las II.EE., asesorar su gestión pedagógica y administrativa, prestarles apoyo administrativo y logístico, y asesorar en la formulación, ejecución y evaluación de su presupuesto anual.⁵

En 2021, la participación de los GR en el gasto público destinado a educación básica fue del 68%, lo que representa el 8.1% del gasto público total del país. Dentro de los GR, son precisamente las DRE y UGEL las principales unidades ejecutoras del gasto en educación básica y, por tanto, altamente responsables del desempeño de dicho gasto. En congruencia con todo lo anteriormente descrito, el objetivo principal de la presente evaluación es realizar una revisión del gasto en educación básica ejecutado por las DRE y UGEL en el periodo 2018-2021, con la finalidad de conocer con más detalle cómo se da y cuál es el desempeño del gasto en estas instancias, e identificar mecanismos para avanzar hacia un gasto regional cada vez más efectivo, eficiente y con mejores resultados educativos.

Si bien, en nuestro país, estudios como los de Tam (2008) y Ponce (2007), y más recientemente el de Kudó y Ñopo (2018), han analizado la eficiencia del gasto regional en el logro de indicadores de desempeño educativo, estos estudios abarcan periodos de análisis relativamente lejanos (hasta 2015 en el caso de Kudó y Ñopo, el estudio más reciente), desde los cuales han cambiado significativamente los mecanismos de asignación de recursos hacia los departamentos y se han impulsado nuevas e importantes intervenciones pedagógicas.

Dado lo anterior, se plantean dos aspectos claves en este estudio. El primero es el horizonte temporal para la revisión del gasto, para el cual se plantea el periodo comprendido entre el

⁴ Artículos 76 y 77 de la Ley N.º 28044.

⁵ Artículos 73 y 74 de la Ley N.º 28044.

2018 y 2021, lo que nos permitirá analizar cómo los mecanismos de asignación utilizados actualmente afectan la eficiencia del gasto. Con relación a este periodo de análisis, se debe tomar en consideración, al momento de interpretar los resultados obtenidos en el estudio, que incluye 2020 y 2021, años afectados por la pandemia y de educación mayormente remota.⁶ El segundo aspecto es que, a diferencia de la literatura local antes descrita, la cual se enfoca en la medición de la eficiencia a nivel regional, se plantea para el presente estudio el análisis a nivel de las UGEL, las cuales pueden tener una mayor atribución sobre los resultados observados, mostrar un mayor grado de heterogeneidad y ser instancias en las que la política pública podría actuar con más precisión.

⁶ La estrategia Aprendo en Casa utilizó diferentes medios de comunicación para llegar a los y las estudiantes, tales como internet, televisión y radio. La idea de usar esta estrategia multicanal era poder llegar a la mayor cantidad posible de estudiantes. Esto se valida con las tasas de asistencia neta en primaria y secundaria en 2020 y 2021 que, de acuerdo con la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación, no han variado significativamente (<http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016>).

2. Revisión de literatura

El debate sobre la medición de la eficiencia del gasto público parte de aplicar, a distintos niveles gubernamentales, los métodos utilizados para la medición de la eficiencia productiva de las firmas (empresas).⁷ Por lo tanto, en estos análisis se modela al gobierno como una unidad tomadora de decisiones (DMU, por sus siglas en inglés) que cumple con varios de los supuestos estándares de la teoría neoclásica de la producción. Si bien esta aproximación facilita explicar el comportamiento gubernamental utilizando el instrumental de la teoría económica, el descalce entre la conceptualización de una firma y la de un gobierno ha planteado una serie de retos a la hora de sostener conclusiones de política relevantes derivadas de la medición de la eficiencia. Así, debemos tener en cuenta las limitaciones que tiene, dado que no toma en consideración la influencia de variables externas como la calidad de la gestión, las restricciones presupuestales y factores asociados a la demanda educativa. Por este motivo, las estimaciones de eficiencia del gasto público deben ser complementadas con otros métodos de evaluación para poder tener una visión más comprehensiva del fenómeno.

Por otro lado, si bien existen estimadores estadísticamente consistentes de la eficiencia técnica, estos presentan una serie de problemas cuando la tecnología no ha sido correctamente especificada o la muestra es pequeña. Por lo tanto, como se verá en la revisión de trabajos empíricos, abundan en la literatura casos en los que los estimadores de eficiencia técnica producen resultados triviales o teóricamente insostenibles. Asimismo, en la determinación de los factores asociados a la eficiencia técnica, se han usado como dependientes estos estimados constantemente sin considerar supuestos subyacentes para un proceso generador de datos coherente (Simar y Wilson, 2007). Por este motivo, varios de los trabajos sobre los factores asociados a la eficiencia técnica han presentado regresiones espurias o metodologías meramente correlacionales. A raíz de esto, consideramos necesario incorporar una discusión conceptual y metodológica previa a la revisión de literatura empírica, donde se presentarán las limitaciones inherentes a las metodologías de medición de la eficiencia técnica.

⁷ Se usa esta metodología por la facilidad de poder estimar la eficiencia que brinda el uso de diferentes factores o insumos para la producción de uno o más bienes por parte de una empresa. En el presente estudio, la producción que realizan los gobiernos está representada por los niveles de aprendizaje de los estudiantes, y los insumos que utilizan están representados por el gasto que realizan en tres aspectos fundamentales: infraestructura, docentes y servicios básicos en las instituciones educativas. Estudios como los desarrollados por Afonso y Fernandes (2003) y Afonso y St. Aubyn (2004 y 2005) muestran la utilidad de esta metodología para evaluar la eficiencia técnica en el gasto gubernamental para proveer educación y salud.

La presente sección cuenta con cinco partes. En la primera, se introducirá el concepto de función de producción educativa para poder tener más claro a qué nos referimos con insumos, procesos y productos educativos. La segunda parte desarrolla los aportes teóricos relevantes para la conceptualización de la eficiencia técnica. En la tercera, se discutirán los aportes sobre métodos estadísticos y econométricos en el estudio de la eficiencia técnica y sus factores asociados. En la cuarta, se presentarán los trabajos empíricos que hayan medido la eficiencia técnica del gasto gubernamental. Finalmente, en la última parte, se presentarán los trabajos que, además de medir la eficiencia, incursionaron en hallar los factores asociados a esta.

2.1. La función de producción educativa

Para sostener teóricamente los estimados de eficiencia técnica de unidades educativas, es necesario haber definido claramente la tecnología utilizada por estas por medio de una función de producción educativa. Sin embargo, a diferencia de la función de producción en economía, en la función de producción educativa estamos hablando del logro de diferentes resultados en personas. De esta manera, una función de producción educativa plantea una combinación de diferentes insumos para el logro de determinados resultados finales. Los insumos educativos representan diferentes aspectos del entorno de los y las estudiantes, tanto a nivel individual, familiar y escolar. Por su parte, los resultados educativos finales se ven reflejados en los logros que obtiene el sistema educativo, los cuales pueden traducirse en términos de aprendizajes de los estudiantes, años de escolaridad alcanzados u otro indicador que refleje la situación final del sistema educativo analizado. Hanushek (2020) comenta que la función de producción educativa asumida por la literatura ha venido evolucionando conforme se hacían disponibles bases de datos con mayor detalle y las aplicaciones econométricas descartaban la relevancia de algún insumo.

Hanushek (2020) clasifica los insumos de las escuelas en aquellos provenientes de las características de los profesores (nivel educativo, experiencia, etc.), aquellos provenientes de la administración (tamaño de las clases, gastos administrativos, infraestructura, etc.) y otros provenientes del contexto sociodemográfico de los estudiantes. Menciona que las aplicaciones empíricas no siempre han encontrado una relación significativa entre mayores niveles de estos insumos y mejores (mayores) productos educativos, lo que abre la posibilidad de que existan ineficiencias en el uso de los primeros.

Por otro lado, Rivkin *et al.* (2006) y Boyd *et al.* (2006) encuentran evidencia de existencia de efectos fijos en la función de producción educativa de las escuelas. Esto implica que cada

escuela tiene características particulares que no son observables ni controlables mediante otras variables. Para eliminar este efecto, es necesario tomar como variable producto un índice de mejora de los estudiantes entre dos años dados o utilizar los métodos econométricos apropiados.

Una vez explicada la función de producción educativa, se debe tener claro el concepto de eficiencia económica. De acuerdo con la literatura, esta puede ser de dos tipos: asignativa y productiva (Varian, 1992). En el caso de la primera, la eficiencia asignativa, se trata de una situación donde se está siendo eficiente técnicamente pero mediante la minimización de los costos de los factores de producción o insumos. El último tipo, la eficiencia productiva, supone el uso correcto de los insumos productivos; en otras palabras, dada una serie de insumos, se debe lograr el mayor nivel de producto posible. Por este motivo, dado que no conocemos los costos de los insumos productivos dentro de la función de producción educativa, el enfoque de eficiencia que se usa es la técnica o productiva.

2.2. Conceptualización de la medición de la eficiencia técnica

Con el incremento del presupuesto para servicios públicos en Estados Unidos en los años de la posguerra, se plantea la cuestión de si dicho incremento sostenido estaba justificado por los costos de proveer el servicio y la escala de operación o si se debía a ineficiencias en la utilización del gasto. Para responder esta pregunta, Bradford *et al.* (1969) conceptualizan al gobierno como una unidad productiva encargada de transformar I “insumos” a D “productos públicos”, por medio de una tecnología propia. Los autores observan que, a diferencia de los productos de las firmas privadas, no son los D “productos públicos” los que generan bienestar en el consumidor sino la percepción que tiene este de los servicios brindados (a los cuales se refieren como productos C). Los autores observan que el divorcio entre el servicio producido y el servicio percibido dificulta al investigador hacer conjeturas sobre la eficiencia del gasto, ya que un mayor gasto público per cápita podría traducirse en un incremento de la calidad de los servicios provistos. A pesar de no poder superar esta observación, los autores concluyen que la tecnología de provisión de servicios públicos no permitía mejoras en la reducción de costo, pero sí la mejora de la calidad de los servicios.

Partiendo de esta forma de conceptualizar a los gobiernos (locales), De Boger *et al.* (1994) aplican un modelo no paramétrico de casco de libre desecho (FDH, por sus siglas en inglés) para estimar la eficiencia técnica de las municipalidades en Bélgica. Utilizando cinco

productos D^8 y hasta tres insumos I , los autores estiman un alto nivel de eficiencia en las municipalidades de este país. No obstante, observan que la aplicación del FDH es muy sensible a la cantidad de insumos introducidos porque, a mayor cantidad de insumos, mayor probabilidad de que una observación sea catalogada como “eficiente por defecto” y se pierda para la muestra efectiva.

De Borger y Kerstens (2000) profundizan en la conceptualización para distinguir entre tipos de eficiencia, en línea con la conceptualización de Bradford *et al.* (1969). Mientras que la eficiencia técnica se refiere a la capacidad de convertir insumos I en productos D utilizando la menor cantidad posible de recursos, la eficacia se refiere a la capacidad de transformar los insumos I en productos C . En otras palabras, la eficacia hace referencia a la capacidad del gobierno para transformar recursos físicos en bienestar directamente percibido por los ciudadanos. Si bien este concepto es mucho más atractivo por sus implicancias en el análisis de bienestar, la mayoría de los trabajos empíricos enfrenta una dificultad para poder medir el bienestar percibido de los consumidores y consiguientemente la eficacia. Por tal motivo, el grueso de la literatura se centra en medir la eficiencia técnica.

Existe además en la teoría económica el concepto de eficiencia asignativa, la cual se refiere a la capacidad de una economía en su conjunto para distribuir los insumos entre industrias, de modo que se maximice el bienestar de los consumidores. Este término difiere de la eficiencia técnica en que no evalúa si las unidades tomadoras de decisiones están utilizando óptimamente dichos insumos. Si bien dicho análisis es también de interés para la microeconomía (Leibenstein, 1966), para realizarlo se requiere de información de los precios de los factores, los cuales no suelen estar disponibles. Por tal motivo, el presente análisis seguirá en la línea de medir la eficiencia técnica especificada anteriormente.

Conforme se fue desarrollando la literatura empírica que medía la eficiencia técnica e indagaba sus factores asociados, fue necesario hacer algunas revisiones de la conceptualización para los casos donde se comparaban gobiernos de distintas localidades. Como señala Sutherland *et al.* (2010), los trabajos empíricos aplicados al sector público deben tratar de encontrar un servicio público que sea homogéneo entre países para poder llevar a cabo la estimación. Estos autores notan que, en el caso de la educación pública, indicadores como la tasa de retención de estudiantes o índices de inserción al mercado laboral podrían no ser un indicador homogéneo entre países. Además, hacen énfasis en que es necesario distinguir entre insumos discrecionales y no discrecionales. Los primeros son

⁸ Bajo la notación de Bradford *et al.* (1969).

aquellos cuya cantidad y calidad pueden ser escogidos directamente por las DMU, mientras que los segundos son las variables de entorno que no son decididas por las DMU, pero afectan el proceso de producción de servicios públicos.

Finalmente, la medición de la eficiencia técnica se puede clasificar en dos orientaciones: a los insumos y a los productos (Charnes *et al.*, 1978). La orientación a los insumos busca la minimización de estos para la producción de un nivel establecido de producto, lo que nos permite medir la capacidad de una DMU para producir una cantidad determinada de producto con la menor cantidad de insumos. En cambio, la orientación al producto busca la maximización de este con una cantidad dada de insumos; es decir, permite medir la capacidad de la DMU para usar los insumos. En línea con lo anterior, al momento de analizar la eficiencia del gasto en educación, se utiliza la orientación al producto, debido a que no es viable reducir el gasto para la provisión del servicio educativo; en tal sentido, se analiza qué tan eficiente son las DMU para generar resultados educativos, dado el gasto observado.

2.3. Formas de estimar la eficiencia técnica y sus factores asociados

Los primeros modelos estadísticamente rigurosos para estimar la frontera de posibilidades de producción y, consiguientemente, los coeficientes de eficiencia técnica fueron aquellos conocidos como los métodos de frontera estocástica (Stevenson, 1980). Estos métodos se caracterizan por asumir que la función de producción tiene un componente determinístico, el cual depende directamente de los insumos y de los parámetros estructurales, y dos componentes estocásticos, los cuales se refieren al coeficiente de ineficiencia técnica y a un término de error con media cero que le da la característica estocástica a la frontera (Aigner *et al.*, 1976).

Estos métodos pioneros necesitan asumir una distribución centrada en cero, para el término de error vinculado a la estocasticidad de la frontera, y una distribución con dominio en los reales no negativos, para el coeficiente de eficiencia técnica. Debido a la necesidad de asumir formas funcionales concretas para la distribución, estos métodos son conocidos como métodos paramétricos. Si bien son más eficientes bajo el supuesto de que la función de densidad de los errores fue correctamente especificada (Simar y Wilson, 2013), estos métodos adolecen de plantear supuestos fuertes, tales como que la moda del coeficiente de ineficiencia técnica es cero y que la probabilidad de observar firmas más ineficientes es monótonicamente decreciente (Stevenson, 1980), además de ser muy sensibles a errores de especificación de la función de producción.

Para poder sortear estas deficiencias, se desarrollaron métodos que redujeron al mínimo los supuestos necesarios sobre el proceso generador de datos. Debido a que estos no asumen ninguna distribución *a priori* para los coeficientes, se les conoce como métodos no paramétricos. Los métodos no paramétricos más utilizados en literatura empírica son el análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés) y el casco de libre desecho (FDH). El primero fue desarrollado por Charnes *et al.* (1978) para ampliar la metodología de insumo y producto únicos de Farrell (1957) a una que pueda medir la eficiencia técnica de tecnologías con múltiples insumos y productos. El supuesto fundamental de esta metodología es el de rendimientos a escala constantes, los cuales implican la convexidad del conjunto de posibilidades de producción.

El casco de libre desecho (FDH) fue introducido por Deprins *et al.* (1984) como un caso específico del DEA, el cual relaja el supuesto de convexidad del conjunto de producción y también se puede aplicar a modelos con múltiples insumos y productos. Ambos métodos demandan supuestos poco exigentes para la estimación de la frontera de posibilidades de producción. No obstante, la aplicación poco cautelosa de estos métodos, así como la utilización de los estimados de eficiencia técnica en regresiones, demandó una revisión posterior de las propiedades estadísticas de estos por Simar y Wilson (2007 y 2013).

Simar y Wilson (2007) notan que, para realizar un procedimiento de dos etapas, donde en la primera se estiman los coeficientes de eficiencia técnica por el método de DEA y en la segunda se usan como dependientes estos coeficientes contra una serie de variables explicativas, se necesita de algunos supuestos sobre el proceso generador de datos y una corrección para las varianzas de los estimadores, ya que los estimados DEA están serialmente correlacionados en muestras finitas. Entre los supuestos necesarios en el proceso generador de datos, se incluyen que las observaciones sean idéntica e independientemente distribuidas, que la distribución condicional del coeficiente técnico dadas las variables de entorno sea continua y diferenciable, que los errores de la ecuación de eficiencia técnica se distribuyan según una gaussiana con truncamiento a la izquierda, que la función de producción sea separable entre insumos discretos y no discretos y que la función de producción cumpla con los supuestos clásicos de la teoría neoclásica. Si se cumplen estos supuestos, la estimación de la ecuación en la segunda etapa dará resultados consistentes pero que necesitan de técnicas de remuestreo (*bootstrapping*) para calcular errores estándar apropiados. Simar y Wilson (2013) resaltan otras consideraciones importantes a la hora de calcular la eficiencia técnica, tales como el problema de la

dimensionalidad, la tasa de convergencia lenta y la imposibilidad de introducir variables categóricas como insumos no discrecionales en la función de producción.⁹

2.4. Literatura empírica sobre la medición de la eficiencia técnica

De Borger *et al.* (1994) utilizan tanto el FDH como el DEA para estimar los coeficientes de eficiencia técnica de las municipalidades en Bélgica. Un primer problema que notan es la disponibilidad de datos de los gobiernos respecto al capital utilizado para proveer servicios públicos. Estos autores recurren a la superficie de los locales usados por las municipalidades como proxy del capital. Si bien los resultados son favorables para las municipalidades belgas, notan que el modelo es muy sensible a cambios en el número de insumos.

Afonso y Fernandes (2003) aplican el FDH para medir la eficiencia de 51 municipalidades portuguesas en el área de Lisboa. El único insumo del que disponen es el gasto total per cápita y utilizan ocho productos distintos. Los autores notan que las municipalidades metropolitanas son más eficientes que el resto y que aquellas con alto gasto per cápita suelen ser más ineficientes.

Dándole un enfoque más agregado, Afonso y St. Aubyn (2004) miden la eficiencia del gasto público en educación a nivel nacional para los países de la OECD. Los autores toman el gasto por estudiante y el tiempo de instrucción como insumos discrecionales. El producto educacional que consideran es el puntaje de la prueba estandarizada PISA de los alumnos de 15 años. Notan que existe el problema de observaciones catalogadas como eficientes por defecto para México, Hungría y Polonia. Siguiendo el enfoque agregado, Aristovnik y Obadić (2014) calculan la eficiencia técnica del gasto en educación para los países de la Unión Europea (UE) y de la OECD. Concluyen que los miembros de la UE utilizan más eficientemente el presupuesto en educación que el resto de los países.

Siguiendo también un enfoque agregado, pero a nivel regional, Barraud y Torres (2016) aplican el DEA para medir la eficiencia del gasto público de las regiones argentinas. El análisis se lleva a cabo para medir la eficiencia del gasto en salud, educación, infraestructura y seguridad por separado. En el análisis del gasto en educación, toman como insumos el gasto en educación per cápita y el gasto en educación como proporción del gasto total. Como productos, toman índices de alfabetización, de repetición, de extraedad, de deserción y la

⁹ La justificación de este último punto es que, si la muestra se divide en categorías con niveles de eficiencia marcadamente distintos, cabe la posibilidad de que estas distintas categorías en realidad operen con distintas tecnologías.

ratio de alumnos por docente. Concluyen que 14 de las 24 regiones son eficientes, lo cual sugiere que la muestra sufre de demasiadas observaciones eficientes por defecto. Esto se debe potencialmente a la alta dimensión de insumos y productos respecto a la talla de la muestra.

En una línea similar, Boueri *et al.* (2014) utilizan el DEA para medir la eficiencia técnica del gasto público en educación en Brasil y observar su evolución entre 2009 y 2011. Los autores toman como insumo el gasto público en educación en niveles, argumentando que esto les podrá dar una idea de cómo incide la escala de operación en la eficiencia. Asimismo, incluyen el PBI estadual como insumo no discrecional. Como productos, se incluyeron los puntajes en las pruebas estandarizadas ANRESC y el ENEM de los estudiantes en quinto y noveno curso. Observan que la mayoría de los 27 estados federales disminuyeron su eficiencia hacia 2011.

Dentro de la literatura local, Tam (2006) mide la eficiencia del gasto público en educación a nivel departamental utilizando el DEA. Toma como insumos al gasto respecto al total de alumnos en primaria y secundaria, un índice de disponibilidad de espacios educativos y la ratio de docentes por alumno. Como productos, utiliza índices de desempeño en comprensión lectora y en matemáticas, tasas de matrícula, la tasa de conclusión oportuna y un indicador de carencias de FONCODES. Concluye que 10 de los departamentos son eficientes bajo el supuesto de retornos a escala constantes. También utilizando datos a nivel departamental, Ponce (2007) aplica el DEA para calcular el coeficiente de eficiencia técnica y relacionarlo con el nivel de gasto en educación (primaria y secundaria), el tamaño de la escuela y carga docente. Al igual que el estudio de Tam (2006), usa como productos los puntajes promedios de desempeño en comprensión lectora y en matemáticas de los estudiantes, mientras que como *inputs* usa un índice que fue construido con información relacionada a características de los docentes (p.ej., práctica docente) y directores (p.ej., percepción del director sobre los actores educativos) de cada centro educativo. El estudio muestra que existe una asociación positiva entre la eficiencia técnica del gasto en educación y el tamaño de la escuela, mientras que con la carga docente se encuentra una relación negativa.

Herrera y Francke (2009) aplican un análisis más exhaustivo para medir la eficiencia del gasto público a nivel municipal utilizando tanto el DEA como el FDH. Previo al cálculo de los coeficientes de eficiencia, estos autores dividen la muestra en cuatro grupos según un algoritmo de agrupación de datos. Luego verifican que estos grupos representen distintos grados de urbanización que van desde las municipalidades rurales hasta las metrópolis, que

básicamente representan a las capitales de departamento. En su análisis, distinguen entre gasto en administración, en asistencia social, en educación y cultura, en fomento a la industria, en salud y en transporte. Asimismo, toman 17 productos distintos para cada una de estas categorías de gasto. Observan que, en promedio, las observaciones clasificadas como metrópolis utilizan más eficientemente el presupuesto público que las observaciones rurales y semirurales,¹⁰ siendo las más ineficientes aquellas catalogadas como ciudades intermedias.

A nivel regional, Kudó y Ñopo (2018) analizaron la eficiencia del gasto educativo en el logro de indicadores de desempeño educativo y encontraron que, en general, esta mejoró sustancialmente entre 2011 y 2015. Si bien este estudio y los ya mencionados de Tam (2006) y Ponce (2007) constituyen buenos referentes para el análisis de eficiencia del gasto en educación básica a nivel regional, materia del presente estudio, estos abarcan periodos de análisis relativamente lejanos (hasta 2015), desde los cuales han cambiado significativamente los mecanismos de asignación de recursos hacia las regiones y se han impulsado nuevas e importantes intervenciones pedagógicas.¹¹ Además, se concentran en la medición de la eficiencia a nivel departamental y no al de las UGEL, las cuales pueden tener una mayor atribución sobre los resultados observados, pueden mostrar más heterogeneidad y en dónde la política pública puede actuar con más precisión.

Por último, Fairlie *et al.* (2019) miden la eficiencia de las universidades públicas a nivel nacional. El estudio usa como insumos el porcentaje de docentes a tiempo completo con doctorado, un índice de selectividad académica, la fuerza laboral en actividades administrativas y el presupuesto asignado al mantenimiento de la infraestructura por alumno. Como productos, utiliza la ratio de retención de los estudiantes, un índice de calidad en investigación y un índice de inserción laboral temprana de los egresados. Estas variables son conjugadas en tres modelos distintos para cuidar que la talla de la muestra sea por lo

¹⁰ En el estudio se realiza un análisis de *cluster* para categorizar a los municipios distritales y provinciales usando como variables el porcentaje de población urbana y el porcentaje de personas con una necesidad básica insatisfecha (NBI). De esta manera, a nivel de municipios provinciales, se contó con la categoría de semirural, donde el porcentaje de población urbana es en promedio 42% y el porcentaje de personas con una NBI insatisfecha es 33% en promedio. En el caso de los municipios distritales, se contó con la categoría semiurbano, donde el porcentaje de población urbana en promedio es 50% y el porcentaje de población con una NBI insatisfecha es 35% en promedio.

¹¹ En cuanto a los mecanismos de asignación de recursos, cabe destacar la utilización de transferencias condicionadas a las UGEL para intervenciones prioritarias (pedagógicas) y el mecanismo de incentivos presupuestarios para las UGEL, denominado “compromisos de desempeño”. Ambos mecanismos se describen en la sección 5.2 y forman parte de los instrumentos del análisis cualitativo del presente estudio (ver Anexo 6). Dentro de las intervenciones que adquieren una relevancia notoria a partir del presupuesto para el año fiscal 2015, se encuentran la jornada escolar completa en secundaria, la implementación de la Ley de Reforma Magisterial, los colegios de alto rendimiento (COAR), el acompañamiento pedagógico para instituciones educativas distintas de las primarias multigrado, el soporte pedagógico, el refuerzo escolar, las modalidades de secundaria rural, el financiamiento de los PRONOEI, entre otras.

menos tres veces más grande que el número de productos e insumos. La relevancia de este estudio radica en la inquisición de los factores asociados, que será abordada en la siguiente subsección.

De esta manera, según lo descrito, la literatura sobre la medición de la eficiencia técnica a nivel regional es diversa, mientras que, a nivel local, son pocos los estudios que han abordado esta temática recientemente. Existen dos enfoques para analizar la eficiencia en el gasto educativo. Por un lado, la mayoría de los estudios usan al gasto en educación como un insumo para ver el nivel de producto que logran las diferentes unidades de decisión. Una segunda línea de estudios estima la eficiencia educativa usando variables de insumo no financieras o procesos escolares para luego relacionar estos con el nivel de gasto educativo realizado a nivel regional. En el presente estudio, utilizaremos el primer enfoque, teniendo al gasto en educación como insumo para estimar la eficiencia técnica de cada DRE y UGEL.

2.5. Literatura sobre los factores asociados a la eficiencia técnica

Además del cálculo de los coeficientes de eficiencia técnica, varios estudios incursionaron en hallar (i) los factores asociados a la eficiencia técnica o (ii) los factores asociados a las variaciones de la eficiencia a lo largo de un periodo temporal. Como primer paso necesario, los coeficientes deben ser calculados con variables de insumo discretas. En el segundo paso, estos coeficientes son ajustados tomando en consideración que pueden ser afectados por variables de insumo no discretas (p.ej., grado de ruralidad de la región) y así poder controlar el efecto del entorno sobre el desempeño de la tecnología productiva.

De Borger *et al.* (1994) ajustan los coeficientes estimados contra el tamaño de la población, el ingreso, el nivel de educación promedio en la municipalidad y distintos índices de presencia de partidos políticos determinados (socialistas, liberales, etc.). Utilizando un modelo de variable censurada (tobit) estiman que el tamaño de la población incrementa la eficiencia del gasto público a nivel municipal. Por otro lado, la educación de la población también parece incidir en una mayor eficiencia, aunque este resultado no se mantiene para todas las especificaciones que los autores prueban. Asimismo, en algunas especificaciones, encuentran que las subvenciones del Gobierno central también reducen la eficiencia.

Ponce (2007) explora el efecto del gasto por alumno y número de estudiantes por aula sobre la eficiencia del gasto a nivel departamental de forma correlacional. Halla que el gasto tiene una correlación positiva con la eficiencia, mientras que el número de estudiantes por salón tiene una correlación negativa. Este trabajo no cumple con la separabilidad entre insumos

discrecionales y no discrecionales propuesta por Simar y Wilson (2007), pues incluye a una variable discrecional (gasto por estudiante) en la segunda etapa del análisis.

En contraste con la observación de Ponce (2007), Boueri *et al.* (2014) hallan un efecto negativo del gasto per cápita sobre la eficiencia técnica utilizando un modelo de regresión lineal clásico. Cabe resaltar que esta regresión adolece de no cumplir con el supuesto de separabilidad entre insumos discrecionales y no discrecionales, por lo que podríamos considerar este análisis como meramente correlacional.

Utilizando un modelo de variable endógena censurada (tobit), Herrera y Francke (2009) estiman que, en las capitales de departamento, el financiamiento proveniente del canon minero tiene un efecto negativo sobre la eficiencia en las metrópolis. Los autores atribuyen este efecto a una suerte de relajamiento fiscal. Por otro lado, en las municipalidades rurales, una mayor educación incide en una utilización más eficiente del gasto público.

Finalmente, Fairlie *et al.* (2019) construyen un índice de cambio en la productividad (índice de Malmquist) a partir de los estimados de los coeficientes de eficiencia técnica y evalúan el efecto de las fuentes de financiamiento; la presencia de mujeres en el estudiantado, la plana docente y el personal administrativo; la antigüedad de la universidad, y la presencia de carreras de medicina. Utilizando un modelo de regresión censurada, estiman que la participación de mujeres en la plana docente afecta positivamente la eficiencia. No obstante, la presencia de mujeres en el estudiantado no incide en la eficiencia en investigación ni en la inserción laboral.

A partir de la literatura, no se identifican factores claros asociados con un mayor o menor nivel de eficiencia en el gasto público. Sin embargo, el estudio desarrollado por Mandl *et al.* (2008) permite tener una idea conceptual sobre qué tipo de factores influyen tanto en la eficiencia asignativa como en la eficacia de los gobiernos. En su desarrollo teórico, los autores argumentan que el desempeño del sector público puede verse afectado por factores institucionales y factores estructurales u otras características específicas de cada país. Estos factores pueden estar dentro o fuera del control de las autoridades, y tienen una incidencia en los niveles de eficiencia asignativa y eficacia del sector público. Tomando como base este documento, se van a explorar tres dimensiones de variables para ver el efecto que tienen en reducir o incrementar el nivel de eficiencia en el gasto público. Estas dimensiones son económica (p.ej., nivel de pobreza), cultural (p.ej., años de escolaridad promedio) e institucional (p.ej., labor que cumplen los órganos intermedios, como lo son las DRE y UGEL).

Objetivos y preguntas de investigación

La unidad de análisis para el presente estudio de evaluación es el gasto en educación básica, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria), de los GR y de las unidades ejecutoras de educación (UEE) de los GR, las cuales se encuentran conformadas por las DRE y UGEL, normalmente en una relación de uno a uno.¹² El objetivo principal de la presente evaluación es realizar una revisión del gasto en educación básica ejecutado por los GR y las UGEL en el periodo 2018-2021, con la finalidad de conocer con más detalle cómo se da y cuál es el desempeño del gasto en estas instancias, e identificar mecanismos para avanzar hacia un gasto regional cada vez más efectivo, eficiente y con mejores resultados educativos. Los objetivos específicos de la evaluación son los siguientes:

1. Analizar en qué y cómo se gastan los recursos públicos en los GR y las UGEL.
2. Determinar qué tan eficiente es el gasto de los GR y las UGEL para el logro de distintos indicadores de desempeño (de acceso, permanencia y logro de aprendizajes) por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria), identificando factores explicativos y oportunidades para optimizar el gasto.
3. Identificar buenas prácticas de gestión financiera y oportunidades de mejora en los mecanismos disponibles de asignación de recursos hacia los GR.

Para lograr estos objetivos, se plantean las siguientes preguntas de evaluación que serán respondidas a lo largo del presente estudio:

- ¿En qué y cómo se gasta el presupuesto asignado a los GR? ¿Cuál es su desempeño presupuestal en términos de ejecución y por tipo de gasto en los últimos cuatro años (2018-2021)? (Objetivo 1)
- ¿Cuál es el nivel de eficiencia del gasto público en educación básica para cada uno de los GR y las UGEL en los distintos niveles educativos? (Objetivo 2)
- ¿Cuáles son los factores asociados a distintos niveles de eficiencia de los GR y las UGEL? ¿Qué rol cumplen las características de los GR y las UGEL? (Objetivo 2)
- ¿Qué potenciales ganancias de eficiencia existen entre las UGEL con similares características, que pertenezcan a una misma región o tengan la misma tipología? (Objetivo 2)

¹² La gran mayoría de las DRE y UGEL son, a su vez, unidades ejecutoras de gasto público en educación. Sin embargo, existen algunas UGEL que, por su reducida escala o reciente creación, no son unidades ejecutoras. En esos casos, los recursos se programan y ejecutan mediante una UEE designada dentro del GR. Para efectos prácticos, utilizaremos indistintamente las denominaciones UEE o UGEL para referirnos en conjunto a las DRE y UGEL.

- ¿En cuánto se estima que habría mejorado el desempeño educativo si los GR y las UGEL se hubiesen comportado eficientemente? (Objetivo 2)
- ¿Cuáles son las principales condiciones que dificultan la implementación de una estrategia coordinada de asignación de recursos entre los gobiernos nacional y regional a través de las DRE y las UGEL? ¿Qué iniciativas promueven las DRE y las UGEL con más altos niveles de eficiencia para la mejor ejecución de las intervenciones priorizadas en la educación básica? (Objetivo 3)
- ¿Qué recomendaciones se pueden realizar para mejorar la fase de formulación y ejecución presupuestal de las DRE y UGEL? (Objetivo 3)

3. Metodología

Para la presente evaluación, se plantea utilizar un diseño metodológico mixto. La principal fortaleza de los diseños mixtos es que el uso combinado de métodos cualitativos y cuantitativos permite lograr una comprensión más profunda del tema de estudio (Creswell, 2014).

Específicamente, se seguirá un diseño mixto secuencial explicativo que comprende dos momentos. Primero, se desarrollará el componente cuantitativo para poder (i) evaluar en qué y cómo están gastando los recursos los GR y las UGEL; (ii) estimar el nivel de eficiencia en el gasto en educación básica realizado por los GR y las UGEL; (iii) identificar qué variables están asociadas con una mayor o menor eficiencia en el gasto. Posteriormente, usando los resultados de los análisis cuantitativos, se seleccionarán a las UGEL con mayores y menores niveles de eficiencia y a sus DRE correspondientes, con la finalidad de, mediante entrevistas a profundidad, recoger información sobre (i) las mejores estrategias de gestión financiera empleadas en sus jurisdicciones y (ii) las barreras que enfrentan y facilitadores para el manejo de los recursos financieros.

3.1. Componente cuantitativo

Para el componente cuantitativo, a continuación, se detallan los análisis a realizar, las bases de datos que se utilizarán y los métodos estadísticos a emplear para responder a las preguntas de evaluación planteadas.

3.1.1. Bases de datos

Las bases de datos que se usarán para los análisis cuantitativos del presente estudio son:

- Sistema Integrado de Administración Financiera o SIAF (2018-2021). Esta base de datos proporciona información sobre el gasto realizado por parte de los gobiernos central, regional y local. Asimismo, cuenta con información sobre el gasto realizado por cualquier unidad ejecutora en los diferentes sectores y niveles de gobierno. En nuestro caso, se empleará para obtener el gasto planificado y ejecutado a nivel de GR y UEE (UGEL y DRE).
- Censo de instituciones educativas (2016-2022). Esta base de datos cuenta con información administrativa de cada uno de los servicios educativos o programas a nivel nacional. Se cuenta con información no solo sobre variables de insumos escolares (p.ej.,

infraestructura educativa) sino también relacionadas a resultados educativos (p.ej., extraedad).

- Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa o SIAGIE (2018-2021). Esta base de datos cuenta con información de cada uno de los estudiantes a nivel nacional. Permite capturar el movimiento de los estudiantes a lo largo del tiempo como al interior de un mismo año escolar. De esta manera, esta base de datos será usada para construir indicadores de eficiencia interanual como es la deserción escolar.
- Evaluación Censal/Muestral de Estudiantes o ECE (2016, 2018, 2019 y 2022). Esta base de datos cuenta con información sobre los niveles de aprendizaje de los estudiantes a nivel nacional. En el caso del nivel primario, se cuenta con información tanto censal como muestral de los estudiantes de segundo y cuarto grado de primaria, pero se hará uso solo de la información de cuarto grado de primaria. En el caso del nivel secundario, se cuenta con información censal de los estudiantes desde el año 2016. Cabe señalar que, a raíz de la pandemia de COVID-19, se dejó de recoger esta información de forma censal, motivo por el cual solo se usará la información censal de 2018 y 2019 para segundo año de secundaria e información censal de 2018 de cuarto grado de primaria. La evaluación muestral que se utilizará es la del 2019 para cuarto de primaria, con la cual, si bien se cuenta con inferencia a nivel departamental, dado el número de observaciones (superior a los 100,000 estudiantes), se estimarán los promedios a nivel de UGEL, pero revisando el error estándar relativo (error estándar del parámetro entre el parámetro estimado) de cada uno, para determinar que se dispone de una estimación adecuada del promedio, de encontrarse dicho error en un valor igual o menor que 0.25.¹³ Luego, para la imputación de los valores promedio de los GR y las UGEL durante la pandemia (2020 y 2021), se hará uso de las bases de datos de la evaluación censal de estudiantes de 2016 para cuarto grado de primaria y segundo año de secundaria, así como las bases de la evaluación muestral de estudiantes del 2022 para cuarto grado de primaria y segundo año de secundaria.¹⁴

3.1.2. Análisis estadísticos

A continuación, se detallan los análisis estadísticos que se van a realizar y los modelos asociados a ellos.

¹³ Se usó como base el indicador planteado por Javier Herrera (2016) en el documento *Crimen y castigo en Lima: Víctimas, criminales y segregación urbana*.

¹⁴ Ver Anexo 8 para más detalle sobre el procedimiento de imputación.

- Conformación y ejecución del gasto público en educación. Se utilizará la información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el periodo 2018-2021. Los análisis serán descriptivos y brindarán información sobre en qué gastan los GR y las UGEL, cómo está estructurado el gasto, cuánto gastan y cómo se financia ese gasto.
- Eficiencia del gasto público en educación. A partir de las bases de datos recopiladas para el presente estudio, se construirán las siguientes variables dependientes o de resultados que se utilizarán en el modelo de eficiencia: (i) en educación inicial, tasa de cobertura de tres a cinco años y tasa de extraedad por edades; (ii) en primaria, rendimiento en matemática y comprensión lectora, tasas de promoción, repetición e interrupción escolar y tasas de extraedad; (iii) en secundaria, rendimiento en matemática y comprensión lectora, tasas de promoción, repetición e interrupción escolar, tasas de extraedad y conclusión escolar. En el caso de primaria y secundaria, se hará el ejercicio de estimar índices de desigualdad por sexo para los indicadores de resultado planteados (Guadalupe *et al.*, 2015). De esta manera, se podrá ver también si los GR y las UGEL son eficientes en reducir las desigualdades educativas por sexo en los resultados planteados.

Para estimar el nivel de eficiencia, se empleará la metodología del *data envelopment analysis* (DEA) o análisis envolvente de datos (Charnes *et al.*, 1978). Esta metodología permite, a través de programación lineal, estimar un puntaje de eficiencia técnica para cada unidad tomadora de decisión (por ejemplo, GR y UGEL) en función de los insumos (por ejemplo, recursos financieros) que se disponen para el logro de diferentes resultados educativos (por ejemplo, rendimiento en matemática).

Esta clase de modelación es preferida a otras estrategias empíricas como *full disposal hull* (FDH) o *stochastic production frontier* (SPF) debido a que (i) permite considerar una función convexa para la frontera de posibilidades de producción; (ii) no está sujeta a errores de especificación en el puntaje; (iii) permite el uso de varios *inputs* y *outputs* para la estimación de la frontera de posibilidades de producción (FPP), y (iv) permite la modelación con diferentes supuestos sobre los retornos a escala de la función de producción.¹⁵ El puntaje de eficiencia puede ser estimado orientado al insumo o a los resultados. Para esta evaluación, se utilizará un modelo orientado a los resultados dado que se busca medir la capacidad en la utilización de los recursos.

La literatura especializada indica que, si bien el puntaje DEA es apropiado para la estimación de la eficiencia técnica, este método no toma en consideración dos factores claves. Primero, no controla por factores exógenos que no pueden controlar las unidades de decisión (por ejemplo, ruralidad). Segundo, el indicador se estima sobre muestras

¹⁵ Ver Anexo 1 para detalles del modelo DEA.

finitas y por ende depende de las unidades usadas. En atención a ello, se utilizará lo propuesto por Simar y Wilson (2007), quienes plantean un método en dos etapas. En la primera, se estima el parámetro de eficiencia libre de sesgo mediante remuestreo (*bootstrapping*), y luego se utiliza un modelo de regresión lineal o tobit para ajustar los indicadores de eficiencia por variables no discrecionales, modelo que también será estimado usando remuestreo, para tener una estimación más precisa y libre de sesgo.¹⁶ Finalmente, para verificar la sensibilidad del indicador de eficiencia al método usado, se estimará el indicador usando el método de fronteras locales de orden-m (Daraio y Simar, 2007). Se emplea este método dado que, a diferencia del DEA o FDH, la comparación de cada unidad no se hace con la muestra completa, sino con cada “m” submuestras que se tomen en consideración para la estimación del indicador de eficiencia.

- Factores asociados con la eficiencia de los GR y las UGEL. Se identificará qué facilita o limita una mayor eficiencia técnica en el manejo de los recursos. Para ello, se utilizará un modelo de regresión de datos panel tobit¹⁷ (Chang, 2011), debido a la posibilidad de encontrar efectos techo en el puntaje de eficiencia estimado para cada GR/UGEL usando el DEA. Este tipo de modelos permite considerar la censura que tendría la variable dependiente y tener una estimación adecuada de los efectos marginales de cada variable explicativa incluida en el modelo; además, permite considerar las variaciones temporales y por individuos en las relaciones entre las variables explicativas y dependientes. Se explorará el efecto que tienen las variables escolares (carga docente, infraestructura educativa, entre otras) y de gestión (problemas de ejecución presupuestal, uso de herramientas de gestión institucional y financiera, entre otras).¹⁸ Por último, se utilizarán técnicas de remuestreo (*bootstrapping*) para asegurar que la estimación de los efectos marginales sea libre de sesgo dado que se utiliza como variable dependiente una predicción.

De esta manera, los análisis cuantitativos permitirán brindar un alcance sobre la forma como se ha venido ejecutando el gasto en educación en los GR y las UGEL, qué tan eficiente ha sido este y qué factores han influido en sus niveles de eficiencia.

¹⁶ Un análisis similar fue realizado por Fairlie *et al.* (2019) para estimar la eficiencia técnica de las universidades públicas en el Perú.

¹⁷ Ver Anexo 1 para detalles del modelo de datos panel tobit con efectos aleatorios correlacionados.

¹⁸ Para obtener variables vinculadas con la gestión institucional y financiera, se utilizará el censo de DRE y UGEL del MINEDU.

3.2. Componente cualitativo

El componente cualitativo del estudio tiene dos objetivos. Por un lado, indagar y profundizar en los criterios y prácticas de asignación y ejecución de recursos. Por otro lado, explorar las percepciones sobre los desafíos, fortalezas, oportunidades de mejora y lecciones aprendidas por parte de los actores involucrados en la asignación y ejecución del presupuesto público en educación. A continuación, se detallan y sustentan las principales decisiones metodológicas del componente cualitativo.

3.2.1. Selección de casos

Para la selección de casos, se ha priorizado la búsqueda de “lugares ricos en datos”; es decir, la búsqueda de contextos, situaciones o grupos de personas que ofrecen una gran cantidad de información relevante y significativa para el estudio en cuestión (Flick, 2022). De esta manera, se considera como casos de análisis a las UGEL que, de acuerdo con las normativas vigentes, tienen funciones de unidad ejecutora presupuestal y, debido a su rol en el sistema educativo, son claves para la comprensión de los alcances y desafíos relacionados al gasto público en educación. Como unidades ejecutoras, las UGEL tienen entre sus responsabilidades “monitorear la ejecución de los recursos de las instituciones educativas públicas de educación básica y centros de educación técnico-productiva de su jurisdicción, brindando la asistencia técnica correspondiente, en particular respecto al uso de los recursos ordinarios que les sean asignados y los directamente recaudados, conforme a la normatividad específica sobre la materia”.¹⁹ De esta manera, por un lado, las UGEL funcionan bajo los lineamientos y supervisión de las DRE y participan de la formulación, programación y ejecución de presupuesto público destinado a educación a nivel regional y local. Por otro lado, interactúan con las II.EE. de sus respectivas jurisdicciones para recoger sus necesidades; regular y supervisar los servicios que brindan; asesorarlas en su gestión pedagógica y administrativa; acompañarlas en la formulación, ejecución y evaluación de su presupuesto anual, y conducir los procesos de evaluación e ingreso del personal docente y administrativo.

Se ha seleccionado a las UGEL como caso de estudio por varias razones. En primer lugar, al desenvolverse en el ámbito local, permiten acceder a información más focalizada, precisa y detallada sobre las necesidades de las II.EE. en una zona específica, así como sobre los

¹⁹ Artículo 142 del Decreto Supremo N.º 009-2016-MINEDU, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N.º 28044, Ley General de Educación, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2012-ED.

alcances y desafíos que enfrentan para su incorporación en los procesos de formulación, asignación y ejecución de gasto público destinado a la educación. En segundo lugar, debido a su cercanía a las II.EE., tienen un mayor nivel de detalle que, por ejemplo, las DRE, sobre cómo se materializan los resultados de la formulación, programación y ejecución de gasto público en las dinámicas de las II.EE. de una zona específica. En tercer lugar, aunque los estudios sugieren que, en la práctica, las UGEL tienen menos capacidad para tomar decisiones independientes en comparación con las DRE o el MINEDU (Balarín y Saavedra, 2021), es importante considerar que, así como tienen limitaciones para incidir en los procesos de formulación, asignación y ejecución de gasto público, también tienen fortalezas que es necesario destacar (Peralta *et al.*, 2023). Estas fortalezas pueden proporcionar lecciones aprendidas relevantes para brindar recomendaciones adecuadas a los contextos, permitiendo fortalecer el rol de las UGEL a nivel nacional y aportar a superar los desafíos asociados a la descentralización del presupuesto en educación.

Para asegurar la diversidad de situaciones de interés, se ha realizado una selección intencional de casos. Interesa comparar los criterios y prácticas de asignación y ejecución de recursos según niveles de eficiencia. Por ello, de acuerdo con los resultados del análisis cuantitativo, se identificó a las UGEL de mayor y menor eficiencia relativa. Además, interesa garantizar la diversidad geográfica de los casos de análisis, en tanto, desde un enfoque territorial, las UGEL cuentan con fortalezas diversas y enfrentan desafíos distintos dependiendo de los contextos a los que pertenecen (Alcázar y Romaguera, 2012; Guadalupe *et al.*, 2017), por lo que se ha buscado tener casos de las tres regiones geográficas. Para seleccionar a las UGEL, se siguió además el criterio de casos extremos. Es decir, se han identificado casos de UGEL donde el nivel de eficiencia (mayor o menor nivel de eficiencia relativa) sea consistente en todos los niveles educativos (primaria y secundaria) y respecto de la DRE a la que pertenece. Es decir, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- Dos casos de UGEL de mayor eficiencia relativa y dos casos de UGEL de menor eficiencia relativa, buscando diversidad geográfica en los casos seleccionados.
- UGEL que presenta consistencia en su nivel de eficiencia relativa para primaria y secundaria. Es decir, que pertenezca al grupo de mayor o menor eficiencia relativa, según sea el caso, en ambos niveles, no solo en uno de ellos.
- UGEL que presenta consistencia en su nivel de eficiencia relativa con su DRE. Es decir, que tanto UGEL como DRE pertenezcan al mismo grupo de nivel de eficiencia.

Como resultado, se consideran cuatro (4) casos de análisis, según se detalla a continuación.

Cuadro 1. Componente cualitativo, casos seleccionados

Caso	Nivel de eficiencia	Región natural	UGEL	DRE
Caso 1	Mayor eficiencia relativa	Costa	UGEL La Unión	Piura
Caso 2	Mayor eficiencia relativa	Sierra	UGEL Chota	Cajamarca
Caso 3	Menor eficiencia relativa	Costa	UGEL Yauyos	Lima Provincias
Caso 4	Menor eficiencia relativa	Selva	UGEL Dos de Mayo	Huánuco

3.2.2. Participantes

Para la selección de participantes, se ha considerado una muestra intencional, de manera que se priorizó a aquellas personas que están a cargo de las áreas, oficinas o direcciones de Gestión Institucional, Gestión Pedagógica y Planificación y Presupuesto; es decir, aquellas que asumen algún rol en la toma de decisiones para la asignación y ejecución de recursos. Específicamente, se ha considerado a los siguientes actores:

- Jefe(a) o especialista del área de Gestión Pedagógica de la UGEL
- Jefe(a) o especialista del área de Gestión Institucional de la UGEL
- Jefe(a) o especialista del área de Planificación y Presupuesto de la UGEL

Además, tomando en consideración que se busca comprender la experiencia subjetiva de los participantes y cómo estas experiencias se relacionan con el contexto más amplio en el que se desenvuelven, se ha considerado relevante realizar entrevistas a funcionarios de las DRE de las que dependen las UGEL seleccionadas. Esto permitirá indagar en las interacciones y los mecanismos de coordinación entre ambos órganos alrededor del proceso de formulación, programación y ejecución de gasto público destinado a educación. Específicamente, se ha considerado a los siguientes actores:

- Jefe(a) o especialista del área de Gestión Pedagógica de la DRE
- Jefe(a) o especialista del área de Gestión Institucional de la DRE
- Jefe(a) o especialista del área de Planificación y Presupuesto de la DRE

Aunque pertenecen al nivel central, tanto el MINEDU como el MEF hacen parte de la dinámica a través de la cual se formula, programa y ejecuta presupuesto en materia de educación a nivel regional. Balarín y Saavedra (2021) sugieren que existen tensiones en torno a la toma de decisiones y control del presupuesto educativo entre los actores del nivel central y los actores de nivel regional y local, es decir, las instancias de gestión educativa descentralizada (IGED). En ese sentido, se buscó tomar en cuenta las percepciones de los representantes del MINEDU y MEF sobre el rol que ejercen las IGED (y viceversa) en el cumplimiento de sus funciones durante las etapas del ciclo presupuestal. Se realizaron entrevistas con funcionarios/as de las siguientes áreas:

- MINEDU: Funcionarios/as o exfuncionarios²⁰ de la Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP) y de la Unidad de Financiamiento por Desempeño (UFD)
- MEF: Funcionarios/as de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (DGPP) y de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

En total, se realizaron 28 entrevistas, según se muestra a continuación:

Cuadro 2. Número de entrevistados/as

Tipo de actor	Número de participantes
Funcionarios/as de UGEL	12
Funcionarios/as de DRE	12
Funcionarios/as del MINEDU	2
Funcionarios/as del MEF	2
Total	28

3.2.3. Técnicas de recolección de datos

Para la recolección o “producción” de datos (Flick, 2018), se consideraron dos técnicas. Por un lado, siguiendo la clasificación de Piovani (2018), se utilizaron las entrevistas en profundidad semiestructuradas²¹ y, por otro lado, se utilizó el análisis documental. Las

²⁰ Se han incluido exfuncionarios/as que a la fecha no se encuentran laborando en la UPP-MINEDU, pero que sí han tenido participación durante el periodo de estudio 2018-2022.

²¹ Piovani (2018) clasifica las entrevistas según el nivel de espontaneidad en la interacción entre entrevistado y entrevistador. Así, detalla que las entrevistas pueden tener un nivel de espontaneidad alto (entrevistas no estructuradas), medio (entrevistas semiestructuradas) o bajo (entrevistas estructuradas). Desde el planteamiento del autor, tanto las entrevistas no estructuradas como las semiestructuradas pueden considerarse entrevistas en profundidad, dependiendo del nivel de inmersión del entrevistador.

entrevistas tuvieron como objetivo recoger información sobre el proceso de asignación y ejecución de recursos desde las perspectivas de los propios actores involucrados. Por su parte, el análisis documental buscó complementar los hallazgos de las entrevistas en profundidad sistematizando información sobre los roles y funciones de los diferentes actores involucrados (MINEDU, DRE, UGEL) establecidos en las normas emitidas por el MINEDU,²² así como sobre el proceso de formulación, asignación y ejecución por parte de las UEE, a partir de documentos producidos por las DRE y UGEL sobre los presupuestos destinados a educación.

Para el desarrollo de las entrevistas a profundidad semiestructuradas, se contó con guías de entrevista por cada tipo de actor. En ese sentido, se utilizaron cuatro guías de entrevista, según se detalla a continuación.

Cuadro 3. Instrumentos de recojo de información cualitativa

N.º	Instrumento
1	Guía de entrevista a funcionarios/as de la UGEL
2	Guía de entrevista a funcionarios/as de la DRE
3	Guía de entrevista a funcionarios/as del MINEDU
4	Guía de entrevista a funcionarios/as del MEF

Los ejes temáticos que se abordaron en las entrevistas estuvieron estrechamente vinculados con los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto público en las UEE de los gobiernos regionales, que están conformadas por las UGEL y las DRE. En ese sentido, se han considerado los siguientes:

- i) Programación y formulación multianual del presupuesto por componente de gasto. Incluye acciones preparatorias, programación multianual del gasto en personal y CAS, programación multianual del gasto en bienes y servicios, formulación presupuestal, entre otros actos.
- ii) Ejecución presupuestal por componente de gasto. Incluye acciones preparatorias, ejecución del gasto en personal y CAS, ejecución del gasto en servicios básicos de las II.EE., ejecución del gasto en transporte y distribución de materiales, ejecución del mantenimiento preventivo de locales escolares, entre otros actos.

²² Considerar que esta información será relevante para tener una clara comprensión de la normativa sobre el funcionamiento del sistema educativo y, especialmente, de los mecanismos de asignación y ejecución presupuestal, que luego pueda contrastarse con lo que las UEE realizan en la práctica.

iii) Transferencias condicionadas y compromisos de desempeño. Estos últimos son herramientas relevantes de asignación de recursos presupuestarios durante el año fiscal a partir de la verificación de alguna medida de desempeño de las UEE.

De manera transversal a estos tres temas, se indagó sobre la relación de las UGEL con los diferentes actores involucrados en el proceso de programación, formulación y ejecución del presupuesto, es decir, DRE, GR, MEF y MINEDU, así como otros que sean mencionados por los entrevistados.

Además de los temas mencionados, en el caso de las DRE, se indagó en su accionar relacionado a la supervisión y asistencia técnica a las UGEL en la programación, formulación y ejecución presupuestal. En el caso del MINEDU, se indagó en su participación en las intervenciones priorizadas y la asistencia técnica que brinda a las UEE para la formulación presupuestaria y el seguimiento de la ejecución del gasto en las UEE. En el caso del MEF, se indagó en las funciones que asume como parte de su rol rector del sistema de presupuesto público, así como en su interacción con el MINEDU, los GR y las UEE.

A fin de conocer las construcciones discursivas de los actores entrevistados, en las guías de entrevista se ha priorizado el uso de preguntas abiertas, de manera que se puedan obtener respuestas espontáneas alrededor de los diversos temas abordados. Es recién a partir de dichas respuestas que se indagó sobre temas más específicos, a través de repreguntas. En las guías de entrevista, se consideraron algunas repreguntas preliminares, las cuales se fueron realizando o adaptando de acuerdo a cómo se desarrolló cada una de las entrevistas.

Además de priorizar las preguntas abiertas, las guías de entrevista se iniciaron con preguntas de “conversación abierta” (*open-up conversation*), es decir, con preguntas sobre el contexto en el que se desenvuelve el sujeto de estudio. Esto, a fin de generar un intercambio cómodo a partir de preguntas fáciles de responder, ganar confianza e introducir de manera progresiva las temáticas de interés para el estudio.

Es importante resaltar que, en cada bloque de las guías de entrevista, se incluyeron preguntas orientadas a conocer el nivel de conocimiento sobre los aspectos de interés del estudio y la participación del entrevistado en los procesos de gestión presupuestal. De esta forma, se realizaron las preguntas que correspondían a las experiencias de participación del entrevistado y se evitó profundizar en aquellos aspectos en los que el entrevistado mencionó no participar o conocer.

Las guías de entrevista a actores de UGEL y DRE fueron piloteadas antes de la inserción al campo para validar su claridad, coherencia y precisión, así como para identificar algunos temas emergentes que sean relevantes y que no hayan sido considerados en la versión original. También se ha validado la extensión y forma de realizar las entrevistas, considerando las capacidades del entrevistador para mantener la atención de los entrevistados en la conversación y evitar que se produzcan tensiones. Para este piloto, se seleccionaron intencionalmente una UGEL y una DRE que no pertenecen a la muestra cualitativa del estudio. En el caso de las guías de entrevista al MINEDU y al MEF, estas fueron enviadas a validadores/as expertos/as en investigación cualitativa con amplio conocimiento y experiencia en educación y gestión pública.

Las entrevistas con funcionarios/as de UEE se realizaron de forma presencial en sus respectivas oficinas. Las entrevistas con funcionarios/as del MINEDU y MEF se realizaron de forma virtual.

La participación en las entrevistas fue voluntaria. Esto quiere decir que aquellas personas que fueron invitadas a participar en el estudio tuvieron la oportunidad de rechazar la invitación, sin que esto suponga ningún perjuicio para ellas. Los testimonios de los participantes fueron grabados para facilitar el procesamiento, pero la información fue tratada de forma confidencial, lo cual quiere decir que se ha utilizado únicamente para fines del estudio. Las citas textuales de los participantes han sido utilizadas en este informe y podrán ser utilizadas en presentaciones o publicaciones del estudio, pero siempre de forma anónima. Es decir, no se mencionará el nombre de los participantes, ni características que permitan identificarlos. Todas estas condiciones fueron comunicadas de forma explícita a los participantes en el proceso de convocatoria, frente a lo cual se les solicitó su consentimiento informado de forma escrita. Asimismo, antes de que se iniciaran las entrevistas, se les reiteraron las condiciones de participación y se les solicitó un asentimiento verbal antes de realizar la grabación.

Las entrevistas fueron realizadas por un entrevistador con experiencia específica en entrevistas semiestructuradas en profundidad y conocimiento de la temática a abordar. En línea de lo señalado por Flick (2018), el entrevistador buscó establecer una relación empática y respetuosa con el/la entrevistado/a. Asimismo, tuvo la capacidad de escuchar activamente, prestando atención a lo que dijo el/la entrevistado/a, sin realizar interrupciones o dirigir sus respuestas. Durante el desarrollo de las entrevistas, el entrevistador tuvo la guía como referencia, pero, de acuerdo al desarrollo de la conversación, en algunos casos realizó las preguntas en un orden distinto o exploró ciertos temas de forma más profunda, permitiendo

que el entrevistado responda de manera más abierta. En ese sentido, la guía de entrevista no se utilizó como un protocolo estricto para el desarrollo de la entrevista (Flick, 2018). Asimismo, el entrevistador tomó nota de reacciones del entrevistado que pudieran resultar relevantes para el análisis de sus percepciones.

En el caso de las entrevistas virtuales, siguiendo las pautas de Marhefka *et al.* (2020), para crear interacciones significativas, se mantuvo la cámara encendida de tal forma que se garantizara un constante contacto visual con el/la entrevistado/a. Además, se cuidó el lenguaje no verbal para comunicar atención y, de esa manera, garantizar que el entrevistado se sienta escuchado. Asimismo, de acuerdo con las recomendaciones de Newman *et al.* (2021), el entrevistador estuvo permanentemente atento a las dificultades que el/la entrevistado/a pudiera experimentar con el uso de las herramientas virtuales, de modo que pudiera brindar asistencia. Finalmente, siguiendo a Oliffe *et al.* (2021), más allá de las recomendaciones específicas, dado que cada contexto y participante es diferente, se mantuvo una continua reflexividad sobre las experiencias de entrevista virtual que se fueron desarrollando para ir incorporando lecciones aprendidas sobre la marcha. En ese sentido, el entrevistador llevó un diario de campo donde incluyó notas sobre aspectos que funcionaron (o no) con relación a la interacción virtual con el entrevistado, para incorporar mejoras.

Por último, el análisis documental se realizó de la siguiente manera: primero, se recopilaron documentos normativos del sistema de financiamiento de la educación pública —en esa línea, se revisan la Ley General de Educación (Ley N.º 28044) y su Reglamento, las normas técnicas del MINEDU sobre los procesos e intervenciones priorizadas, entre otros documentos que brindan información sobre los roles y funciones de los actores involucrados en la formulación, asignación y ejecución de gasto público en educación para, luego, contrastarlos con lo que finalmente las UEE realizan en la práctica—; segundo, a partir de las entrevistas a funcionarios de las DRE y UGEL, se identificaron documentos como publicaciones y/o informes presupuestales disponibles elaborados por las UEE, complementarios a la información recabada en las entrevistas.

3.2.4. Procesamiento y análisis de la información

Una vez realizadas y registradas las entrevistas, los audios fueron transcritos de forma literal. Para el procesamiento y análisis de datos, se utilizó el modelo interactivo propuesto por Miles y Huberman (1994), quienes identifican tres procesos estrechamente relacionados: reducción de datos (*data reduction*), despliegue de datos (*data display*) y elaboración y verificación de conclusiones.

En primer lugar, el proceso de reducción de datos tiene como objetivo seleccionar, enfocar, simplificar, abstraer y transformar los datos que aparecen en las notas de campo escritas o transcripciones (Miles y Huberman, 1994). En este estudio, se consideraron dos mecanismos de reducción de datos: la codificación temática de los datos y la elaboración de resúmenes de caso (*case summaries*).

Por un lado, se realizó una codificación temática con el objetivo de organizar los datos transcritos, según los temas de interés del estudio, y avanzar en una comprensión más profunda del fenómeno. Conscientes del carácter iterativo y reflexivo del proceso, se utilizó el *software* Atlas.ti 22, que brinda una serie de herramientas flexibles para la clasificación y reflexión continua de grandes paquetes de datos. Para realizar el proceso de codificación temática, primero se preparó el material de datos, esto quiere decir que las transcripciones de entrevistas fueron organizadas de tal manera que se pueda identificar con claridad el tipo de actor y circunscripción territorial (donde corresponda).

Luego, el material fue revisado en detenimiento para comprender su contenido. Conforme se fue leyendo, se identificaron unidades significativas de información como frases, palabras o secciones completas de texto. A estas unidades, se les asignó códigos o etiquetas que representen los temas emergentes del material. Cuando fue necesario, se incluyeron además “memos” o notas al margen a las transcripciones para recoger las impresiones, reflexiones o preguntas que vayan surgiendo durante la lectura de los documentos. Al finalizar la codificación temática, se agruparon los códigos relacionados a los temas más amplios y se extrajeron reportes por tema y actor entrevistado. Estos temas fueron, en principio, los mismos que estructuran las guías de entrevista. Sin embargo, de acuerdo con la revisión de los datos, se fueron identificando temas emergentes, que también fueron considerados.

Por otro lado, se utilizaron resúmenes de caso (*case summaries*). Estos proporcionan una síntesis de lo que el investigador sabe sobre el caso y también se indica lo que aún puede quedar por descubrir. Se presenta una revisión de los hallazgos, un análisis cuidadoso de la calidad de los datos que los respaldan y la agenda para las próximas acciones de recolección de datos (White *et al.*, 2012). Cada uno de los resúmenes de caso fue elaborado tras realizarse la codificación temática de la transcripción y al menor tiempo posible de realizada la entrevista (máximo en los siguientes dos días). Se elaboraron considerando las transcripciones codificadas y notas de campo. Se parafrasearon las ideas enunciadas por los participantes y se incluyeron citas textuales ilustrativas. Cada resumen de caso fue organizado en función a las temáticas planteadas en la sección anterior. Sin embargo,

durante el trabajo de campo, así como durante el procesamiento de las entrevistas a través de la codificación temática, surgieron nuevos temas no previstos, los cuales fueron considerados en los resúmenes. Cabe señalar que la información secundaria procedente de la revisión documental (normas, informes y publicaciones presupuestales) también fue sistematizada en resúmenes.

En segundo lugar, el proceso de despliegue de datos tuvo como objetivo colocar los datos seleccionados o reducidos en un formato organizado y condensado, como una matriz o una red, para su inspección. Como resultado, se obtuvo un ensamblaje organizado y comprimido de información que permite la identificación de patrones, relaciones o vacíos, así como la elaboración de conclusiones (Miles y Huberman, 1994). Para este proceso, sobre la base de la codificación temática y los resúmenes de caso, se creó una matriz agrupada conceptualmente (*conceptually clustered matrix*) para cuatro categorías clave:²³ criterios, fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas. Se llenó la matriz a partir de la codificación de los resúmenes de caso. La matriz incorporó citas textuales relevantes que ilustraron y complejizaron las ideas expuestas por los/as participantes.

En el proceso de análisis, al utilizar matrices agrupadas conceptualmente, se encontraron desafíos relacionados a la identificación y definición de categorías. Algunas de ellas resultaron demasiado amplias o demasiado acotadas para la información sintetizada. En esos casos, se replanteó la categoría, agregándola a otras categorías o desagregándola en categorías más específicas. Para evitar la omisión de datos relevantes, se revisó continuamente la información procedente de los resúmenes de caso o de los reportes de codificación temática en Atlas.ti, para garantizar el suficiente nivel de detalle y consistencia de la información.

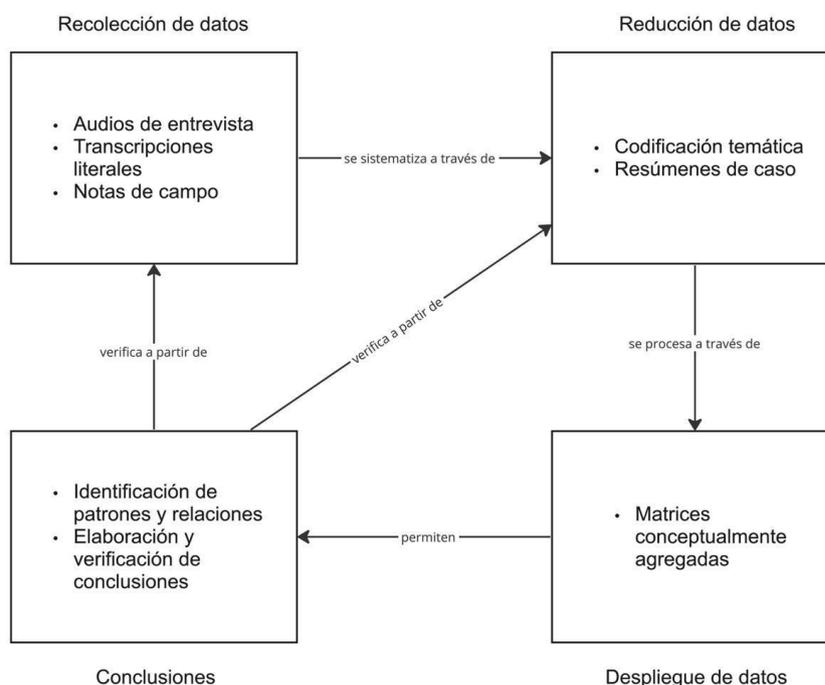
Una vez elaborada la matriz, se interpretaron los resultados, identificando los patrones, relaciones y situaciones específicas entre las categorías de análisis. Este proceso se realizó desde una mirada crítica y reflexiva frente a las posibles preconcepciones respecto de los temas abordados, manteniendo la apertura frente a los múltiples hallazgos, cuestionando permanentemente aquellos que resulten más extendidos o comunes y prestando especial atención a los “casos negativos” (aquellos que se alejan del patrón o que incluso lo contradicen, y que son claves para obtener información sobre las excepciones, limitaciones o las manifestaciones atípicas del fenómeno). Los “casos negativos” fueron especialmente

²³ En el proceso de análisis, se considerarán aquellas que resulten pertinentes para cumplir el objetivo del procedimiento.

revisados, a la luz de los resúmenes de caso y reportes de codificación temática, para profundizar en su comprensión, según fue necesario.

Finalmente, se elaboraron las conclusiones del estudio, las cuales fueron organizadas según categoría y articuladas de tal manera que fue posible responder a las preguntas de investigación. A su vez, siguiendo el modelo interactivo de Miles y Huberman (1994), pasaron por un proceso de verificación para evaluar su consistencia con los datos recolectados. De esta manera, se realizó una revisión final de los resúmenes de caso para garantizar que las conclusiones sean consistentes con el sentido que los participantes les han dado a sus testimonios durante las entrevistas.

Ilustración 1. Proceso de análisis de datos cualitativos



La propuesta metodológica del estudio ha sido diseñada buscando una aproximación integral al proceso de formulación, asignación y ejecución de gasto público en educación. En ese sentido, las entrevistas a funcionarios, tanto del nivel central como del nivel regional y local, permitieron recoger sus perspectivas como actores directamente involucrados en el fenómeno de interés. Al ser complementadas con información procedente de los documentos normativos y presupuestarios revisados, se logró un mayor detalle sobre aspectos específicos mencionados en las entrevistas. En ese sentido, el análisis de entrevistas y la revisión documental fueron realizadas de manera articulada. Asimismo, si

bien el proceso de análisis cualitativo siguió sus propios procedimientos ya explicados anteriormente, las conclusiones fueron interpretadas de manera integrada al análisis cuantitativo y, por tanto, las respuestas a las preguntas de investigación y las recomendaciones que se derivan de las mismas fueron elaboradas considerando los resultados y discusión vinculada a ambos componentes.

3.2.5. Características generales de los casos selecciones

a. Caso 1: UGEL La Unión y DRE Piura (mayor eficiencia relativa)

La UGEL La Unión se ubica en el distrito de La Unión, provincia de Piura, región Piura. Su jurisdicción abarca tres de los 10 distritos que componen la provincia de Piura: El Tallán, La Arena y La Unión. Esta UGEL está a cargo de 226 locales educativos activos. De ellos, el 84% (189) pertenece a la categoría de educación básica regular; 33 están ubicados en áreas rurales y 156 en áreas urbanas. De este grupo, 43 son instituciones educativas privadas y 146 son públicas de gestión directa. Estos centros de EBR atienden a 31,142 estudiantes, con una participación del 50% de estudiantes hombres y 50% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 1508. La UGEL La Unión es una de las cuatro UGEL operativas que dependen de la DRE Piura. En tanto UGEL operativa, no formula ni ejecuta directamente su presupuesto, sino que lo hace a través de la DRE Piura.

Por su parte, la Dirección Regional de Educación Piura está ubicada a una hora de viaje en transporte terrestre de la UGEL La Unión. Específicamente, en el distrito de Piura, provincia de Piura, región Piura. Esta DRE está a cargo de 12 UGEL: Ayabaca, Chulucanas, Huancabamba, Huarmaca, La Unión, Morropón, Paita, Piura, Sechura, Sullana, Talara y Tambogrande. La DRE Piura tiene en su jurisdicción un total de 7087 instituciones educativas activas. De ellas, el 81% (5744) corresponde a educación básica regular; 3185 están ubicadas en áreas rurales y 2559 en áreas urbanas. De este grupo, 1408 son instituciones privadas, 4274 son públicas de gestión directa y 62 son públicas de gestión privada. Estos centros de EBR atienden un total de 613,815 estudiantes, con una participación del 50% de estudiantes hombres y 50% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 34,559.

b. Caso 2: UGEL Chota y DRE Cajamarca (mayor eficiencia relativa)

La UGEL Chota se ubica en el distrito de Chota, en la provincia de Chota, región Cajamarca. Su jurisdicción abarca los 19 distritos que componen la provincia de Chota: Anguía, Chadín,

Chalamarca, Chiguirip, Chimbán, Choropampa, Chota, Cochabamba, Conchán, Huambos, Lajas, Llama, Miracosta, Paccha, Pión, Querocoto, San Juan de Licupis, Tacabamba y Tocmoche.

Esta UGEL está a cargo de 1026 locales educativos activos. De ellos, el 76% (781) pertenece a la categoría de educación básica regular; 744 están ubicados en áreas rurales y 37 en áreas urbanas. De este grupo, 10 son instituciones educativas privadas, 768 son públicas de gestión directa y tres son públicas de gestión privada. Estos centros de EBR atienden a 38,593 estudiantes, con una participación del 51% de estudiantes hombres y 49% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 2943.

La UGEL Chota depende de la DRE Cajamarca, ubicada a tres horas de viaje en transporte terrestre, en el distrito de Cajamarca, provincia de Cajamarca, en la región Cajamarca. Esta DRE está a cargo de 13 UGEL: Cajabamba, Cajamarca, Celendín, Chota, Contumazá, Cutervo, Hualgayoc, Jaén, San Ignacio, San Marcos, San Miguel, San Pablo y Santa Cruz.

La DRE Cajamarca tiene en su jurisdicción un total de 9374 instituciones educativas activas. De ellas, el 81% (7568) corresponden a educación básica regular; 6729 están ubicadas en áreas rurales y 839 en áreas urbanas. De este grupo, 497 son instituciones privadas, 7005 son públicas de gestión directa y 66 son públicas de gestión privada. Estos centros de EBR atienden un total de 404,106 estudiantes, con una participación del 51% de estudiantes hombres y 49% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 30,383.

c. Caso 3: UGEL Yauyos y DRE Lima Provincias (menor eficiencia relativa)

La UGEL Yauyos se ubica en el distrito de Yauyos, provincia de Yauyos, en la región Lima. Su jurisdicción abarca 32 de los 33 distritos que componen la provincia de Yauyos: Alis, Allauca, Ayaviri, Azángaro, Cakra, Carania, Catahuasi, Chocos, Cochabamba, Colonia, Hongos, Huampará, Huancaya, Huañec, Huangáscar, Huantán, Laraos, Lincha, Madeán, Miraflores, Omas, Putinza, Quinchis, Quinocay, San Joaquín, San Pedro de Pilas, Tauripampa, Tomas, Tupe, Víñac, Vitis y Yauyos.

Esta UGEL está a cargo de 278 locales educativos activos. De ellos, el 80% (223) pertenece a la categoría de educación básica regular; todos están ubicados en áreas rurales. De este grupo, 221 son instituciones educativas públicas de gestión directa y dos son públicas de gestión privada. Estos centros de EBR atienden a 5408 estudiantes, con una participación

del 51% de estudiantes hombres y 49% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 761.

La UGEL Yauyos depende de la DRE Lima Provincias, ubicada a 10 horas de viaje en transporte terrestre, en el distrito de Huacho, provincia de Lima, en la región Lima. Esta DRE está a cargo de nueve UGEL: Cañete, Huaura, Huaral, Cajatambo, Canta, Yauyos, Oyón, Huarochirí y Barranca.

La DRE Lima Provincias tiene en su jurisdicción un total de 3485 instituciones educativas activas. De ellas, el 75% (2623) corresponde a educación básica regular; 1179 están ubicadas en áreas rurales y 1444 en áreas urbanas. De este grupo, 862 son instituciones privadas, 1736 son públicas de gestión directa y 25 son públicas de gestión privada. Estos centros de EBR atienden un total de 270,497, con una participación del 51% de estudiantes hombres y 49% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 17,644.

d. Caso 4: UGEL Dos de Mayo y DRE Huánuco (menor eficiencia relativa)

La UGEL Dos de Mayo se ubica en el distrito de La Unión, provincia de Dos de Mayo, en la región Huánuco. Su jurisdicción abarca los nueve distritos que componen la provincia de Dos de Mayo: Chuquis, La Unión, Marías, Pachas, Quivilla, Ripán, Shunqui, Sillapata y Yanas, así como un distrito de la provincia de Lauricocha: Rondos.

Esta UGEL está a cargo de 282 locales educativos activos. De ellos, el 84% (237) pertenece a la categoría de educación básica regular; 216 están ubicados en áreas rurales y 21 en áreas urbanas. De este grupo, tres son instituciones educativas privadas y 234 son públicas de gestión directa. Estos centros de EBR atienden a 10,726 estudiantes, con una participación del 51% de estudiantes hombres y 49% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 1021.

La UGEL Dos de Mayo depende de la DRE Huánuco, ubicada a cuatro horas de viaje en transporte terrestre, en el distrito de Huánuco, provincia de Huánuco, en la región Huánuco. Esta DRE está a cargo de 11 UGEL: Ambo, Dos de Mayo, Huánuco, Huacaybamba, Huamalfes, Lauricocha, Leoncio Prado, Marañón, Pachitea, Puerto Inca y Yarowilca.

La DRE Huánuco tiene en su jurisdicción un total de 4445 instituciones educativas. De ellas, el 81% (3604) corresponde a educación básica regular; 3012 están ubicadas en áreas rurales y 592 en áreas urbanas. De este grupo, 258 son instituciones privadas, 3339 son

públicas de gestión directa y siete son públicas de gestión privada. Estos centros de EBR atienden un total de 227,590 estudiantes, con una participación del 51% de estudiantes hombres y 49% de mujeres. El total de docentes que se ocupa de esta demanda es de 15,828.

4. Descripción del gasto público en educación básica de los gobiernos regionales

Como se indicó previamente, la unidad de análisis para el presente estudio de evaluación es el gasto en educación básica, por nivel educativo (inicial, primaria y secundaria), de los GR y de las UEE de los GR, las cuales se encuentran conformadas por las DRE y UGEL, normalmente en una relación de uno a uno. En 2021, los GR gastaron 16,100 millones de soles en educación básica, cifra que representa el 39.4% del gasto total anual de los GR (ver Tabla 1). Este porcentaje muestra una ligera tendencia a la baja desde 2019, año en el que se alcanzó el 43.2% del gasto total anual de los GR. Dentro del gasto en educación básica, podemos distinguir entre el gasto en educación inicial, en educación primaria y educación secundaria. En 2021, se destinó 18.4% del gasto a la educación inicial, 39.8% a la primaria y 37.8% a la secundaria. Estos porcentajes se han mantenido relativamente constantes desde 2018.²⁴

Tabla 1. Gasto en educación básica de los gobiernos regionales en 2021, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (millones de soles)

	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Nivel de gobierno: Gobiernos regionales	33960.12	45274.02	40915.19	90.37
Función: Educación	17090.59	19606.32	19020.34	97.01
Division funcional 047: Educación básica	15223.70	16567.40	16105.46	97.21
Grupo funcional 103: Educación inicial	2751.10	3037.91	2964.44	97.58
Categoría presupuestal ^{1/}	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	2686.50	2930.77	2876.68	98.15
Acceso	57.02	90.96	74.60	82.02
APNP	7.58	16.18	13.15	81.24
Genérica de gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Personal y obligaciones sociales	2489.36	2601.45	2580.24	99.18
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.22	7.63	7.49	98.19
Bienes y servicios	82.17	156.24	148.62	95.13
Otros gastos	0.00	31.63	31.57	99.80
Adquisición de activos no financieros	179.35	240.96	196.51	81.55
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Recursos ordinarios	2607.70	2790.73	2764.53	99.06
Recursos directamente recaudados	0.01	1.92	1.53	79.94
Recursos por operaciones oficiales de crédito	128.56	161.25	135.47	84.01
Donaciones y transferencias	0.00	0.29	0.25	85.16

²⁴ Aquí solo se muestra la tabla con información de 2021. En el Anexo 4, pueden encontrarse las Tablas 4.1-4.3, correspondientes a 2018-20.

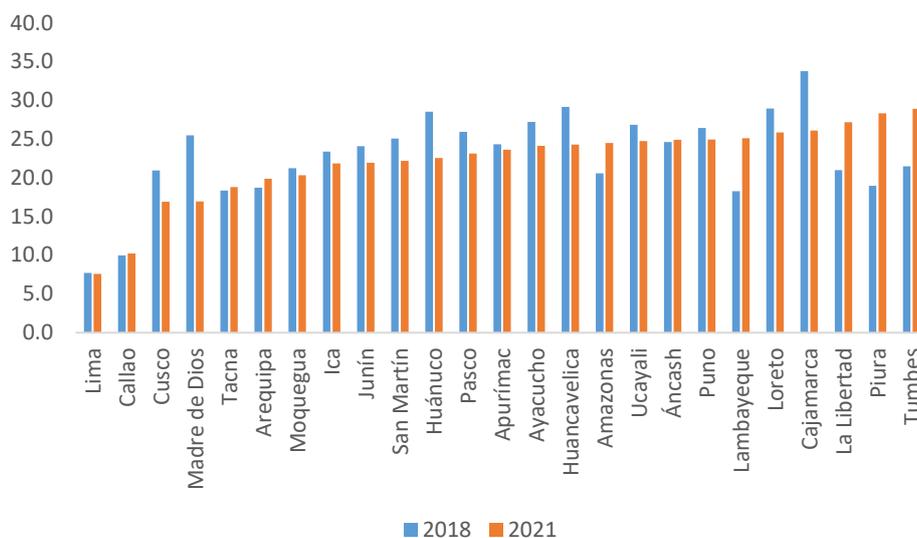
	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Recursos determinados	14.83	83.73	62.66	74.83
Grupo funcional 104: Educación primaria	6071.83	6539.39	6411.77	98.05
Categoría presupuestal^{1/}	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	6016.64	6472.68	6355.16	98.18
Acceso	8.43	20.35	14.57	71.60
PPoR violencia contra la mujer	9.29	19.27	18.37	95.36
APNP	37.47	27.09	23.67	87.35
Genérica de gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Personal y obligaciones sociales	5697.10	5929.42	5875.70	99.09
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.39	19.53	19.00	97.27
Bienes y servicios	139.74	210.88	196.29	93.08
Donaciones y transferencias	0.00	0.98	0.98	100.00
Otros gastos	0.00	113.09	112.62	99.58
Adquisición de activos no financieros	234.61	265.48	207.19	78.04
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Recursos ordinarios	5871.53	6281.61	6208.65	98.84
Recursos directamente recaudados	0.00	0.01	0.01	100.00
Recursos por operaciones oficiales de crédito	144.42	133.51	99.89	74.82
Donaciones y transferencias	0.00	0.42	0.29	68.60
Recursos determinados	55.88	123.84	102.94	83.12
Grupo funcional 105: Educación secundaria	5796.58	6301.31	6099.35	96.79
Categoría presupuestal^{1/}	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Consumo de drogas	11.18	11.17	10.87	97.39
PELA	5654.03	6125.96	5954.25	97.20
Acceso	69.72	130.80	104.60	79.97
PPoR violencia contra la mujer	0.29	0.10	0.07	74.23
APNP	61.36	33.29	29.56	88.78
Genérica de gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Personal y obligaciones sociales	5028.01	5327.08	5275.23	99.03
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.40	17.43	17.02	97.65
Bienes y servicios	253.01	268.68	243.23	90.53
Donaciones y transferencias	0.00	63.90	63.88	99.96
Otros gastos	515.17	624.22	500.00	80.10
APNP				
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Recursos ordinarios	5871.53	6281.61	6208.65	98.84
Recursos directamente recaudados	0.00	0.01	0.01	100.00
Recursos por operaciones oficiales de crédito	144.42	133.51	99.89	74.82
Donaciones y transferencias	0.00	0.42	0.29	68.60
Recursos determinados	55.88	123.84	102.94	83.12

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

Nota: 1/ El acrónimo PELA hace referencia al Programa Presupuestal 0090: Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular; “Acceso” hace referencia al Programa Presupuestal 0091: Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 Años a los Servicios Educativos Públicos de la Educación Básica Regular, el cual a partir de 2020 se denominó Programa Presupuestal 0150: Incremento en el Acceso de la Población a los Servicios Educativos Públicos de la Educación Básica; PPoR hace referencia al Programa Presupuestal orientado a Resultados, y APNOP a las asignaciones presupuestarias que no resultan en productos.

Con relación al peso relativo que muestra el gasto en EBR en el gasto total de los GR (ver Gráfico 3), observamos que estas instancias al menos destinaron el 27.6% de sus recursos (en el caso de Arequipa) y como máximo el 49.7% (en el caso de Áncash). Asimismo, podemos notar que todos los departamentos, excepto Arequipa, Piura, Tumbes, Pasco, Callao y Cusco, han reducido el porcentaje del gasto destinado a educación entre 2018 y 2021. Sin embargo, esta reducción no ha implicado una disminución del gasto en EBR por estudiante matriculado, lo cual se evidenciará más adelante.

Gráfico 3. Gasto en educación básica como porcentaje del gasto total, por gobierno regional



Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

4.1. Descomposición del presupuesto según componente (genérica de gasto)

Dentro del presupuesto de los GR en cada nivel educativo, en 2021 se utilizó entre 87% y 90% para personal y obligaciones sociales (remuneraciones de docentes y administrativos, gastos ocasionales, contribuciones a la seguridad social, entre otros). Este monto es estable desde 2018, cuando representaba entre el 82% y 89%.

Con relación a la formación de capital desde los GR, en 2021 se destinó entre el 3% y el 7% a la adquisición de activos no financieros (construcción de escuelas, elaboración de estudios de preinversión y expedientes técnicos, adquisición de equipamiento y mobiliario, entre otros) por nivel educativo. Comparando con años anteriores, observamos que esta inversión no es estable ni homogénea entre niveles educativos. Observamos que este monto tuvo un pico de 3.3% en 2019. Por otro lado, en el caso de la educación inicial, este monto llegó a cubrir 12.5% del gasto, reduciéndose a 7.6% y 6.6% en los siguientes años.

Finalmente, entre el 4% y 5% se destinó a la compra de bienes (materiales y útiles, alimentos y bebidas, vestuarios y textiles, etc.) y contratación de servicios (servicios básicos, profesionales y técnicos, personal CAS, entre otros); el resto (2%), se destinó a pago de pensiones y “otros gastos” (principalmente pago de sentencias y laudos arbitrales).

Si comparamos estas cifras con la distribución del presupuesto de la DRE y las UGEL de Lima Metropolitana,²⁵ encontraremos porcentajes ligeramente mayores en Lima para los gastos de personal y bienes y servicios.²⁶ La diferencia radica en que el gasto en capital (adquisición de activos no financieros) es insignificante en este caso, principalmente porque la inversión en infraestructura escolar en Lima Metropolitana es asumida por el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) del MINEDU. Como consecuencia, en 2021, el monto destinado a salarios ocupaba en Lima Metropolitana entre el 93% y 95% y para bienes y servicios entre 4% y 6% del gasto anual de cada nivel educativo.

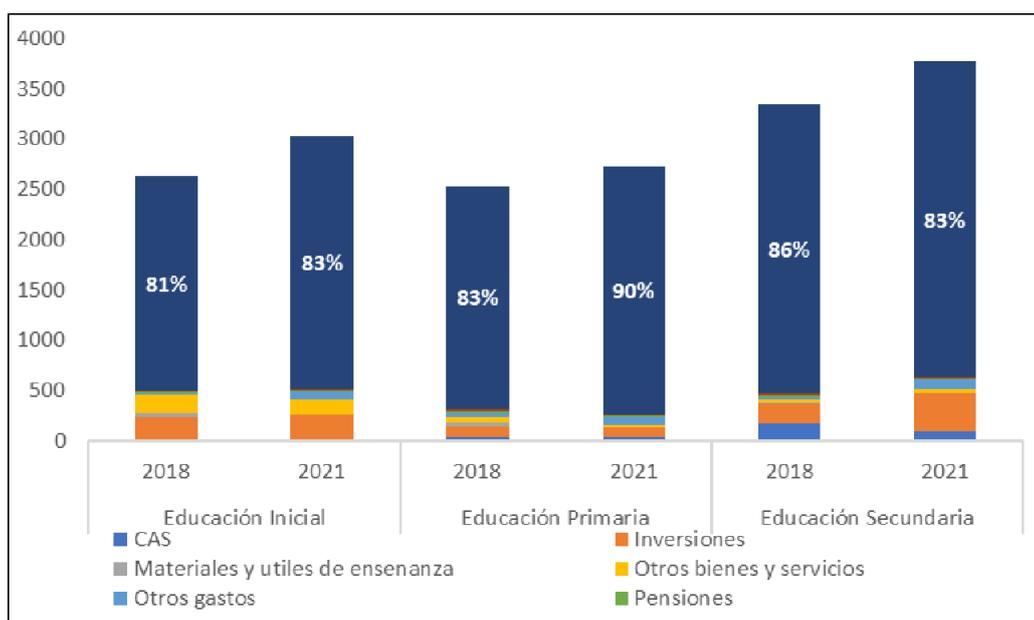
Esta distribución del gasto es congruente con el hecho de que el sector educativo público opere con una tecnología intensiva en mano de obra. El gasto en capital es relativamente bajo dentro de los distintos niveles educativos, lo que sugiere que probablemente solo cubra la depreciación de este. Asimismo, no parece demandar mayores cantidades de bienes de

²⁵ El servicio de educación básica en Lima Metropolitana no está descentralizado. La DRE y las UGEL de Lima Metropolitana son UEE adscritas al MINEDU.

²⁶ El detalle se encuentra en las Tablas 4.4-4.7 del Anexo 4, correspondientes a 2018-21, respectivamente.

otros sectores, pues la compra de bienes y contratación de servicios no asciende por encima del 6%. Este perfil productivo es coherente con la observación de Bradford *et al.* (1969) sobre los servicios públicos, a los cuales se caracterizaba como sectores poco dinámicos con una tecnología que, al ser poco intensiva en capital, imposibilitaba las ganancias en eficiencia por medio del ahorro de costos laborales.

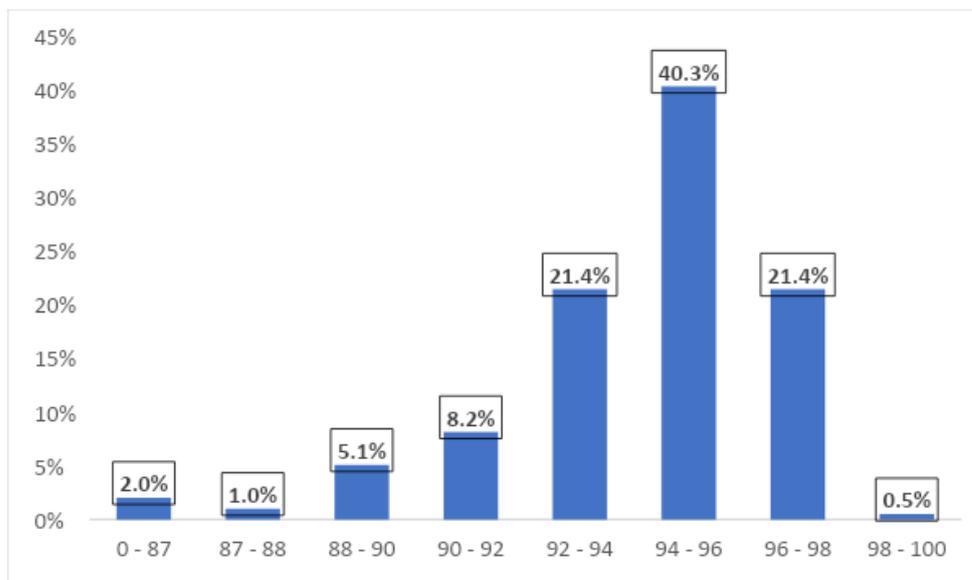
Gráfico 4. Gasto en educación básica por estudiante de los gobiernos regionales y Lima Metropolitana, según componente desagregado de gasto (soles)



Fuente: Consulta amigable del SIAF y Censo Educativo del MINEDU. Elaboración propia.

Este esquema productivo también se puede observar a nivel de las UEE de los GR, donde solo el 9% de las DRE y UGEL gastaron en personal docente y administrativo menos del 90% del total de su gasto en educación básica en 2021 (ver Gráfico 5); asimismo, alrededor del 62% de estas instancias gastaron en planilla más del 94% de su presupuesto, lo cual explica las cifras agregadas del Gráfico 4.

Gráfico 5. Porcentaje de UEE de los GR según participación del gasto en 2021 en educación básica destinado a personal



Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

4.2. Descomposición del presupuesto según categoría presupuestal

De forma análoga, podemos descomponer el presupuesto según la categoría presupuestal bajo la cual se asigna. Casi la totalidad del gasto de educación básica de los GR (entre el 97% y 99%) se ejecutó bajo un esquema por resultados, dentro de los denominados programas presupuestales (PP). En 2021, el PP 0090: Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular (PELA) concentraba el 95.7% del gasto en PP, por lo que podría decirse que este programa concentra casi la totalidad del gasto regional en educación básica.

El PELA tiene como meta específica (objetivo principal) “incrementar los logros de aprendizajes de los estudiantes de la EBR, a través del diseño e implementación de mejoras en los elementos que componen los servicios educativos públicos de EBR”. La población objetivo del PELA la conforman las personas que, de acuerdo con la edad normativa, cursan del II al VII ciclo de EBR (desde inicial de tres años hasta quinto de secundaria) y son atendidas por el sistema educativo público. Sus productos (componentes) en el ámbito regional son los siguientes: (i) “Instituciones educativas con condiciones para el cumplimiento de horas lectivas normadas”, (ii) “docentes preparados implementan el currículo” y (iii) “estudiantes de EBR cuentan con materiales educativos necesarios para el logro de los estándares de aprendizajes”.

Estos productos contienen, a su vez, actividades presupuestales que reflejan acciones regulares para la provisión del servicio educativo (contratación y pago de docentes, personal administrativo, mantenimiento de locales escolares, gestión del currículo, formación docente en servicio, dotación de materiales y recursos educativos para estudiantes y docentes). A continuación, se muestra el gasto en 2021 de los GR dentro del PELA.²⁷

Tabla 2. Descomposición del gasto en educación básica de los gobiernos regionales en 2021, por productos/proyectos y actividades agregadas del PELA (millones de soles)

Producto/actividad	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Acciones comunes	72.83	18.28	17.20	94.1
II.EE. con condiciones para el cumplimiento de horas lectivas normadas	13468.81	14472.11	14310.92	98.9
Personal docente y promotoras de II.EE.	12650.68	13550.91	13426.89	99.1
Personal administrativo y de apoyo de II.EE.	659.14	770.03	759.20	98.6
Mantenimiento y operación de locales escolares	158.99	151.17	124.84	82.6
Docentes preparados implementan el currículo	14.40	100.70	93.75	93.1
Gestión del currículo	2.30	2.92	2.30	78.9
Formación en servicio	0.00	89.37	83.25	93.2
Acompañamiento pedagógico	12.10	8.42	8.19	97.3
Estudiantes cuentan con materiales educativos	75.75	77.29	72.83	94.2
Proyectos	913.42	1134.58	911.33	80.3
Total	14545.21	15802.97	15406.04	97.5

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

En la Tabla 2, podemos corroborar la predominancia del gasto en personal docente y administrativo por sobre el resto de las actividades y proyectos. Cabe notar que la categoría “proyectos”, donde se encuentra la inversión pública, es la que menor tasa de ejecución tuvo en 2021, lo que concuerda con el análisis previo hecho por componente (o genérica) de gasto. Algo similar ocurre con el gasto en mantenimiento de locales escolares, lo cual nos sugiere una dificultad particular en los GR para ejecutar el gasto en infraestructura.

Estos productos y actividades se programan y formulan directamente en el presupuesto de las DRE y UGEL desde el inicio de cada año. Sin embargo, todos los años se definen adicionalmente intervenciones o acciones pedagógicas que se priorizan y reciben recursos:

²⁷ En la Tabla 4.8 del Anexo 4 se muestra el gasto de los GR dentro del PELA para 2018.

una porción directamente en los presupuestos iniciales de las DRE y UGEL; otra parte, mediante transferencias condicionadas durante el año, previa autorización en la Ley Anual de Presupuesto.²⁸ Las intervenciones de EBR que más frecuentemente se han priorizado bajo esta modalidad en el periodo 2018-21 son la jornada escolar completa en secundaria, la secundaria con residencia estudiantil, las redes educativas de gestión escolar en primaria, las evaluaciones y concursos en el marco de la Ley de Reforma Magisterial (todos los niveles educativos), el pago de propinas de promotores educativos comunitarios y pasajes y viáticos de docentes coordinadores del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), el acompañamiento pedagógico a II.EE. unidocentes y multigrado de primaria, el acompañamiento pedagógico a II.EE. EIB de inicial y primaria, Expresarte, Orquestando y la secundaria rural en alternancia (CRFA).

Las condicionalidades para las transferencias están directamente vinculadas con la ejecución del presupuesto mostrada en las propias intervenciones, ya sea del presupuesto formulado desde inicio de año o del obtenido mediante transferencias previas. La revisión de la ejecución como condición para la transferencia hace que no necesariamente se transfieran los recursos inicialmente programados. Ello permite que los recursos finalmente transferidos reflejen la capacidad real de ejecución de las DRE y UGEL, a la luz de su desempeño en las fases iniciales del año. En tal sentido, el mecanismo ayuda a que los GR muestren altas tasas de ejecución (como se aprecia en las últimas columnas de las Tablas 1 y 2). Sin embargo, estas tasas podrían estar escondiendo ineficacias en el gasto, al no ejecutarse lo inicialmente programado sino lo finalmente transferido, perdiéndose la oportunidad de atender más y mejor a los estudiantes en los distintos departamentos del país.

Otro mecanismo mediante el cual se transfieren de manera condicionada recursos a las DRE y UGEL durante el año es el de compromisos de desempeño. Este constituye un mecanismo de financiamiento por desempeño mediante el cual el MINEDU otorga recursos adicionales a las DRE y UGEL en todo el país por el cumplimiento de metas educativas en su respectiva jurisdicción, con la finalidad de promover un mejor desempeño en la gestión técnica y operativa en estas instancias, para proveer servicios educativos de manera oportuna y de calidad. Las metas educativas normalmente están vinculadas con la contratación oportuna de docentes y personal CAS para las intervenciones pedagógicas, el registro completo y oportuno de información, la distribución de materiales educativos a las II.EE., el

²⁸ En la Tabla 4.9 del Anexo 4 se hace un recuento de las intervenciones o acciones pedagógicas priorizadas entre 2018 y 2021.

mantenimiento o la mejora de los locales escolares, entre otros factores. En años recientes, se ha dispuesto de un presupuesto que ha fluctuado alrededor de los 100 millones de soles anuales para este mecanismo.

4.3. Descomposición del presupuesto según fuente de financiamiento

El gasto en educación básica se financia principalmente con recursos ordinarios. Estos suelen cubrir entre el 97% y 99% del presupuesto de los GR, mientras que los recursos restantes prácticamente provienen enteramente de recursos determinados, principalmente del canon y el sobrecanon, que pueden representar hasta el 3% en algunos años. En el caso de Lima Metropolitana, los recursos ordinarios cubren la totalidad del gasto. En tal sentido, los recursos provenientes las operaciones oficiales de crédito (endeudamiento), recursos directamente recaudados y donaciones y transferencias son insignificantes respecto del total.²⁹

Si bien a partir de la información del SIAF no es posible identificar el gasto exclusivamente proveniente de los mecanismos de transferencias condicionadas antes descritos, una forma aproximada de identificar la relevancia presupuestal de estos mecanismos es calcular los recursos adicionales recibidos durante el año fiscal (diferencia entre PIM y PIA) como porcentaje del presupuesto del año (PIM).³⁰ En la Tabla 3, se muestran estos cálculos. Así, notamos que la participación de las transferencias en el presupuesto de las UEE se ha reducido en los últimos años, aunque estas siguen mostrando presupuestalmente cierta relevancia.

²⁹ Cabe indicar que los recursos transferidos a los GR a través de los mecanismos antes descritos de transferencias condicionadas y compromisos de desempeño tienen como fuente de financiamiento “recursos ordinarios” y no “donaciones y transferencias”, por lo que esta última fuente de financiamiento tiene una representación mínima en el total, a pesar de la relevancia de estos mecanismos en el presupuesto de las UEE de los GR.

³⁰ Se menciona que este cálculo revela imperfectamente la magnitud de las transferencias porque las diferencias entre PIM y PIA también podrían haber surgido por modificaciones presupuestales del propio pliego, es decir, del propio GR, sea para financiar ciertas acciones educativas (incremento del PIM) o para desfinanciarlas y destinarlas a otros fines (reducción del PIM). Dadas las limitaciones existentes en la normativa presupuestaria para la realización de modificaciones de este tipo, se asume que estas no son sustanciales. En el caso de Lima Metropolitana, no se dan estrictamente transferencias sino modificaciones dentro del propio pliego MINEDU, siempre para el financiamiento de propósitos educativos.

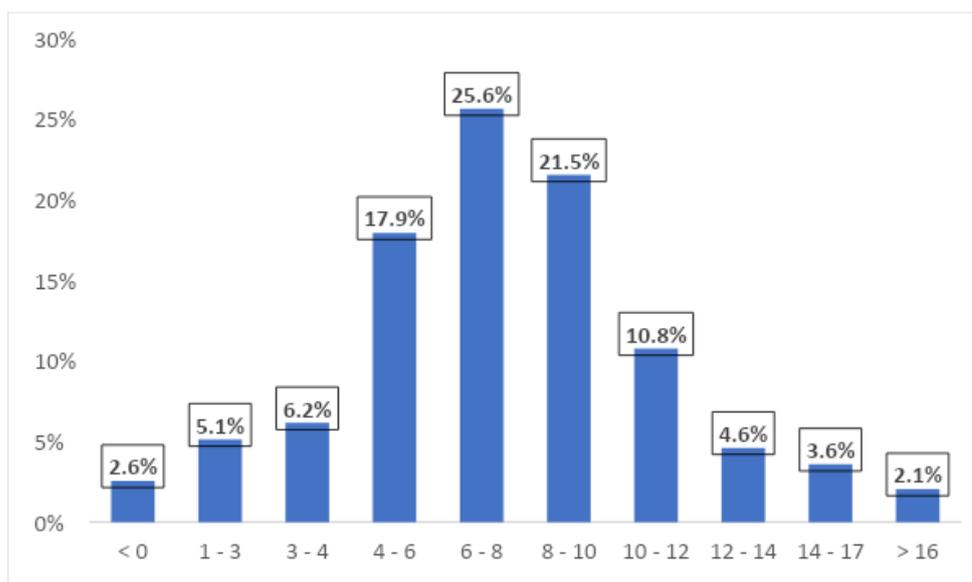
Tabla 3. Recursos adicionales recibidos durante el año fiscal (transferencias) como porcentaje del PIM para los gobiernos regionales y Lima Metropolitana, por nivel educativo

Gobiernos regionales	2018	2019	2020	2021
Educación inicial	25.5%	16.6%	10.7%	9.4%
Educación primaria	13.0%	14.9%	13.3%	7.1%
Educación secundaria	11.0%	13.6%	13.3%	8.0%
Lima Metropolitana (DRE y UGEL)	2018	2019	2020	2021
Educación inicial	17.2%	7.0%	17.3%	2.1%
Educación primaria	17.3%	11.9%	17.0%	13.5%
Educación secundaria	17.5%	8.2%	13.4%	0.0%

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

Entre las UEE de los GR se puede encontrar una heterogeneidad mayor de la participación de las transferencias en el PIM, como se muestra en el Gráfico 6. Así, 2.6% de estas instancias presentan recortes de presupuesto respecto del PIA, la mayoría muestra tasas de participación de las transferencias en el rango del 4% al 10% y poco más de un quinto de las UEE muestra una participación de las transferencias en el PIM mayor al 10% en 2021.

Gráfico 6. Porcentaje de UEE de los GR según la participación en el PIM 2021 de los recursos adicionales recibidos durante el año fiscal (transferencias)



Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

4.4. Análisis de las tasas de ejecución

A primera vista, podemos observar que las tasas de ejecución en educación básica son sistemáticamente más altas que las del gasto total de los GR. Estas tasas han ascendido desde 95.4% en el 2018 hasta 97.2% en el 2021, por encima de la trayectoria entre 83.9% y 90.4% del gasto total. Como indicadores agregados, estas cifras nos señalan que prácticamente el total del presupuesto asignado para educación es gastado.

No obstante, una mirada desagregada a los componentes de este número muestra que estas tasas altas están sostenidas sistemáticamente por la ejecución del gasto en personal permanente (alrededor del 99%). Las tasas de ejecución de adquisición de activos no financieros (inversiones) son bastante más bajas: 50% y 58% en 2018 para la educación inicial y secundaria, las cuales ascendieron hasta 80% y 78% en 2021 para la educación inicial y primaria. Cabe notar que esta alza en la tasa de ejecución está asociada con una reducción en el PIM hacia 2021.

El comportamiento de las tasas de ejecución en Lima Metropolitana es bastante similar, diferenciándose principalmente por haberse dado en 2020 una caída más fuerte de la tasa de ejecución del gasto en capital a 60%, 41.4% y 13.5% para educación inicial, primaria y secundaria, respectivamente. Fuera de dicho año, esta tasa ha fluctuado alrededor del 80%, por lo que consideramos que el problema no es sistemáticamente peor que para los GR.

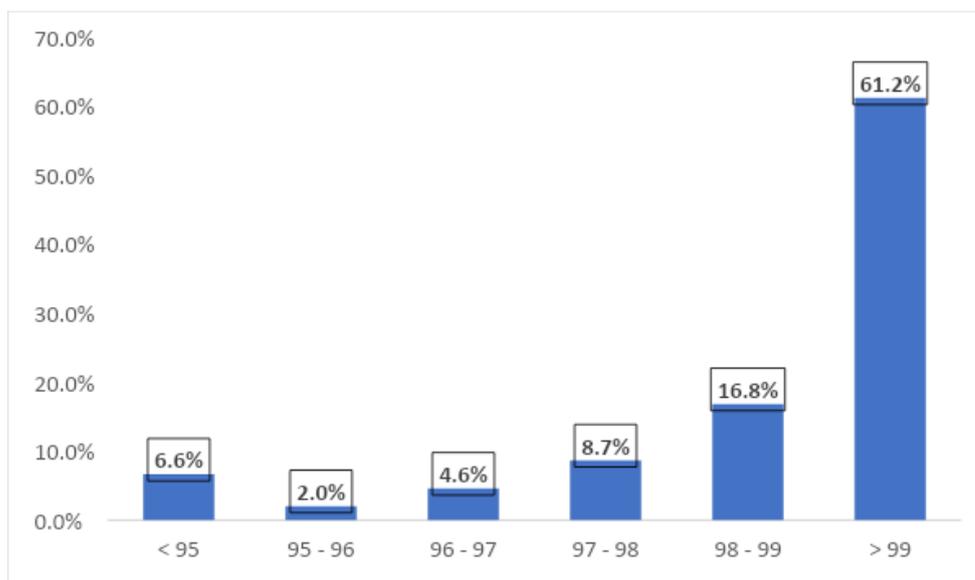
Las tasas de ejecución en los demás componentes de gasto (o genéricas) muestran un comportamiento similar al gasto en personal y obligaciones sociales, manteniéndose relativamente altas en el periodo analizado, por encima del 90%; aunque, como se indicó previamente, dichas tasas pueden esconder ciertas ineficacias en el gasto de las transferencias. Si se observan las tasas de ejecución del gasto en educación básica desagregadas por GR,³¹ se desprende que no existe mayor heterogeneidad entre las tasas de ejecución en los distintos departamentos del país.

Algo muy similar ocurre si observamos las tasas de ejecución a nivel de las UEE de los GR, como se muestra en el Gráfico 7, en el que solo 6.6% de estas instancias descentralizadas tuvieron una ejecución del gasto en educación básica menor que 95%, y más de 61% de las UEE muestran una ejecución del PIM mayor al 99% en 2021. No obstante, cabe notar que

³¹ Se puede apreciar el detalle en las Tablas 4.10-4.12 del Anexo 4 para inicial, primaria y secundaria, respectivamente.

estas instancias no gastan en bienes de capital, por lo que el grueso de este gasto ejecutado corresponde al pago de personal, como se mostró en gráficos previos.

Gráfico 7. Porcentaje de UEE de los GR según tasa de ejecución del PIM 2021 en educación básica

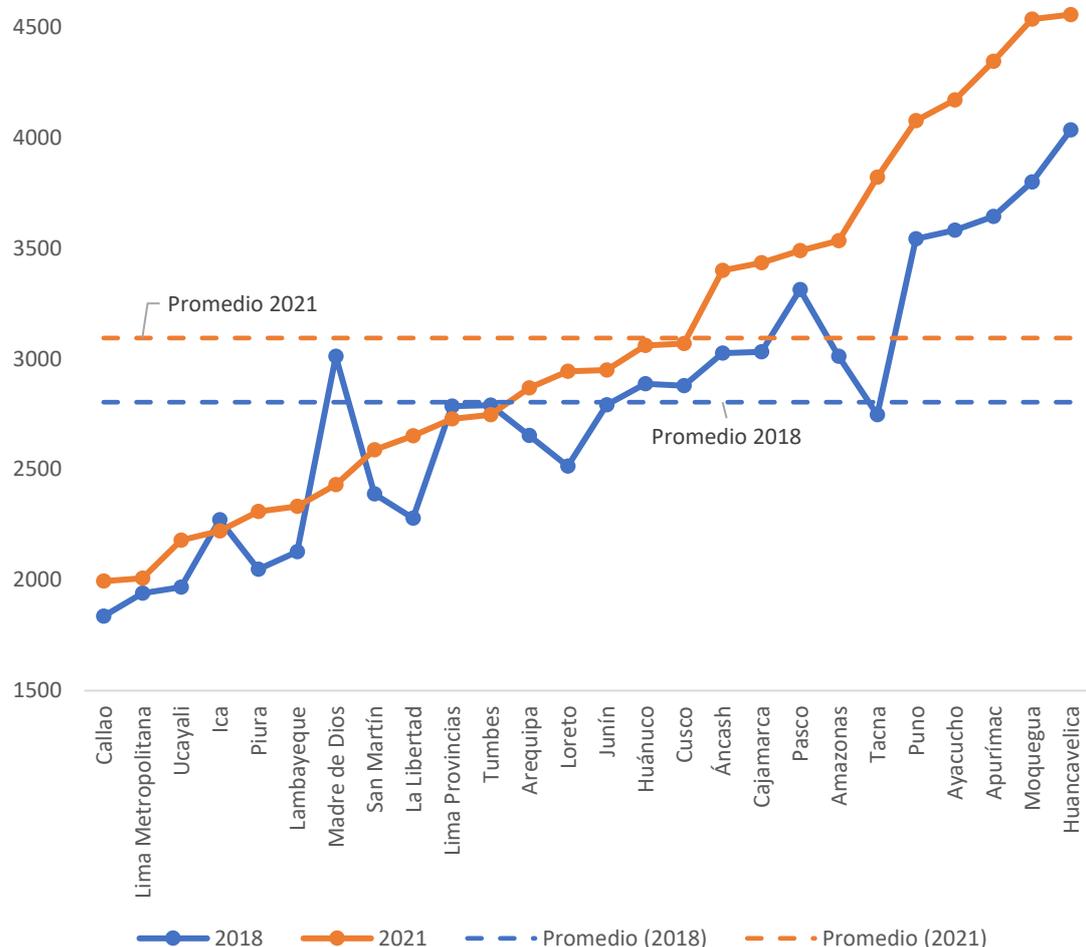


Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

4.5. Gasto por estudiante en EBR de los gobiernos regionales y Lima Metropolitana

En términos generales, el gasto promedio nacional por estudiante en EBR se ha incrementado en 10.3% entre 2018 y 2021 (de 2804 a 3104 soles por alumno matriculado). En el Gráfico 8, apreciamos que el incremento se ha dado en todos los departamentos a excepción de Ica, Madre de Dios, Tumbes y Lima (Provincias). El *ranking* de gasto por estudiante de los departamentos también se ha mantenido estable, siendo las únicas notorias excepciones Madre de Dios y Tacna, el primero por reducir su gasto y el segundo por incrementarlo.

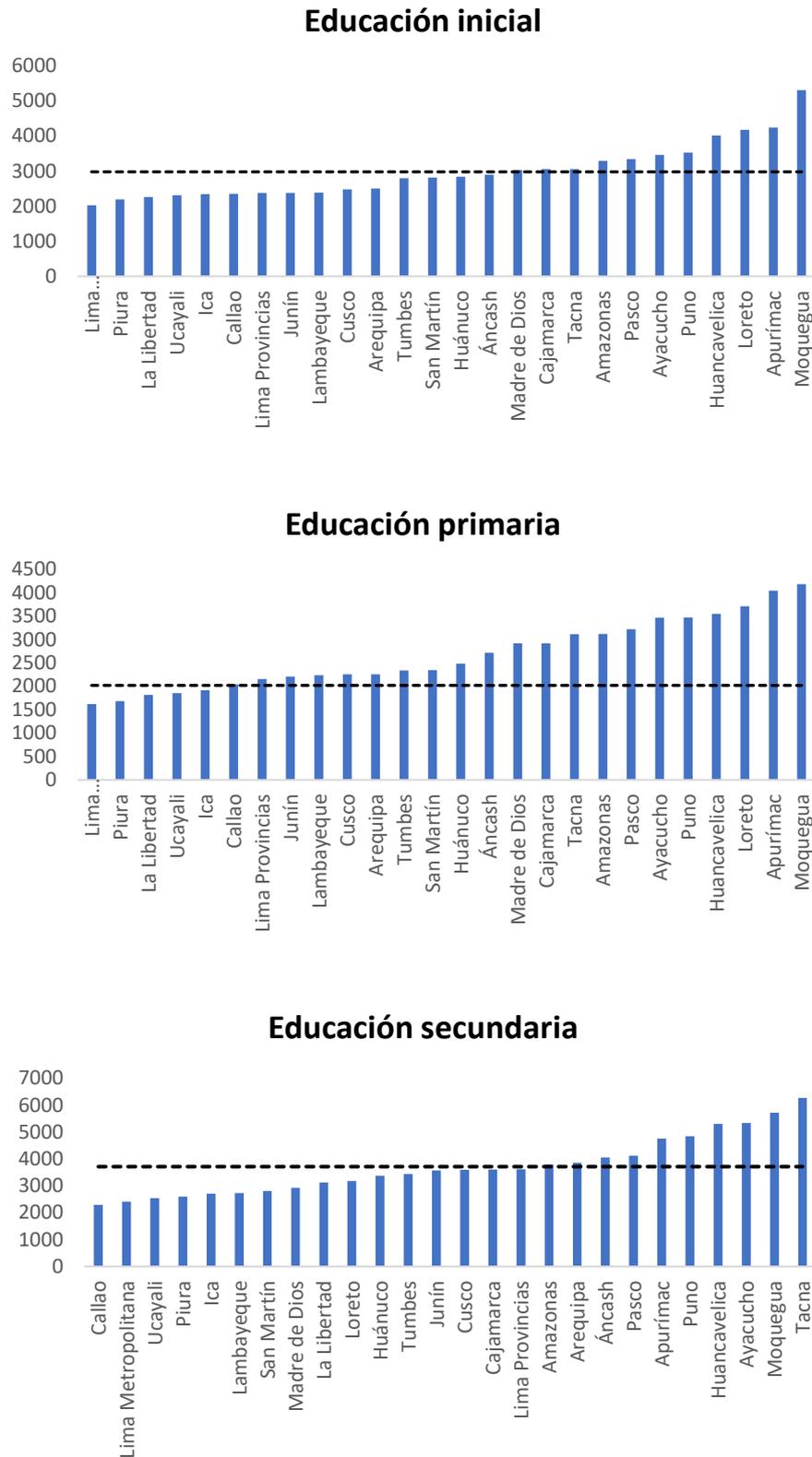
Gráfico 8. Evolución del gasto en educación básica por estudiante de los gobiernos regionales y Lima Metropolitana, por región (soles)



Fuente: Consulta amigable del SIAF y Censo Educativo del MINEDU. Elaboración propia.

Podemos notar cierta concentración de los departamentos de la costa centro y norte por debajo del promedio del gasto por estudiante (Callao, Lima Metropolitana/Provincias, Lambayeque, La Libertad, Piura y Tumbes), mientras que por encima del promedio se encuentran mayormente los departamentos de la sierra sur (Puno, Ayacucho, Apurímac y Cusco). Este ordenamiento no cambia demasiado si se desagrega el gasto por estudiante matriculado en inicial, primaria y secundaria, como apreciamos en el gráfico a continuación.

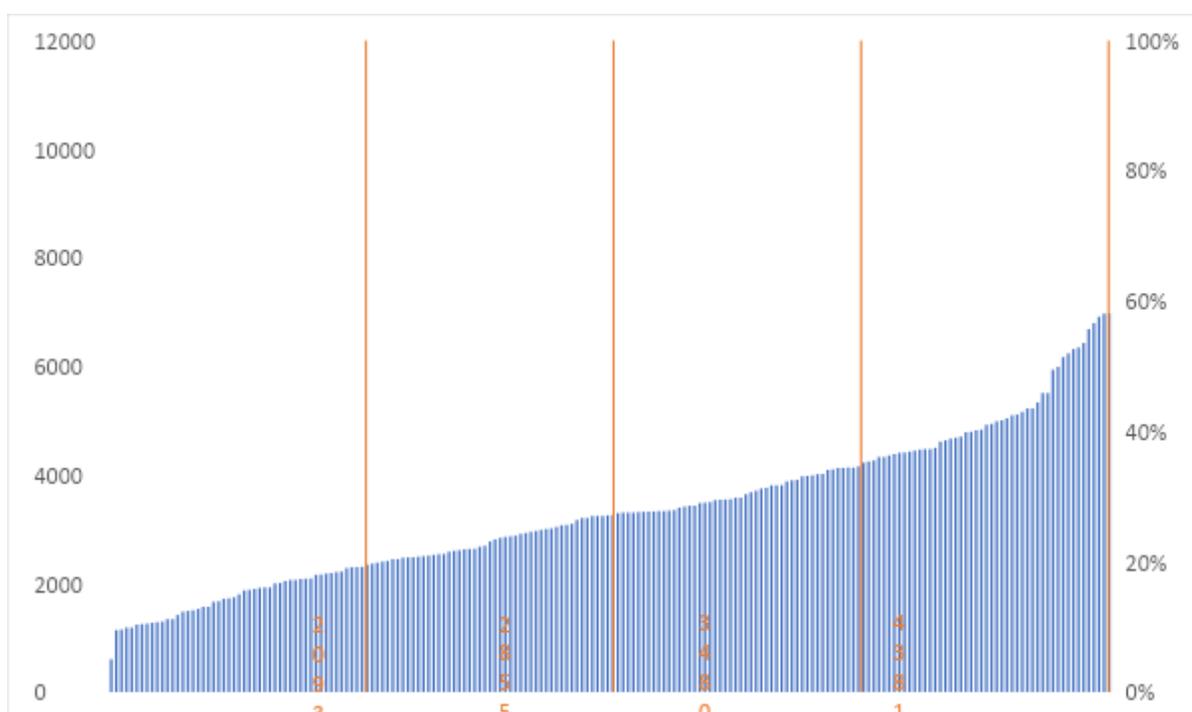
Gráfico 9. Gasto en EBR por estudiante de los gobiernos regionales y Lima Metropolitana en 2021, según nivel educativo (soles)



Fuente: Consulta amigable del SIAF y Censo Educativo del MINEDU. Elaboración propia.

A nivel de las UEE de los GR, se observa una todavía mayor heterogeneidad en el gasto por estudiante de EBR. En términos generales, observamos que el 60% de las DRE y UGEL ejecutan entre 2093 y 4381 soles por estudiante matriculado. El 10% superior gasta por encima de 6000 soles por estudiante y el 10% inferior por debajo de 1600 soles. La UGEL que más gasta por estudiante es la de Aija, en Áncash (6969 soles por estudiante), seguida de las UGEL Bagua (6962 soles por estudiante) y Moho (6911 soles por estudiante), ubicadas en Amazonas y Puno, respectivamente. La UGEL con menor gasto es la UGEL La Unión (605 soles por estudiante) en Arequipa, seguida de la UGEL Trujillo Noroeste (1141 soles por estudiante). Asimismo, un hecho destacable es que las siete UGEL ubicadas en Lima Metropolitana se encuentran en el decil inferior en el gasto por estudiante de EBR a nivel nacional.

Gráfico 10. Gasto por estudiante matriculado de las UEE de los GR en el 2021 (soles)

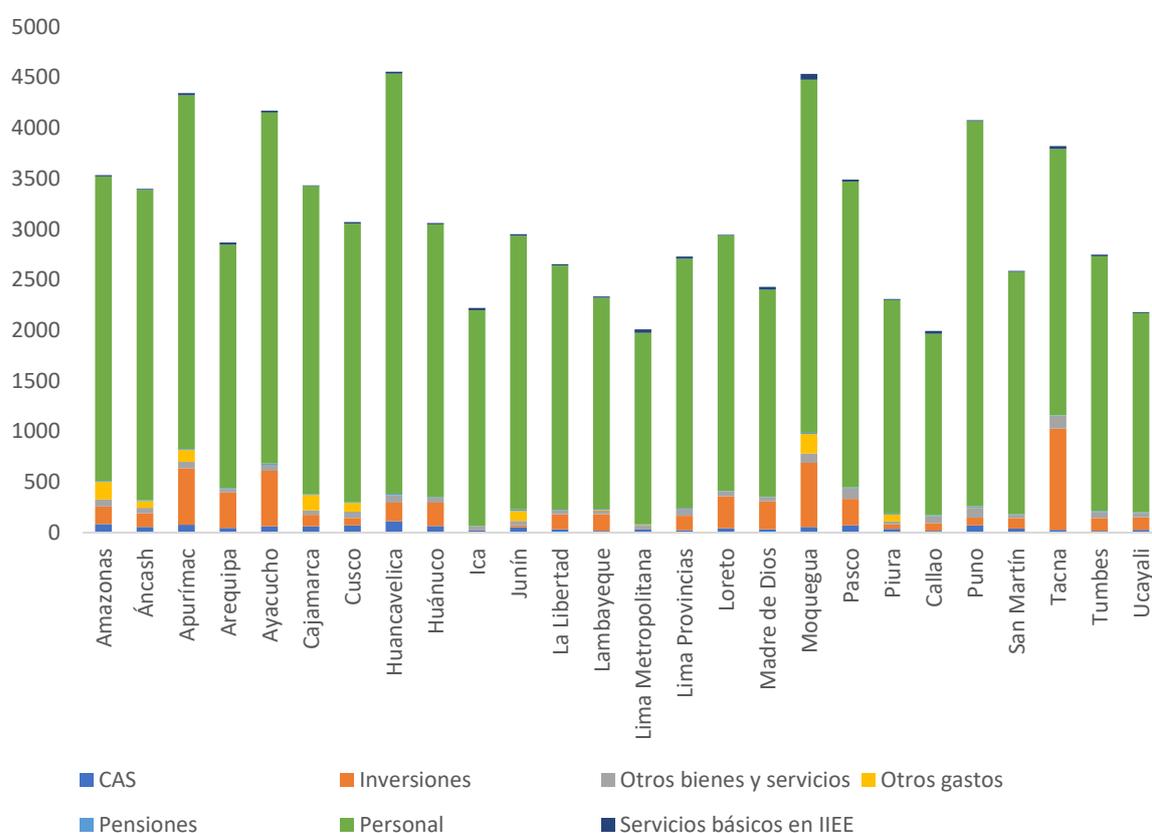


Fuente: Consulta amigable del SIAF y Censo Educativo del MINEDU.

Nota: Los porcentajes en anaranjado indican el porcentaje de las UEE de los GR que gastan por estudiante el monto indicado en el eje de las abscisas.

De otro lado, cabe notar que Apurímac, Moquegua y Tacna, los cuales se encuentran entre los departamentos que más gasto por estudiante ejecutaron, también son los que ejecutaron más gasto en bienes de capital por estudiante, al destinar 13%, 14% y 26% de su ejecución a este fin, respectivamente. Ello puede estar asociado con su mayor disponibilidad de recursos por canon. En el resto de los departamentos observamos, como en el caso agregado, una concentración mayor del presupuesto en personal y prestaciones sociales junto con un mínimo gasto en capital.

Gráfico 11. Gasto en EBR por estudiante de los gobiernos regionales y Lima Metropolitana en 2021, según componente desagregado de gasto (soles)



Fuente: Consulta amigable del SIAF y Censo Educativo del MINEDU. Elaboración propia.

5. Análisis de eficiencia del gasto en educación básica y sus factores asociados en los gobiernos regionales y las UGEL

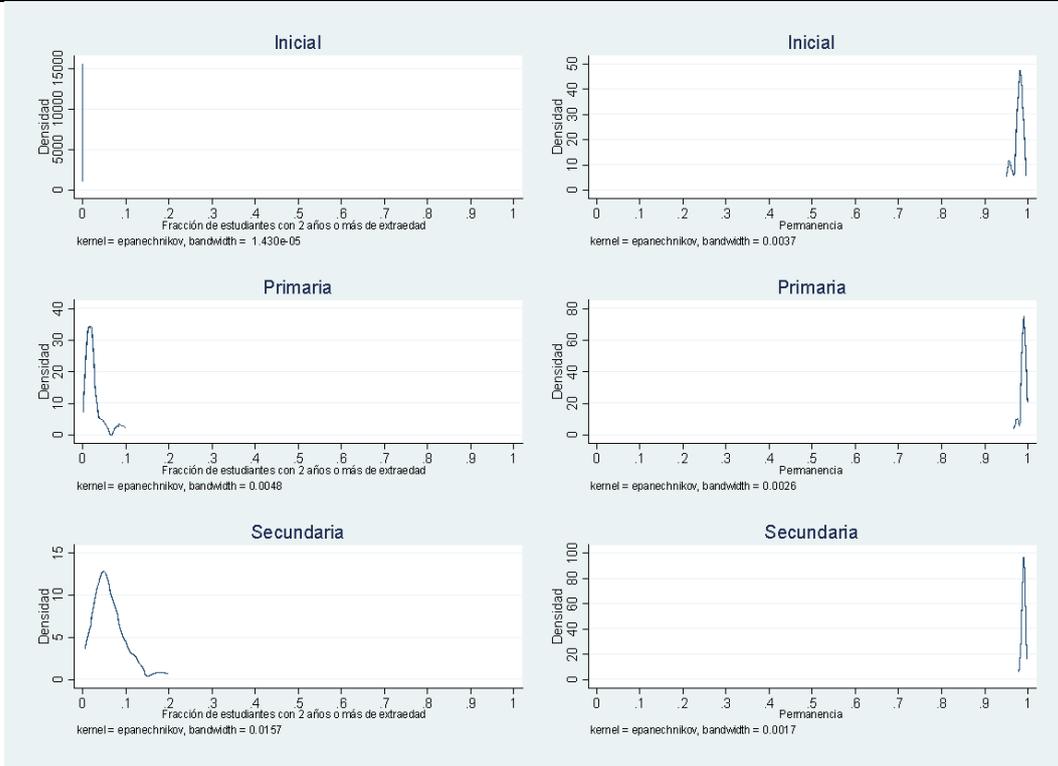
Luego del análisis descriptivo mostrado del gasto en educación para el periodo 2018 al 2021, en la presente sección vamos a explorar tres aspectos claves. En primer lugar, se mostrará gráficamente la correlación existente entre las variables de insumos utilizadas y los resultados escolares en los distintos niveles educativos a nivel regional. En segundo lugar, se presentarán los resultados de las estimaciones de la eficiencia relativa en el gasto educativo de los GR y las UGEL. Por último, se explorará qué variables están asociadas con una menor o mayor eficiencia relativa en el gasto en educación de los GR y las UGEL.

5.1. Relación entre las variables de insumos y resultados escolares

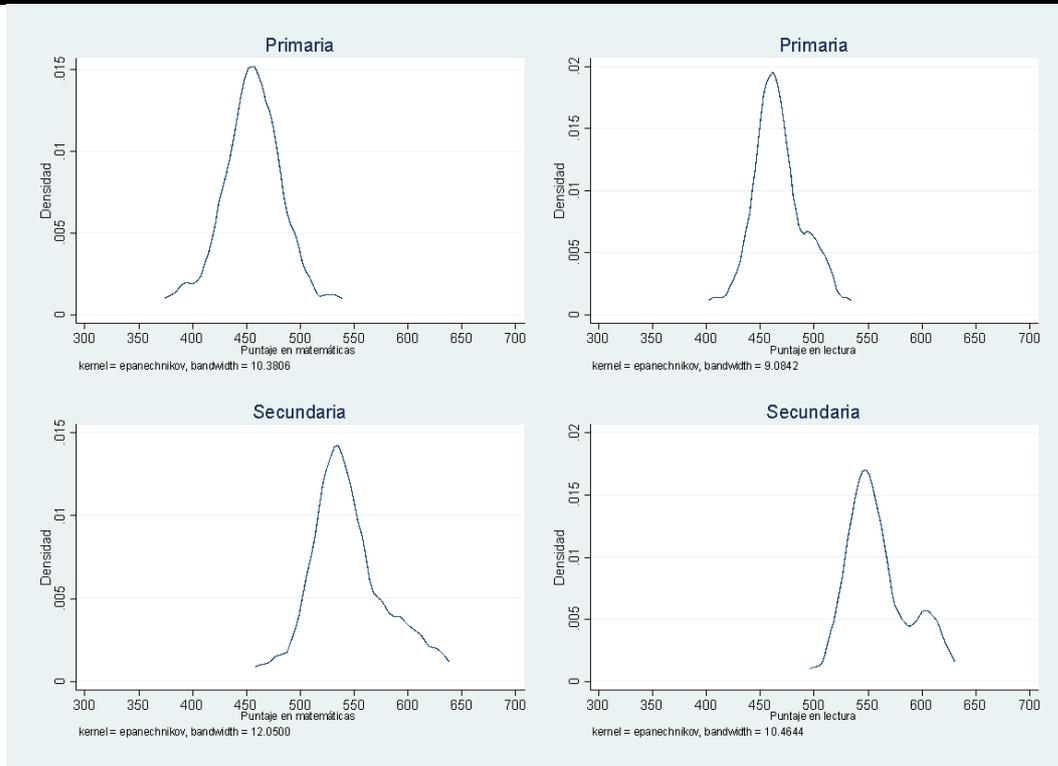
El siguiente gráfico presenta los valores promedio de cada uno de los indicadores de resultado utilizados para el análisis de eficiencia a nivel regional. Se puede apreciar que para los tres niveles educativos, los indicadores de acceso y permanencia no cuentan con variación muestral, e incluso podemos ver que en inicial los y las estudiantes entran a la edad adecuada y permanecen en el sistema educativo casi en su totalidad. Una imagen similar se puede apreciar en primaria. Se muestra una tasa de extraedad de 2.6%, mientras que la de permanencia es de 99%. En el nivel secundario, se mantiene el mismo patrón observado en la permanencia y se incrementa levemente la tasa de extraedad en la población escolar en este nivel, llegando en promedio al 6.5%. Por otro lado, en el caso de primaria y secundaria, se cuenta con los puntajes en las evaluaciones nacionales que miden las habilidades en matemáticas y comprensión lectora de los y las estudiantes de cuarto grado de primaria y segundo año de secundaria. A diferencia de los otros indicadores, en el caso de las pruebas no se contaría con un efecto techo del indicador (como en el caso de permanencia) o piso (como en el caso de extraedad), como se desprende de sus gráficos de distribución (ver Gráfico 12).

Gráfico 12. Distribución de los indicadores de resultados escolares por nivel educativo, 2021

Extraedad y permanencia



Rendimiento académico

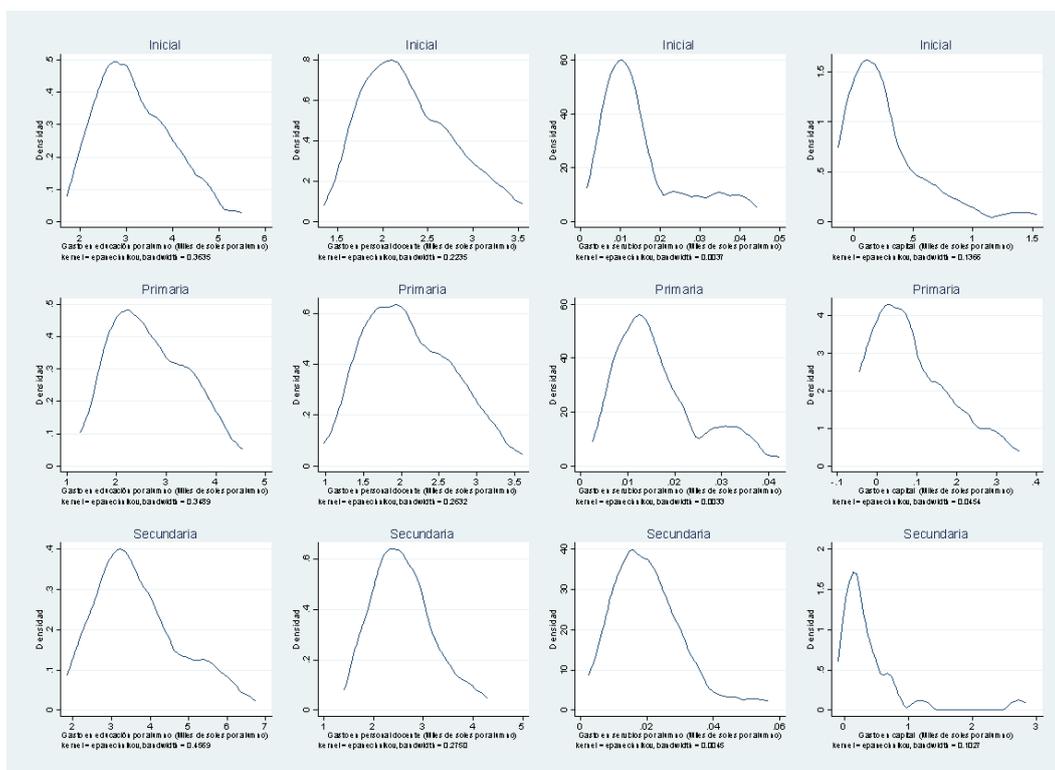


Fuente: SIAGIE 2021 y EVA 2021. Elaboración propia.

En relación con las variables de insumos escolares, como se mencionó, se va a emplear el gasto en educación básica que realizan los GR y las UGEL, para lo cual se utilizan distintos indicadores: (i) gasto en educación por estudiante, (ii) gasto en remuneraciones de personal docente por estudiante (no incluye personal administrativo), (iii) gasto en servicios básicos (p.ej., luz, agua) por estudiante y (iii) gasto de capital por estudiante. Se utiliza el gasto en personal docente dado que este tendría un efecto directo en la calidad de enseñanza a los y las estudiantes mediante el incremento del esfuerzo o desempeño por parte de los docentes (Verstegen y King, 1998); mientras, en el caso de los servicios, la literatura internacional muestra que existe una asociación entre las deficiencias en servicios básicos por parte de la escuela y el rendimiento de los estudiantes (UNESCO-LLECE, 2008; Duarte *et al.*, 2011).

De esta manera, se exploró mediante gráficos de distribución la variabilidad en los diferentes tipos de gastos que se usan para los análisis. Como se muestra en el Gráfico 13, en congruencia con lo expuesto en secciones previas, lo más resaltante es que hay regiones en las que los gastos por alumno de educación básica casi duplican el gasto promedio nacional. Asimismo, se aprecia que, en comparación con los gastos corrientes, el gasto en capital realizado por los GR es bastante menor.

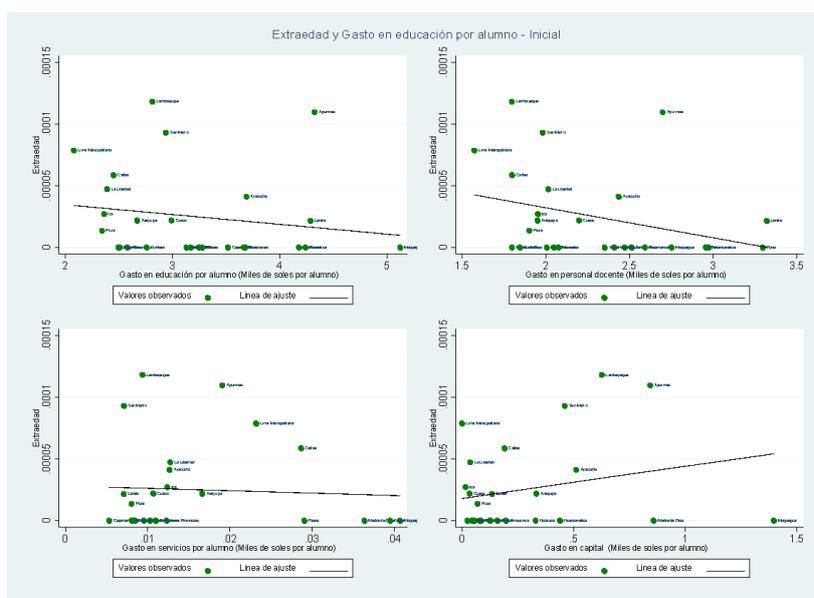
Gráfico 13. Distribución de los indicadores de insumo escolar por nivel educativo, 2021



Fuente: SIAF 2021. Elaboración propia.

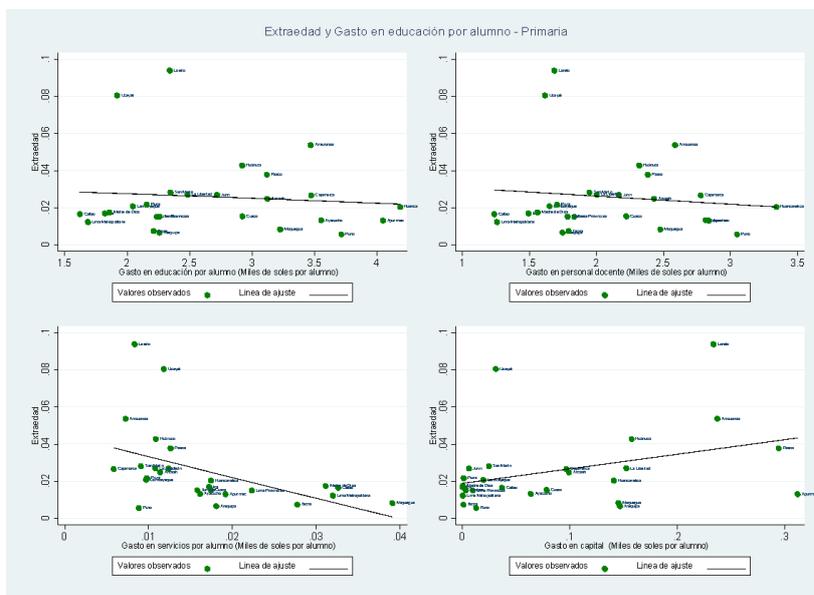
Habiendo descrito las variables de insumos y resultados que vamos a emplear para el análisis, podemos ver, a continuación, cuál es la relación entre ambos tipos de variables para cada nivel educativo. La primera variable que se explora es la extraedad. Como se aprecia en el Gráfico 14, existe una relación negativa entre el gasto en educación total por estudiante, gasto en personal docente por estudiante y gasto en servicios por estudiante con la tasa de extraedad en inicial y, más bien, se observa una relación positiva entre esta variable y el gasto en capital. El mismo patrón se aprecia en primaria (ver Gráfico 15) y, a nivel secundario, solo cambia la relación entre la prevalencia de extraedad y el gasto en capital por estudiante, donde se aprecia una relación negativa (ver Gráfico 16). Sin embargo, en ninguno de los tres niveles educativos se encuentra una relación estadísticamente significativa, lo cual va en línea con la baja tasa de prevalencia de extraedad en cada nivel y la poca variación existente de este indicador a nivel regional, como se mostró anteriormente.

Gráfico 14. Correlación entre el gasto regional en educación por estudiante (total, corriente y capital) y la extraedad en inicial, 2021



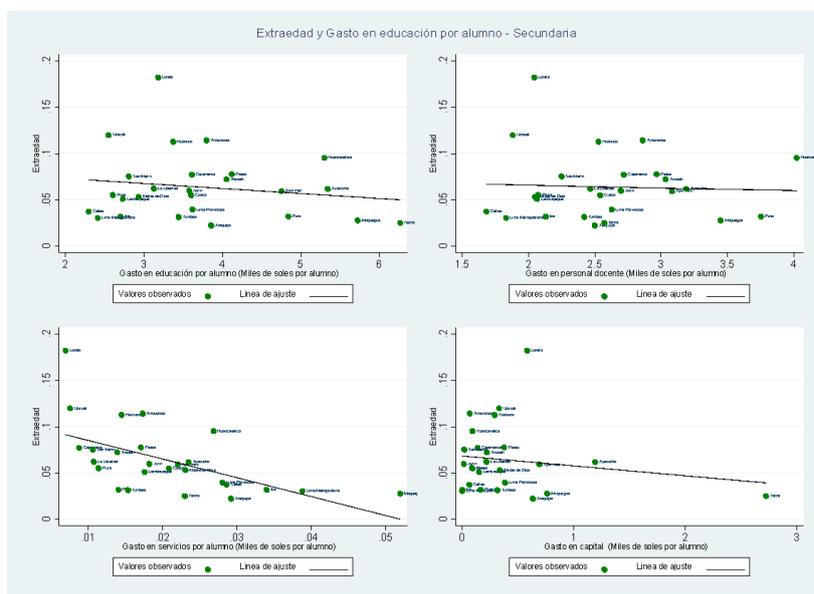
Fuente: SIAGIE 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 15. Correlación entre el gasto regional en educación por estudiante (total, corriente y capital) y la extraedad en primaria, 2021



Fuente: SIAGIE 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 16. Correlación entre el gasto regional en educación por estudiante (total, corriente y capital) y la extraedad en secundaria, 2021



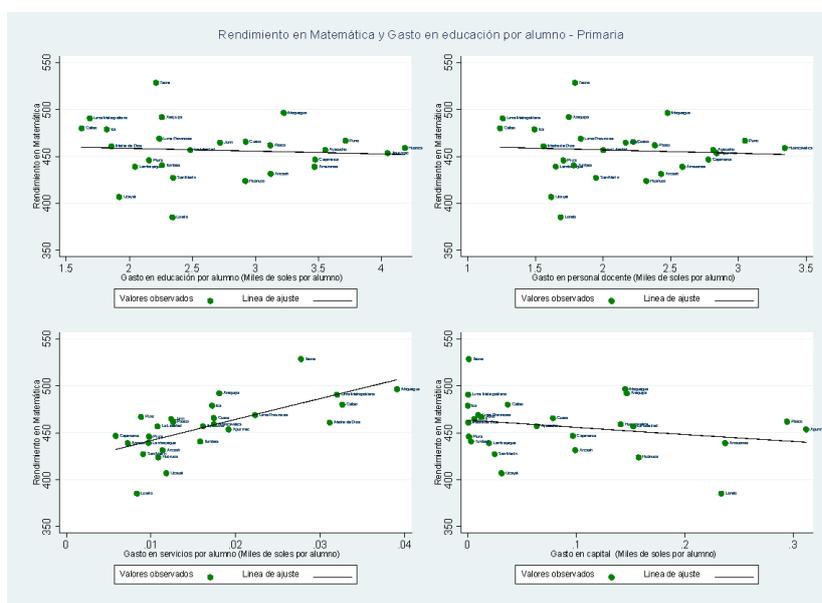
Fuente: SIAGIE 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Por otro lado, con relación al grupo de variables vinculadas con la calidad educativa (aprendizajes de los estudiantes medidos en pruebas estandarizadas), a nivel primario (ver Gráficos 17 y 18), se aprecia que no existe mayor relación entre el gasto regional total en

educación por estudiante o el gasto corriente (remuneraciones o bienes y servicios) por estudiante y el rendimiento de los estudiantes en matemática o lectura. En el caso del gasto en capital por estudiante, se aprecia una relación negativa para ambas áreas, pero esta no es estadísticamente significativa. A nivel secundario (Gráficos 19 y 20), el patrón varía completamente, pues se aprecia que existe una relación positiva entre el gasto total por estudiante, el gasto en servicios por estudiante y el gasto en capital por estudiante en ambas áreas de aprendizaje, siendo esta relación significativa para el gasto en bienes y servicios y en capital por estudiante.

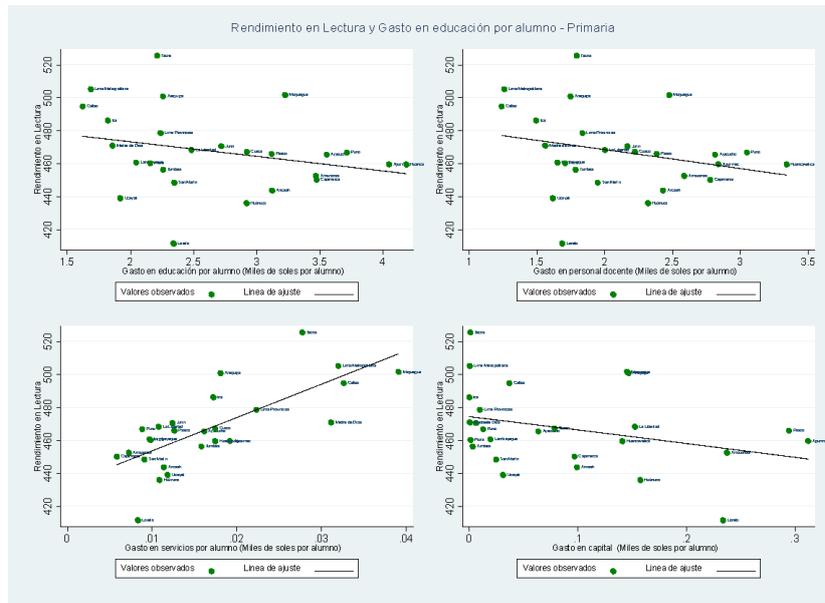
Cabe señalar que se realizaron los mismos análisis usando como unidad de análisis a las UGEL y se encontraron resultados similares; es decir, no se encontró mayor relación entre gasto en educación (total, corriente y capital) y la tasa de extraedad para los diferentes niveles educativos, pero sí se encontró relación con los resultados en las pruebas de rendimiento en matemática y lectura (ver Anexo 9).

Gráfico 17. Correlación entre el gasto regional en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en matemática en primaria, 2021



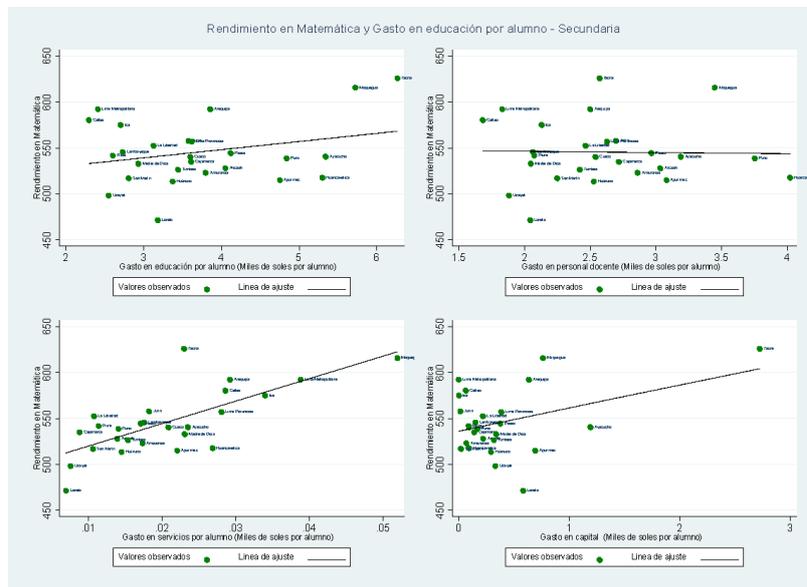
Fuente: Imputación con base en los datos de las ECE 2016, 2018, 2019 y 2022; SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 18. Correlación entre el gasto regional en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en comprensión lectora en primaria, 2021



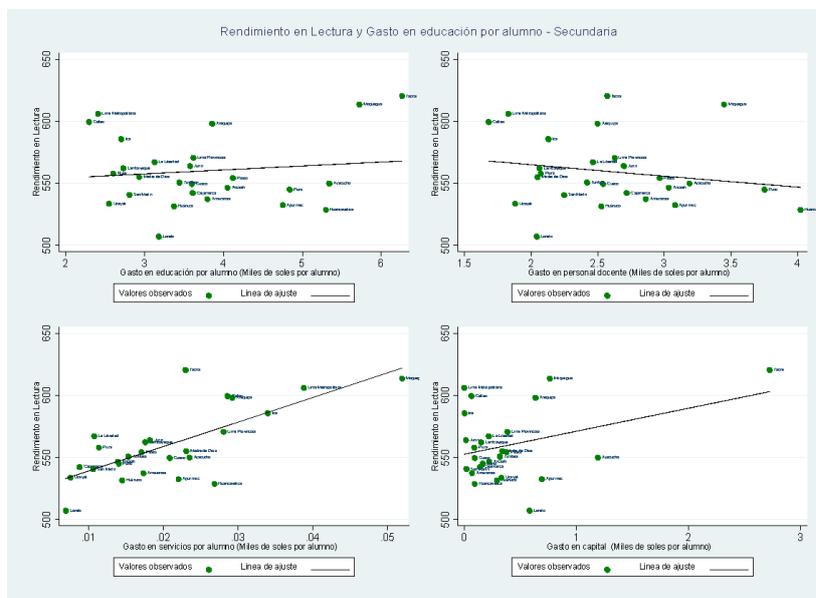
Fuente: Imputación con base en los datos de las ECE 2016, 2018, 2019 y 2022; SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 19. Correlación entre el gasto regional en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en matemática en secundaria, 2021



Fuente: Imputación con base en los datos de las ECE 2016, 2018, 2019 y 2022; SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 20. Correlación entre el gasto regional en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en comprensión lectora en secundaria, 2021



Fuente: Imputación con base en los datos de las ECE 2016, 2018, 2019 y 2022; SIAF 2021. Elaboración propia.

5.2. Estimación de la eficiencia relativa en los gobiernos regionales y las UGEL

En la presente sección, se muestran los resultados de la estimación de los índices de eficiencia relativa en el gasto por parte de los GR y las UGEL. Para ello, haremos uso de la información del gasto, descrita en la sección anterior, para generar las variables de insumos escolares a nivel de GR y de UGEL y relacionarlas con las variables de resultados escolares del sector estatal.³²

Solo en el caso de inicial, no se pudieron explorar indicadores de resultado relacionados a calidad educativa, dado que no se cuenta con variables, ya sea a nivel de UGEL o regional, que nos permitan incluirla en los análisis. Dado lo anterior y habiendo observado el comportamiento de las variables de resultado escolares en el nivel inicial, se optó por estimar los índices de eficiencia relativa solo en primaria (cuarto grado de primaria) y secundaria (segundo año de secundaria). Asimismo, como se evidenció en los análisis descriptivos mostrados en la sección previa, no existe mayor variación a nivel de GR en los indicadores de extraedad y permanencia escolar a nivel primario y secundario, motivo por el cual se usa como variables de resultado para los análisis de eficiencia a los resultados en las pruebas

³² Las variables de insumos y resultados escolares han sido estimadas solo para el sector estatal. Asimismo, en el caso de las estimaciones que vienen de muestras representativas de la población, para el cálculo de los estimadores a nivel de UGEL, se estimó el coeficiente de variación relativo CVR (error estándar estimado/parámetro estimado) para ver si la estimación era adecuada. Así, solo se reportan indicadores de bases muestrales si el CVR es menor o igual a 0.25.

de rendimiento de matemática y lectura, tanto a nivel de GR como de UGEL. Algo importante que recordar aquí es que solo se deben utilizar como insumos aquellas variables sobre las cuales las unidades tomadoras de decisión (GR y UGEL) tengan injerencia; de ahí que no se incluyan variables no discrecionales en la estimación de eficiencia técnica. Por último, los índices de eficiencia técnica estimados son relativos, dado que dependen de la muestra bajo análisis. En nuestro caso, se consideran todos los GR y las UGEL, por lo que permiten reflejar la situación del país. Asimismo, el índice de eficiencia oscila entre cero y uno. Valores iguales a uno indican que esa unidad tomadora de decisión está haciendo el manejo más eficiente de sus recursos para el logro del producto, dentro del grupo analizado. En otras palabras, no necesariamente un índice igual a uno indica que la unidad tomadora de decisión tiene en promedio estudiantes con el mayor rendimiento académico a nivel nacional, sino que esa unidad utiliza de manera eficiente sus recursos, dados los resultados educativos promedio que obtienen los estudiantes.

A nivel de GR y UGEL, se estima un modelo de datos panel tobit debido a la presencia de efecto techo en el indicador de eficiencia relativa. Las estimaciones de eficiencia técnica realizadas son orientadas al producto y asumen rendimientos constantes a escala, dado que lo que se busca con el análisis es tener una mirada de mediano plazo del sistema y además las unidades tomadoras de decisión (GR y UGEL) pueden variar su tamaño con el tiempo, a diferencia del uso de los rendimientos variables a escala, con los que se asume que el tamaño de las unidades tomadoras de decisión es fijo. Asimismo, los análisis que se presentan en esta sección asumen que existe efecto inmediato de las variables de gasto corriente (personal docente y servicios) y de capital sobre los resultados de los estudiantes;³³ sin embargo, en el Anexo 10, se presentan los resultados considerando que el efecto del gasto en capital se da dejando un periodo.³⁴ Los resultados de ambas especificaciones son indistinguibles, por lo que se optó por usar los resultados donde existe efecto en el mismo periodo de tiempo entre las variables de insumo y producto. Por último, los valores del índice de eficiencia técnica oscilan entre cero y uno; un valor igual a cero indica ineficiencia o mal uso de los insumos y valores iguales a uno señalan eficiencia o buen uso de los insumos. Los valores entre cero y uno son restados a uno y multiplicados por 100 para indicar el grado de ineficiencia en el manejo de los insumos.

³³ Ver el Anexo 7 para tener una descripción de todas las variables usadas en los análisis.

³⁴ Se estimaron los índices de eficiencia técnica usando el gasto en capital por estudiante rezagado un año; la correlación entre ambos índices (con y sin gasto de capital rezagado) es de 0.80 ($p < 0.00$) a nivel de los GR y de 0.99 ($p < 0.00$) en UGEL.

La Tabla 4 muestra los índices de eficiencia técnica estimados para cada uno de los GR a nivel nacional. Se puede apreciar que solo un GR ha logrado gastar en educación básica de manera eficiente en todos los años analizados, y este es el de Cajamarca. Las regiones que han logrado ser eficientes en tres de los cuatro años son Piura, Lima Metropolitana, Ucayali y la provincia del Callao.

Tabla 4. Índices de eficiencia técnica en los gobiernos regionales, primaria

Región	IET 2018	IET 2019	IET 2020	IET 2021
Amazonas	1.000	0.940	1.000	0.951
Áncash	0.843	0.699	0.720	0.763
Apurímac	0.536	0.489	0.582	0.582
Arequipa	0.805	0.751	0.890	0.911
Ayacucho	0.679	0.663	0.611	0.620
Cajamarca	1.000	1.000	1.000	1.000
Cusco	0.680	0.632	0.745	0.735
Huancavelica	1.000	0.470	0.598	0.555
Huánuco	0.703	0.672	0.758	0.785
Ica	0.910	0.927	1.000	1.000
Junín	0.759	0.660	0.800	0.822
La Libertad	0.833	0.730	0.866	0.905
Lambayeque	0.965	0.830	0.939	1.000
Lima Metropolitana	0.965	1.000	1.000	1.000
Lima Provincias	0.701	0.697	0.764	0.793
Loreto	0.932	0.970	0.865	0.975
Madre de Dios	0.932	1.000	0.876	0.815
Moquegua	0.557	0.452	0.583	0.587
Pasco	0.927	0.860	0.651	0.776
Piura	1.000	0.881	1.000	1.000
Callao	1.000	1.000	1.000	0.996
Puno	0.792	0.800	0.860	1.000
San Martín	1.000	0.886	1.000	0.965
Tacna	0.848	0.827	0.856	0.867
Tumbes	0.782	0.920	1.000	0.851
Ucayali	1.000	1.000	1.000	0.934

Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Nota: IET=Índice de eficiencia técnica.

En el caso de secundaria, se aprecia en la siguiente tabla que el número de GR que logran un manejo eficiente de sus recursos se ha incrementado; incluso, se aprecia que tres regiones de la selva (Loreto, San Martín y Ucayali) de manera sostenida logran un índice de eficiencia de uno, seguidas por Piura, Lima Metropolitana y Callao. De esta forma, se puede

apreciar que solo en el caso de cuatro GR se cuenta con un manejo eficiente de los recursos tanto a nivel primario como secundario (Piura, Lima Metropolitana, Ucayali y Callao).

Tabla 5. Índices de eficiencia técnica en los gobiernos regionales, secundaria

Región	IET 2018	IET 2019	IET 2020	IET 2021
Amazonas	0.810	0.749	0.657	0.728
Áncash	0.737	1.000	0.669	0.705
Apurímac	0.682	0.646	0.616	0.588
Arequipa	0.809	0.815	0.777	0.759
Ayacucho	0.662	0.630	0.620	0.594
Cajamarca	0.895	0.916	0.874	1.000
Cusco	0.814	0.811	0.763	0.768
Huancavelica	1.000	0.501	0.473	0.504
Huánuco	0.783	0.795	0.759	0.750
Ica	0.880	0.877	0.906	1.000
Junín	0.785	0.754	0.731	1.000
La Libertad	0.930	0.846	0.878	0.911
Lambayeque	0.892	0.907	0.980	0.922
Lima Metropolitana	1.000	1.000	1.000	1.000
Lima Provincias	0.702	0.705	0.701	0.693
Loreto	1.000	1.000	1.000	1.000
Madre de Dios	0.817	0.920	0.910	0.840
Moquegua	0.739	0.637	0.530	0.537
Pasco	0.591	0.593	0.601	0.674
Piura	1.000	1.000	1.000	1.000
Callao	1.000	1.000	1.000	1.000
Puno	0.857	0.762	0.638	0.681
San Martín	1.000	1.000	1.000	1.000
Tacna	0.820	0.837	0.795	0.825
Tumbes	0.784	0.767	0.769	0.785
Ucayali	1.000	1.000	1.000	1.000

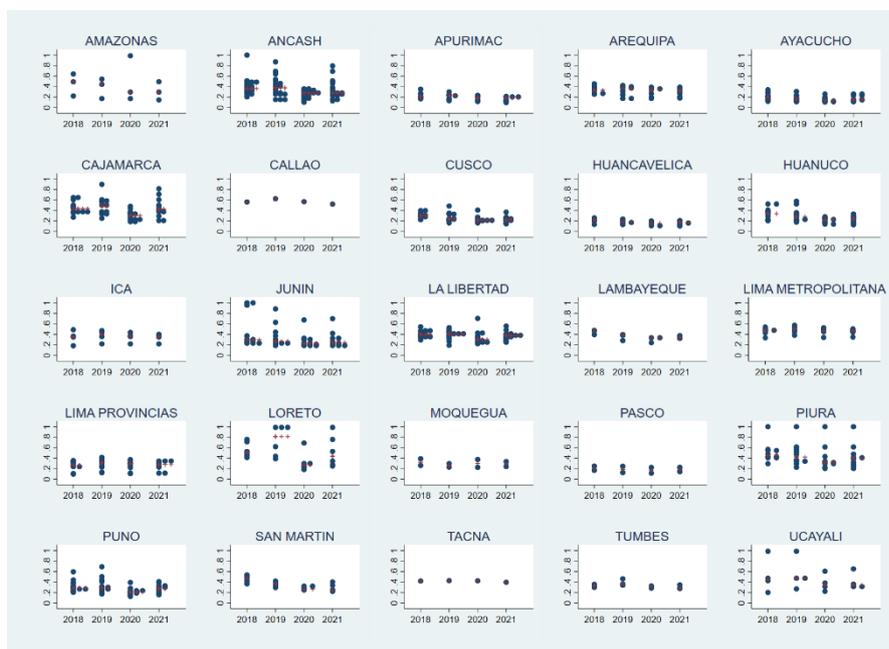
Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Nota: IET=Índice de eficiencia técnica.

Los siguientes gráficos muestran los resultados de la estimación del índice de eficiencia técnica a nivel de UGEL. En primaria (ver Gráfico 21), se aprecia que la mayoría de las UGEL son ineficientes en el manejo del gasto en educación. Son pocos los GR que cuentan con UGEL con índices de eficiencia técnica cercanos a uno. Los GR que presentan UGEL con índices de eficiencia técnica cercanos a uno en al menos alguno de los años analizados son Amazonas, Áncash, Cajamarca, Junín, Loreto, Piura y Ucayali. Sin embargo, solo en el caso de Piura se encuentra para todos los años analizados UGEL con índices de eficiencia técnica cercanos a uno.

Por su parte, en el nivel secundario (ver Gráfico 22), se evidencia un menor número de GR que cuentan con UGEL eficientes en al menos uno de los cuatro años explorados. Se aprecia que los GR de La Libertad, Loreto, Moquegua y Piura cuentan con UGEL cuyo índice de eficiencia técnica es alto y cercano a uno. Por otro lado, el caso de Piura es especial porque se puede apreciar, al interior, UGEL cuyos índices de eficiencia técnica son cercanos a uno pero de forma consistente a lo largo de los cuatro años analizados.

Gráfico 21. Distribución de los índices de eficiencia relativa del gasto de las UGEL, primaria



Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

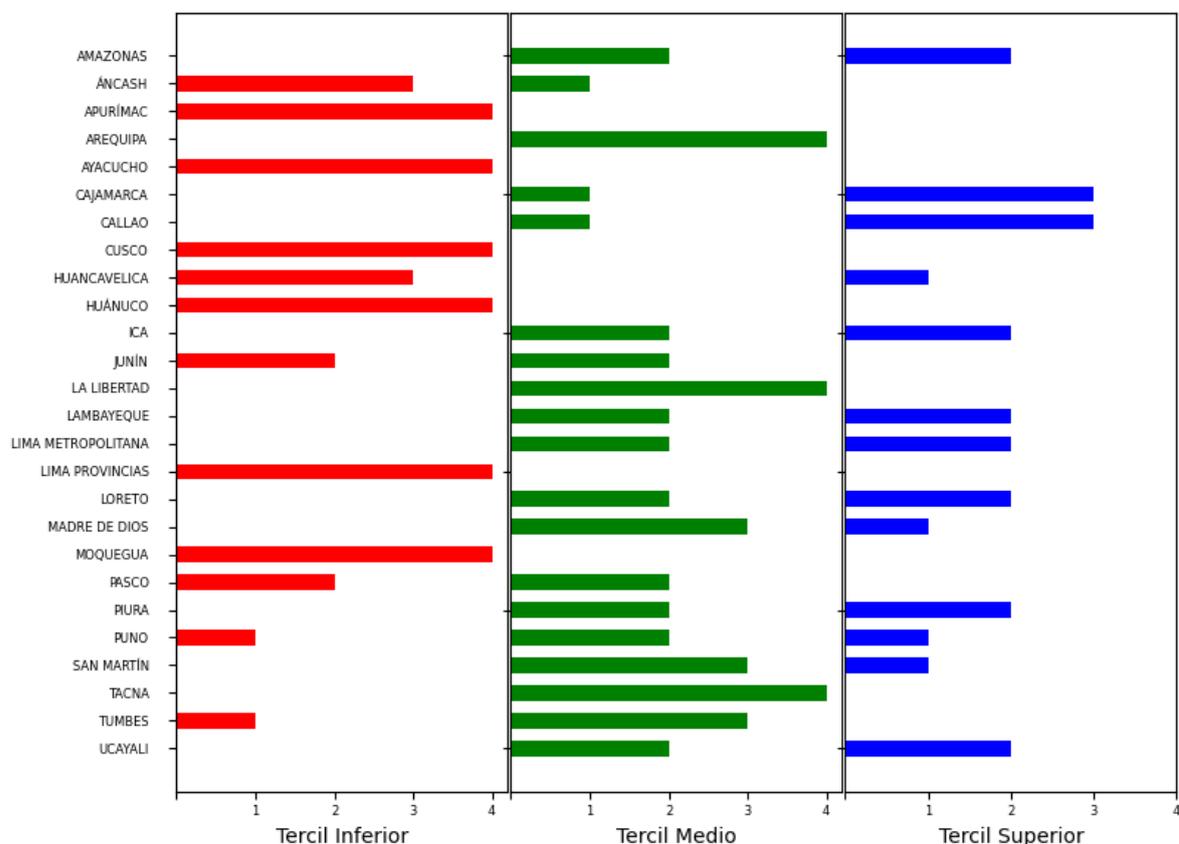
Gráfico 22. Distribución de los índices de eficiencia relativa del gasto de las UGEL, secundaria



Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Si bien se ha logrado identificar a GR y UGEL eficientes en el manejo de sus recursos, es necesario tener una idea de qué tan uniforme es este comportamiento a lo largo del tiempo. Para ello, se generaron terciles de eficiencia relativa para cada año y se exploró cuántas veces cada GR o UGEL se ha ubicado en cada uno de los terciles de eficiencia. El siguiente gráfico muestra que ninguno de los GR a nivel nacional ha logrado ser eficiente en el gasto los cuatro años analizados, lo cual en parte se puede deber al contexto vivido en el 2020 y 2021 debido a la pandemia de COVID-19. Se aprecia que Cajamarca y Ucayali son los GR que se han mantenido en el tercil superior de eficiencia para tres de los cuatro años analizados, y se cuenta con un buen número de GR que resultaron eficientes en el manejo del gasto en dos de los cuatro años analizados.

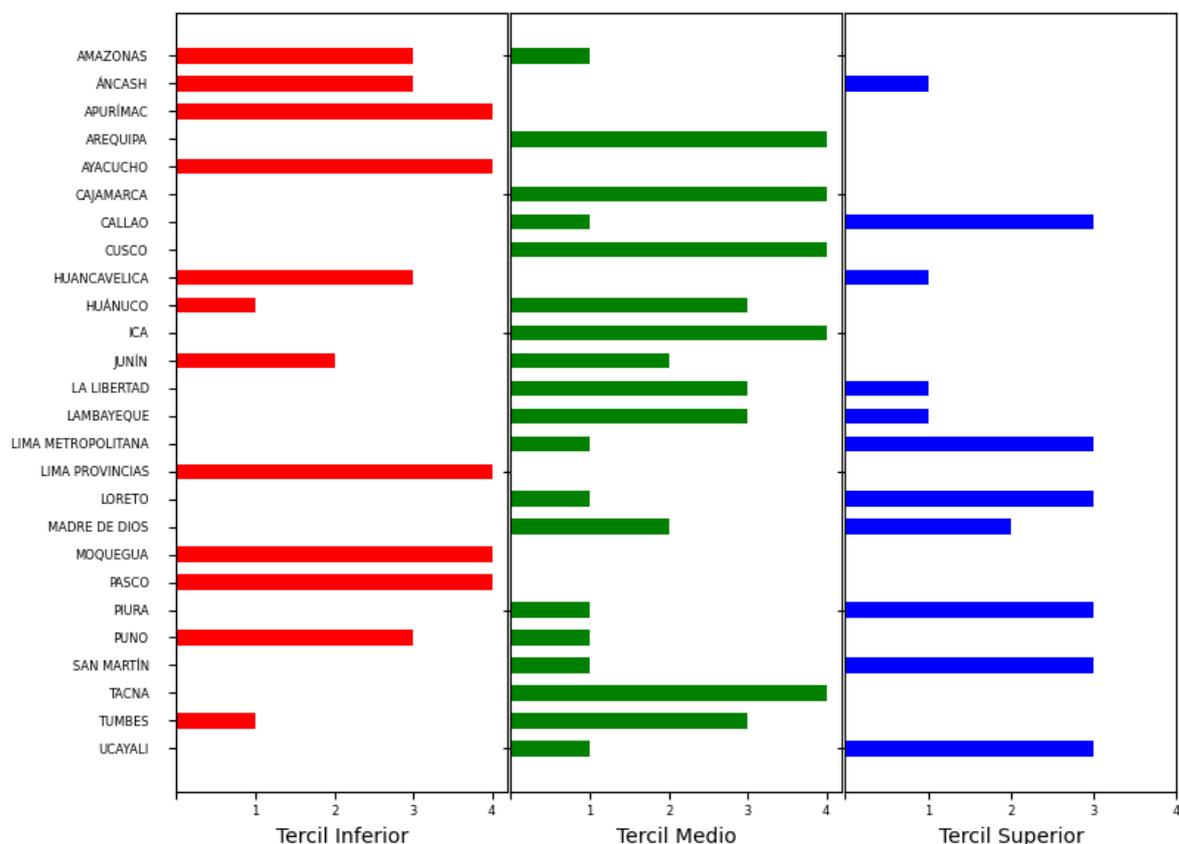
Gráfico 23. Número de veces que los gobiernos regionales se ubican en cada tercil de eficiencia relativa, primaria



Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

A nivel secundario, se puede apreciar que se cuenta con varios GR que han logrado ubicarse en el tercil superior de eficiencia en el gasto los cuatro años analizados. Así, Loreto, Piura, Ucayali y la Provincia Constitucional del Callao han logrado de forma sostenida tener un buen desempeño en cuanto al manejo de sus recursos financieros destinados a la educación, tanto a nivel primario como secundario.

Gráfico 24. Número de veces que los gobiernos regionales se ubican en cada tercil de eficiencia relativa, secundaria

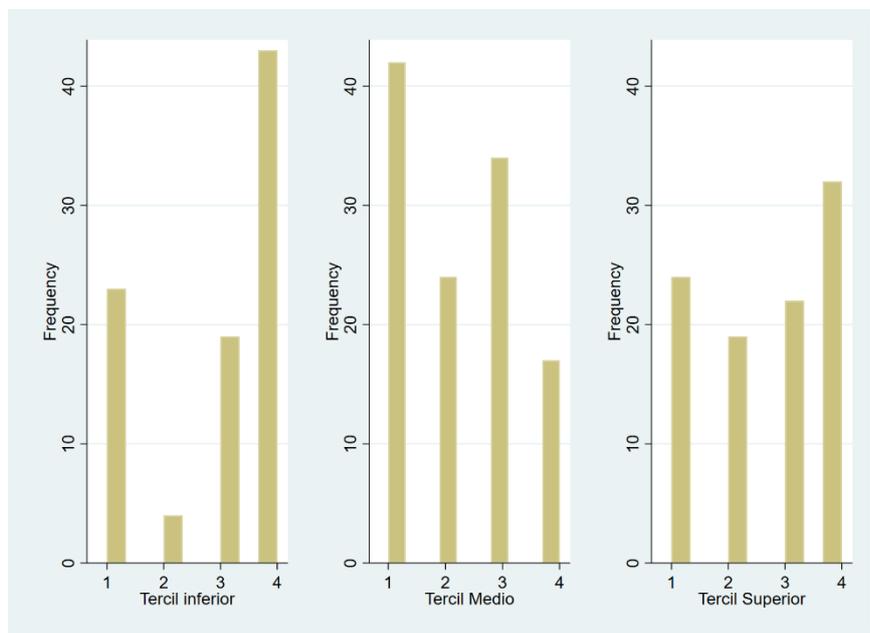


Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Finalmente, con relación a la eficiencia técnica de las UGEL, el siguiente gráfico muestra la distribución del número de veces que estas se han ubicado en el tercil inferior, medio y superior de eficiencia técnica. Así, se aprecia que 35 UGEL han logrado ubicarse en tercil superior de eficiencia. De esta manera, el 18% (35 de 199)³⁵ de las UGEL ha venido manejando su gasto en educación básica relativamente de la manera más eficiente en el periodo analizado, según el criterio de los terciles; como se vio anteriormente, esto estaría concentrado en pocos GR a nivel nacional.

³⁵ El número total de UGEL es menor al nacional debido a que solo estamos considerando aquellas UGEL que cuentan con información para todas las variables utilizadas en los análisis.

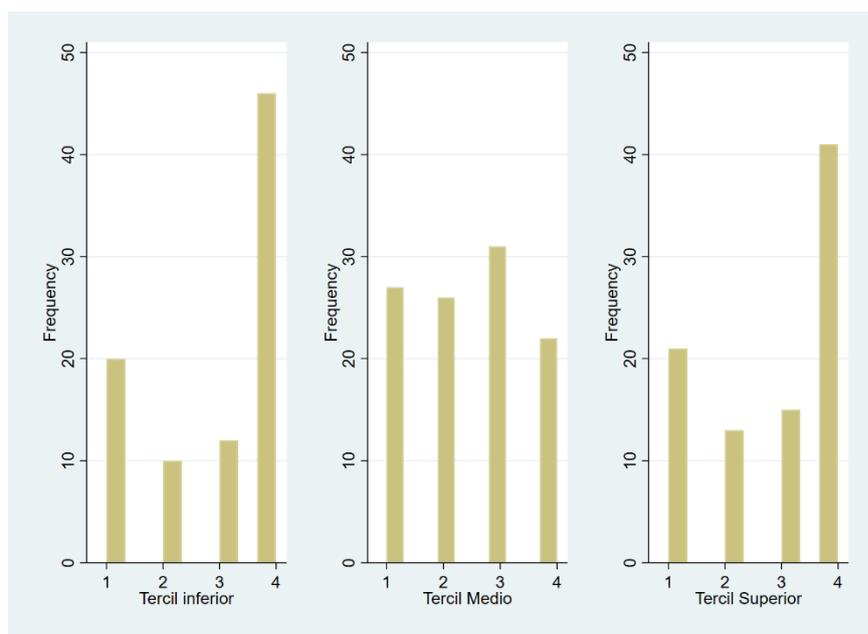
Gráfico 25. Número de veces que las UGEL se ubican en cada tercil de eficiencia relativa, primaria



Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

A nivel secundario (ver Gráfico 26), se puede apreciar que es mayor el número de UGEL que se ubican de forma sostenida en el tercil superior de eficiencia técnica (21%, 42 de 199).

Gráfico 26. Número de veces que las UGEL se ubican en cada tercil de eficiencia relativa, secundaria



Fuente: ECE 2018 y 2019, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

En resumen, se identifican GR y UGEL que muestran un uso eficiente de sus recursos e, incluso, un grupo reducido ha logrado sostener uniformemente ese comportamiento durante el periodo analizado, tanto en primaria como en secundaria. Sin embargo, estos GR y UGEL pueden tener distintas características o enfrentar distintos contextos, que influyen sobre sus niveles de eficiencia en el gasto. En tal sentido, corresponde revisar qué variables contextuales (no discrecionales) y de gestión (discrecionales) están asociadas con una mayor o menor eficiencia técnica por parte de los GR y las UGEL.

5.3. Factores asociados a la eficiencia del gasto en los gobiernos regionales y las UGEL

Para el análisis de los factores asociados a la eficiencia técnica estimada de los GR y las UGEL, se incorporaron dos tipos de variables. Por un lado, variables no discrecionales, que reflejan el contexto que puede afectar al quehacer educativo (tasa de analfabetismo, PBI per cápita departamental y porcentaje de población rural en el departamento); por otro lado, variables discrecionales (contar con plan de evaluación del personal DRE/UGEL, contar con especialistas del desempeño en la DRE/UGEL, existencia y aprobación de un plan de monitoreo, ejecución de planes de fortalecimiento de docentes, número de instituciones educativas en el ámbito de la UGEL/DRE y número de UGEL en cada GR) que guardan relación con la gestión pedagógica propia de estas instancias subnacionales.

Con relación al ajuste del modelo, se puede apreciar que en conjunto las variables ayudan a predecir la variable de interés (ratio de verosimilitud) y la variación entre individuos y panel es significativa, lo cual muestra que el modelo de panel empleado es adecuado; incluso, se puede apreciar que existe una mayor variabilidad temporal que individual en los resultados del indicador de eficiencia a nivel secundario, tanto en GR como en UGEL. Un último aspecto que se consideró en el análisis fue el ajuste de los errores estándar, dado que nuestra variable dependiente es una estimación y no una variable observada, por lo que se procedió a analizar la consistencia de los resultados usando como técnica de remuestreo el *bootstrapping*, utilizando para ello un total de 100 réplicas, lo que nos permite contar con inferencias estadísticas adecuadas.

En cuanto a las variables no discrecionales, en la Tabla 6 se evidencia que existen efectos diferenciados por nivel educativo. En primaria, el PBI por habitante tiene un efecto negativo y significativo sobre el nivel de eficiencia técnica tanto en GR como en UGEL. Esto indica que no necesariamente las regiones que invierten más por habitante en promedio son aquellas que logran ser más eficientes en su gasto en educación. En secundaria, se aprecia

que aquellas regiones con mayor tasa de ruralidad son aquellas que logran menores niveles de eficiencia técnica, aspecto que puede estar ligado con el mayor esfuerzo necesario para poder atender a las II.EE. en estos contextos y a las implicancias en términos de calidad educativa que tendría su no atención, en tanto la matrícula en secundaria está más concentrada en comparación con primaria. En otras palabras, no atender una institución educativa secundaria rural tendría un efecto sobre una buena cantidad de la demanda educativa.

Con relación a las variables discrecionales, no se encontró que muestren en conjunto efectos claros para un nivel educativo determinado, sino efectos aislados. La conducción de acciones de fortalecimiento de capacidades para docentes en servicio, por ejemplo, mostró un efecto negativo y significativo en primaria para los GR. Este aspecto podrá ser aclarado con el estudio cualitativo mediante la opinión de los especialistas de las UGEL y GR.

Por último, se aprecia que la escala importa. La cantidad de servicios educativos que se debe gestionar está asociada de forma positiva con el nivel de eficiencia técnica, tanto a nivel de GR como de UGEL; es decir, mientras mayor sea el número de servicios educativos, el gasto en educación por estudiante es realizado de una manera más eficiente. En el caso del número de UGEL por GR, se aprecia que existe un efecto negativo y significativo en primaria y secundaria, lo cual puede estar asociado con dificultades en la coordinación y supervisión dentro de cada GR.

Tabla 6. Análisis de factores asociados con el índice de eficiencia técnica para primaria y secundaria a nivel de GR y de UGEL

Dependiente: Índices de eficiencia técnica Especificación estándar	Gobierno regional		UGEL	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Tasa de analfabetismo	-0.954 (1.1467)	0.863 (1.2987)	-1.072** (0.4256)	-0.320 0.3088
PBI per cápita	-0.009*** (0.0014)	-0.005** (0.0023)	0.007*** (0.0014)	0.001 0.0017
Porcentaje de población rural	-0.306 (0.2318)	-0.564** (0.2199)	0.207** (0.0907)	-0.161** 0.0626
Cuenta con especialistas para monitoreo (Sí=1)	0.074* (0.0447)	-0.033 (0.0542)	0.004 (0.0293)	-0.019 0.0246
Realizó acciones de fortalecimiento para docentes (Sí=1)	-0.042* (0.0221)	0.004 (0.0297)	-0.027** (0.0109)	-0.002 0.0066
Tiene plan de monitoreo aprobado (Sí=1)	-0.020 (0.0335)	-0.006 (0.0379)	0.012 (0.0163)	0.001 0.0128
Plan de evaluación de personal				
Tiene pero no ejecutó	-0.021 (0.0312)	-0.043 (0.0420)	0.000 (0.0099)	0.005 0.0100
Ejecutó	-0.012 (0.0235)	0.022 (0.0298)	-0.030* (0.0157)	-0.002 0.0075
Logaritmo del número de instituciones en la UGEL/departamento	0.081*** (0.0187)	0.103*** (0.0215)	0.059*** (0.0119)	0.021* 0.0124
Logaritmo del número de UGEL bajo la DRE	-0.093*** (0.0181)	-0.073*** (0.0233)		
Constante	0.628*** (0.1566)	0.361* (0.1921)	-0.040 (0.0883)	0.255*** 0.0823
Varianza panel	0.069*** (0.0131)	0.092*** (0.0134)	0.137*** 0.0061)	0.119*** 0.0069
Varianza individual	0.076*** (0.0117)	0.075*** (0.0153)	0.086*** 0.0051)	0.062*** 0.0066
Estadísticos				
Observaciones tiempo	104	104	724	724
Correlación intraclase	0.454	0.598	0.715	0.787
<i>p-value</i> de la ratio de verosimilitud de significancia conjunta	0.000	0.000	0.000	0.000

Nota: Los coeficientes de correlación intraclase ("rho") son significativos para todas las especificaciones. Se realizaron ejercicios de remuestreo con 100 repeticiones usando *bootstrapping*, y se mantuvieron los mismos resultados; ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10.

6. Percepciones, prácticas y ejecución del presupuesto público en educación básica por parte de los gobiernos regionales y las UGEL

Esta sección se organiza en tres subsecciones. Primero, se describen algunas de las percepciones sobre el funcionamiento de la gestión presupuestal en educación. Segundo, se indagan los criterios y prácticas de asignación y ejecución de recursos por parte de las UEE y la coordinación con actores del nivel central como el MINEDU y MEF. Finalmente, se exploran las percepciones sobre los desafíos, fortalezas, oportunidades de mejora y lecciones aprendidas por parte de los actores involucrados en la asignación y ejecución del presupuesto público en educación.

Abordar estos tres aspectos aportará el tener un panorama más amplio sobre las condiciones que están facilitando o dificultando la implementación de una estrategia coordinada de asignación y ejecución de recursos entre los gobiernos nacional y regional, a través de las DRE y las UGEL, e identificar recomendaciones para mejorar la fase de formulación y ejecución presupuestal de las DRE y UGEL.

6.1. Percepciones sobre el funcionamiento de la gestión presupuestal en educación

Este apartado busca describir y analizar algunas de las principales percepciones compartidas por los/as funcionarios/as de DRE y UGEL respecto del sistema de gestión presupuestal en educación. En ese sentido, se concentra en analizar los discursos que han generado a partir de su experiencia de participación en los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal y en interpretar las percepciones que los sostienen. Este análisis se realiza porque, como se verá más adelante, muchas de estas percepciones ayudan a comprender los criterios y prácticas que se desarrollan para la asignación y ejecución del presupuesto educativo, así como su balance sobre las fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas.

Uno de los discursos más recurrentes entre los/as funcionarios/as entrevistados/as que pertenecen a las DRE y UGEL es que el presupuesto del que disponen como UEE es insuficiente para el óptimo cumplimiento de sus funciones y los desafíos que afrontan en sus respectivas jurisdicciones.

A nosotros anualmente nos dan un presupuesto inicial de apertura, lo que llaman el PIA, ¿no? Y ya eso viene con una programación de un año antes.

Se presenta toda nuestra programación, pero para los fines a lo que estamos abocados de la mejora de la enseñanza aprendizaje, no, *no es suficiente*. Es corto el presupuesto que *nos dan*, ¿no? (Funcionario/a de la UGEL Yauyos, énfasis propio)

Sin embargo, detrás de este discurso extendido y compartido existe un conjunto complejo de percepciones respecto del sistema de gestión presupuestal en educación básica regular en el Perú. Entenderlas es crucial para comprender los criterios y prácticas de los/as funcionarios/as de las diversas IGED en materia de programación, formulación y ejecución presupuestal.

La Ley General de Educación acoge la apuesta por una gestión pública descentralizada de la educación. Esto empata con un discurso compartido, por los/as funcionarios/as de DRE y UGEL que fueron entrevistados/as, sobre la importancia de que el sistema de gestión presupuestal se organice desde los territorios, a partir de las necesidades de las II.EE. En la experiencia de los/as funcionarios/as, su trabajo supone una mayor cercanía y conocimiento de la realidad de las II.EE. frente a las instancias del nivel central de gobierno, por lo que existe la percepción de que como IGED están en mejores condiciones para recoger y comprender sus necesidades, así como también para formular prioridades de sus respectivas jurisdicciones. De esta forma, aunque con matices, existe el discurso de que la gestión presupuestal debería organizarse “desde abajo”, atendiendo las prioridades que las IGED identifican para la gestión del servicio educativo. Aunque no es un discurso unívoco, sí es común encontrar entre los/as funcionarios/as la expectativa de que el sistema de gestión presupuestal recoja cada vez mejor las necesidades de las II.EE. y las UEE que se encargan de gestionarlas.

Lo que se debe hacer es que [...] siempre se debe incrementar [el presupuesto] de acuerdo a su realidad o también [...] pedir de acuerdo a sus necesidades, ¿no? (Funcionario/a de la DRE Huánuco)

De esta forma, un discurso compartido por los/as funcionarios/as entrevistados/as de DRE y UGEL es que, idealmente, la gestión presupuestal de la educación básica regular debería efectuarse “desde abajo”. En esa línea, el discurso es que la programación y formulación presupuestal debería realizarse a partir de sus necesidades como UEE y atendiendo a las características particulares de sus jurisdicciones. De la misma forma, existe el discurso de que la ejecución debería tener la flexibilidad suficiente para atender las contingencias que supone la dinámica cotidiana como UEE. Es decir, se espera una

gestión presupuestal acorde a las necesidades, con suficiente versatilidad y flexibilidad para adecuarse a las características de los contextos.

En todo caso, diría que los recursos que vienen del Ministerio [de Economía y Finanzas] deben llegar de frente a las [unidades] ejecutoras, porque a veces a través del gobierno [regional] llega y llega acá a destiempo, a veces insuficiente, se demora y etcétera, ¿no? [...] Y que el gasto se haga pues de acuerdo a las necesidades mismas de cada ejecutora, porque [...] a veces te dan un parámetro que a veces no puede gastar más allá. [...] Creo que ayudaría mucho para poder satisfacer las demandas, porque las demandas son muchísimas. Y no se puede muchas veces cumplir porque ya te vienen parametrados los gastos, ¿no? Eso sería un pedido, que nos den una autonomía plena a las ejecutoras, incluyendo la DRE, para poder gastar en las necesidades que realmente se tengan. (Funcionario/a de la DRE Lima Provincias).

Sin embargo, de manera transversal a los casos analizados, e incluso desde las entrevistas que se realizaron como parte del piloto del estudio, los/as funcionarios/as entrevistados/as de las DRE y UGEL comparten la percepción de que, a pesar de que hoy en día asumen una mayor cantidad de funciones en materia presupuestal, la gestión del presupuesto educativo sigue una lógica "de arriba hacia abajo". Es decir, perciben que las decisiones estratégicas sobre la asignación presupuestaria y los procedimientos de gasto están centralizadas, principalmente en el nivel central. Es aquí donde se definen los techos o límites dentro de los cuales los pliegos regionales pueden distribuir el presupuesto y elaborar lineamientos para la formulación presupuestaria de las UEE dentro de su jurisdicción. En esta percepción, el rol de las DRE y UGEL se limita principalmente a la ejecución de las decisiones tomadas "arriba" (en referencia al nivel central y a los pliegos regionales).

En parte, esta percepción se sostiene en el hecho de que el grueso del presupuesto educativo asignado a las IGED corresponde a la categoría de programas presupuestales (PP), que son un instrumento del presupuesto por resultados, cuyo diseño, implementación, seguimiento y evaluación se concentra principalmente en el nivel central de gobierno. Según coinciden los/as funcionarios/as, su participación en la programación y formulación de los PP es prácticamente nula. De esta manera, perciben que la gestión de esta categoría llega a ellos/as de forma exhaustivamente parametrizada, dejándoles un rol básicamente ejecutor.

Para los programas presupuestales, ellos sí, básicamente, ya tienen definido qué es, a dónde viene y qué es lo que tienen que hacer. [...] Ya viene establecido el rubro. Y acá se ejecuta. [...] Tiene sus metas, todo. (Funcionario/a de la DRE Huánuco)

Como en el programa ya viene todo diseñado, [...] nosotros simplemente garantizamos, damos el seguimiento para que se cumplan las metas. Viene el presupuesto ya bien definido. Nosotros no participamos ni hacemos nada más que acompañar y garantizar su cumplimiento como programas presupuestales. (Funcionario/a de la DRE Lima Provincias)

Sin embargo, fuera de los programas presupuestales (aunque no completamente independientes de estos) existen otras categorías como la de acciones centrales (AC) y asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (APNOP). Las AC comprenden las actividades orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros, de modo que el presupuesto asignado a esta categoría permite financiar los costos de operación de las UEE. Por su parte, el presupuesto de APNOP se destina a las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en la entrega de un producto a una población determinada.

A pesar de que estas categorías se gestionan de una manera distinta a los programas presupuestales, en tanto responden a la planificación de la propia UEE, la percepción de verticalidad persiste. Por un lado, el presupuesto que corresponde a dichas categorías representa un porcentaje mucho menor, prácticamente marginal, en comparación al presupuesto que llega para programas presupuestales y que es formulado desde el MINEDU. En su experiencia, la mayor parte del tiempo que disponen se destina a gestionar el presupuesto siguiendo las detalladas pautas del nivel central de gobierno, por lo que los/as funcionarios/as de DRE y UGEL tienden a ver que su trabajo adquiere un carácter principalmente operativo o ejecutor.

Por otro lado, más allá de que pueden programar y formular su presupuesto como UEE, los/as funcionarios/as de DRE y UGEL perciben que, al final, lo que se prioriza son los “techos” presupuestales del MEF, calculados en base a los promedios históricos de gasto de las diferentes UEE. Es decir que, si bien se organizan internamente para sistematizar sus necesidades como UEE para el cumplimiento de sus funciones asignadas, el resultado de este proceso no se toma en cuenta, puesto que al final el

MEF asigna presupuesto a partir del gasto histórico y los pliegos regionales lo distribuyen entre las UEE a partir de esos techos presupuestales.

En la programación se plantea todo lo necesario para cada unidad ejecutora, pero el Ministerio de Economía, al momento de informar al pliego los techos presupuestales para la formulación en sí, ya vienen ya con los históricos [...]. A veces se programan todos los recursos, lo que se puede prever para todo el año, pero no es aprobado. Siempre nos dan los recursos históricos. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Según mencionan los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, estos techos presupuestales marcan la pauta del proceso de programación y formulación presupuestal, de tal forma que las UEE deben acomodarse a ellos, incluso si están por debajo de lo que necesitan para cumplir sus funciones.

Para ya nosotros programar en el Módulo de Programación Multianual, que es el módulo del Ministerio de Economía, ya recibimos los correos electrónicos del pliego [...]. Entonces, ellos ya nos asignan mediante el correo, nos pasan los correos, distribuido el techo presupuestal para todas las ejecutoras y lo que nosotros hacemos es prácticamente un traslado de información nada más al sistema, porque ya no, no podemos reflejar nuestros costos reales, digamos, al sistema, sino ya lo que el Ministerio está ordenando. (Funcionario/a de la UGEL Chota)

Desde la perspectiva de los/as funcionarios/as del MINEDU entrevistados, si bien se reconoce que el sistema de financiamiento de la educación en el Perú efectivamente funciona “de arriba hacia abajo”, se matiza en que en general desde el nivel central se busca tender puentes con las UEE para dialogar respecto a las necesidades que se comunican como parte de la programación presupuestal.

El ejecutor llena el módulo [...]. Te reúnes con ellas [las UEE], tú antes de eso revisas lo que han puesto, identificas algunas cosas que resaltan, digamos, te reúnes con ellas, tienes como un pedido de información, haces un poco de énfasis en algunos conceptos y, luego, tú ajustas en el módulo a través de una columna que se llama priorización. Usualmente la priorización se hace a través de históricos, lo cual es el promedio que les

han dado en los últimos tres o cuatro años. (Exfuncionario/a de UPP-MINEDU)

La percepción de verticalidad en la gestión presupuestal de la educación por parte de las UEE puede resultar problemática en varios sentidos. Como se mencionó anteriormente, entre los/as funcionarios/as de DRE y UGEL existe la percepción de que debido a la naturaleza de su trabajo tienen más cercanía con las II.EE. y que, por tanto, conocen y comprenden mejor sus realidades y necesidades. La constante priorización de los promedios históricos de gasto por parte del MEF, frente a los presupuestos programados y formulados desde las UEE, genera la percepción de que el sistema de gestión presupuestal no recoge efectivamente las necesidades de las UEE y, por tanto, de las II.EE. que hacen parte de su jurisdicción.

Nosotros pedimos información al día [sobre las] necesidades y se plantean, pues, ¿no? Pero cuando vienen los techos, los techos vienen [...] a lo que asigna el MEF. Dicen: “El año pasado has tenido 30, vas a tener también 30”. *Pero esa no es la realidad.* Esa no es la realidad, porque la realidad es lo que tengo, lo que es el punto de intercambio y el costo. (Funcionario/a de la DRE Piura, énfasis propio)

En este aspecto, es importante señalar que, debido a la pandemia, es posible que se hayan alterado los promedios de gasto histórico. De modo que además de que, en general, los/as funcionarios/as de las UEE perciben que sus necesidades no son cubiertas, con la pandemia esta situación se pudo haber agudizado. Esto es algo que es reconocido por los/as funcionarios/as del nivel central.

Los promedios están un poco distorsionados por la pandemia porque hay algunos conceptos que por pandemia no se enfocaron tanto, servicios básicos, sobre todo estos relacionados a la operación de locales escolares, servicios básicos, materiales, viáticos, por ejemplo, están un poco distorsionados por la pandemia. Ahí puedes aplicar algunas cosas de corrección, tomar algunos promedios prepandemia, pero sí puede ser que en este proceso los promedios de pandemia hayan impactado en la programación. (Funcionario/a de UPP-MINEDU)

Entre los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, se reconoce que formalmente existen mecanismos para recoger sus necesidades como UEE. Por ejemplo, como parte del

proceso de programación multianual de bienes, servicios y obras (PMBSO), se identifica al cuadro multianual de necesidades (CNM) como herramienta de gestión, cuyo proceso de elaboración resulta una oportunidad para que las áreas planteen sus necesidades y se discutan las prioridades como UEE en torno a este rubro. Sin embargo, los/as funcionarios/as de las UEE perciben que lo que resulta de este proceso no es tomado en cuenta ni es relevante para lograr una mayor asignación presupuestal. En ese sentido, aunque valoran positivamente la herramienta, por la oportunidad de diálogo interno que abre, existe la percepción de que no resulta relevante para la gestión presupuestal.

Acá nosotros discutimos. Para hacer el cuadro de necesidades, discutimos. Eso está bien, pero el problema es que cuando hacemos esa discusión todo queda en saco roto porque no tenemos presupuesto. (Funcionario/a de la DRE Huánuco)

Asimismo, los/as funcionarios/as de las UEE reconocen que existen mecanismos para plantear demandas adicionales a los presupuestos asignados, en caso de que estos no sean suficientes para financiar sus necesidades. Sin embargo, basados en su experiencia, perciben que estos mecanismos pocas veces logran modificaciones significativas que les permitan cubrir sus necesidades, por lo que los conciben como trámites usualmente infructuosos.

Sí se presentan las famosas demandas adicionales, que no es otra cosa que entre comillas “pedir una demanda adicional”, algo que en la práctica no te van a dar, pero tienes que cumplir [...]. [El Ministerio de] Economía te da en base a los techos que ellos asignan. (Funcionario/a de la DRE Piura)

A pesar de considerarlos trámites usualmente vanos, algunos/as funcionarios/as de las DRE y UGEL igualmente los realizan como una forma de dejar evidencia de que sus necesidades no están siendo atendidas. Esto es relevante porque revela que, desde las UEE, existe un interés por comunicar al nivel central que los presupuestos asignados no logran cubrir sus necesidades y las de sus jurisdicciones. De hecho, varios/as de los/as funcionarios de las DRE y UGEL reiteraron que siempre que tienen la oportunidad, comunican y evidencian este aspecto. La no atención o no respuesta a estos intentos comunicativos por parte de las UEE contribuye a reforzar la percepción entre los/as funcionarios/as de DRE y UGEL de que el nivel central está desconectado

de la realidad de los territorios e, incluso, puede reforzar una cierta percepción de desinterés respecto de los desafíos que afrontan como UEE.

Al momento que llegan los techos, cursamos documentos indicando que para tal partida no alcanza el presupuesto, y vía documento, *para que quede en evidencia* que se pide lo que falta. Porque si no se cursa documento, se tiene la concesión de que todos los recursos están bien asignados [...]. Entonces, se coordina siempre con el pliego [...] y se presenta como demanda adicional al final [...]. Se hacen los requerimientos a través del pliego. Se envían, pero eso es a veces *un saludo a la bandera*, ¿no? Ahí, ahí queda. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca, énfasis propio)

Los/as funcionarios/as reconocen que existen espacios para sustentar la programación y formulación de su presupuesto ante el MEF. Sin embargo, esta sustentación se realiza a través del pliego regional. Entre los/as funcionarios/as de las DRE y las UGEL, existe la percepción de que el pliego regional no siempre las representa adecuadamente o que no comunica las necesidades de cada UEE con efectividad. Algunos/as funcionarios/as de DRE y UGEL mencionan que preferirían contar con un tiempo para exponer sus necesidades directamente ante el MEF.

Antes de la pandemia, en toda programación y formulación se viajaba al mismo Ministerio de Economía, todas las ejecutoras, o parte del pliego con algunas ejecutoras grandes, a la sustentación de la programación y a la sustentación de las demandas adicionales. Pero después de la pandemia ya no ha habido eso [...], esperamos que este año se retome, porque ahí en el Ministerio de Economía es más fácil estar presente y reclamar los recursos que te faltan y que te asignen ahí nada más, porque ahorita en pandemia ya no hubo eso y asignaban los recursos y las demandas. [...] Ya nos aceptaba a través del especialista porque hay un especialista para la zona norte, ¿no? Distribuía y atendía cada unidad ejecutora un tiempo determinado para sustente todo su presupuesto. *Entonces nos daba tiempo*, aclarábamos todo. Era mejor presencial, porque ahí conversábamos directamente con el especialista. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca, énfasis propio)

La cita anterior es interesante, puesto que lo que se reclama no solo es que los trámites que hacen parte del proceso de programación y formulación presupuestal resulten en una mayor asignación presupuestal, a favor de las demandas de la UEE, sino que las

instancias del nivel central les otorguen tiempo para explicar dichas demandas, a partir de una exposición de sus necesidades y de por qué consideran que son importantes de atender. Esto muestra que no solo se demanda mayor asignación presupuestal, sino espacios de diálogo en los que se escuchen las necesidades de las UEE en tanto instancias de gestión descentralizada.

La percepción de que los esfuerzos que realizan como UEE para dialogar, recoger y consolidar sus necesidades son infructuosos desincentiva los procesos de planificación. Así, algunos/as funcionarios/as entrevistados/as, especialmente aquellos que pertenecen a las áreas de Gestión Institucional, mencionan que, en sus respectivas UEE, notan que sus pares en las demás áreas se sienten desmotivados de participar en las actividades que corresponden a la planificación, con implicancias para el proceso de programación y formulación presupuestal, puesto que las perciben como labores que toman tiempo y esfuerzo, pero que, al final, lo que resulta de estas no es tomado en cuenta, debido a que se priorizan los “techos” presupuestales definidos desde el MEF.

Digamos que hacemos reuniones y, [en esas] a nosotros [las áreas usuarias] nos piden un presupuesto de 2000, pero nos dan un techo de 1000 [...]. Entonces, ahí tenemos un desbalance. Entonces, muchas de las oficinas dicen: “¿Por qué estamos trabajando, si es que nosotros requerimos de tanto, pero solo nos dan esto?”. El cuadro multianual [de necesidades] o hacer una planificación toma tiempo, toma días. Entonces, muchas veces las oficinas, a veces, no quieren trabajar por el tema de que dicen: “No, pero yo quiero esto y solamente llega esto, *¿ya para qué, para qué, para qué trabajo?*”. Claro, entonces ellos lo ven como que un trabajador, no sé, como si lo estuviesen haciendo así *por gusto*. *¿Para qué trabajo si es que no me va a llegar?* Ese es el tema. (Funcionario/a de la DRE Huánuco, énfasis propio)

Las experiencias de los/as funcionarios/as alrededor de la programación y formulación presupuestal y los discursos que generan en torno de ellas hacen que estas fases presupuestarias se perciban como procedimientos burocráticos, antes que estratégicos.

Para eso de la programación multianual, es casi un tema informático no más. Tú dices: “Yo tengo estas necesidades”. Presentas, pero cuando ya vas a ingresar, ya tienes las brechas. No se puede ingresar más de lo que ya está previsto. Ahí vienen los techos presupuestales que te los asigna [el

Ministerio de] Economía. Y cuando tú quieres ingresar, bloqueo.
(Funcionario/a de la DRE Piura)

Esta desmotivación por las tareas de planificación tiene implicancias a nivel de gestión presupuestal. Algunos/as de los/as funcionarios/as de planificación tienen la percepción de que los procesos que lideran no reciben la participación del resto de áreas. Por ello, las labores relacionadas a planificación terminan concentradas en los/as funcionarios/as encargados de finanzas, planificación y/o presupuesto, con muy limitada participación de las demás áreas de las UEE. Sin embargo, cuando estas áreas requieren presupuesto para realizar sus actividades, se enfrentan a que el presupuesto está alineado a lo que planificaron como UEE, que a veces resulta insuficiente para lo que demandan. Frente a esto, deben realizar trámites adicionales para resolver cómo financiar sus actividades, que a su vez toman tiempo y retrasan la ejecución.

[En la antigua UGEL donde trabajaba, la señorita de planificación decía:]
“Aquí nadie me hace caso, nadie hace caso al POI, piensan que es pérdida de tiempo”. Entonces, yo lo único que hago es repetir y repetir y después vienen los problemas, porque quieren para tal cosa y no tienen la específica presupuestal para poder ejecutarla y tenemos que estar haciendo modificaciones de modificaciones de modificaciones [...], pero aquí ya no veo que pasa eso. (Funcionario/a de la UGEL Chota)

Además de la percepción de que el sistema de gestión presupuestal funciona “de arriba hacia abajo”, existe la percepción de que este resulta bastante rígido, tanto en cuanto a programación y formulación como en materia de ejecución presupuestal. No solo es que las decisiones estratégicas se toman “arriba”, sino que los procedimientos establecidos para la programación, formulación y ejecución presupuestal están exhaustivamente normados desde el nivel central. Asimismo, las herramientas de gestión y sistemas de información están parametrizados a la luz de dicha normativa, de tal forma que cuando las UEE desarrollan sus procesos de programación, formulación o ejecución no pueden introducir mínimos ajustes.

Al sistema tú no le puedes ingresar un sol más o un sol menos, porque le ponen un candado [...]. Si quieres asignar a otra cosa, no se puede. Tú no le puedes sacar de otro lado, ni sacar de ellos para nada. (Funcionario/a de DRE Piura)

Los/as funcionarios/as que tienen más años trabajando en las áreas de Gestión Institucional, Planificación y/o Presupuesto coinciden en percibir que, con los años, el sistema se ha vuelto más rígido.

Antes [las normas técnicas] eran más flexibles, ahora son un poco *más agresivas*, como dicen. No puedes cargar como antes [que] cargabas a una partida [diferente] y, normal, no pasaba nada. Ahora, sí te pone como trabas, es más cuidadosa de la norma. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca, énfasis propio)

Desde las UEE, existe la percepción de que su dinámica cotidiana involucra un alto nivel de contingencias e imprevistos, pero que el sistema de gestión presupuestal se sostiene en mecanismos de gestión poco flexibles. Aunque se reconoce que existen mecanismos para realizar modificaciones al presupuesto originalmente programado y/o formulado, se perciben como trámites engorrosos y lentos, que no responden a la urgencia de algunas necesidades de ejecución en las UEE.

Aunque la rigidez puede resultar problemática, varios/as de los/as funcionarios/as mencionan que no les parece que esta sea negativa en sí misma. Reconocen algunas de sus potencialidades, como por ejemplo que minimiza la probabilidad de error, favorece el seguimiento, así como la rendición de cuentas.

Normalmente, hacemos lo que está enmarcado en la normativa, ¿no? Y obviamente, por ejemplo, si yo me equivoqué, [...] ingresé datos que la norma no permite, el mismo sistema ya te observa. Ya sabes que lo hiciste mal. Entonces, tienes que pedir que lo rechacen y lo corriges o lo anulas. Sí, porque ya el sistema mismo te bloquea, pues no puedes hacer lo que no está dentro de la normativa. (Funcionario/a de la UGEL Chota)

La percepción respecto a la rigidez adquiere una valoración negativa cuando, debido a esa rigidez, se ven afectadas las necesidades de las UEE para el cumplimiento de sus funciones; es decir, cuando, más allá de la rigidez del sistema de gestión presupuestal (procedimientos, herramientas, normas, etc.), no hay suficientes mecanismos para adaptar su funcionamiento a las características y contingencias particulares de cada UEE. Esto lleva a pensar a los/as funcionarios/as de DRE y UGEL que debería existir un mayor margen de flexibilidad.

Está bien, está bien, lógico, está bien. Por ejemplo, se hace una modificatoria, no está de acuerdo a ley, rebota, ¿no es cierto? Exacto [...]. Ya solito el sistema te lo manda, te lo bloquean. [...] Porque si no, estaríamos cayendo en error [...] y después vendría el proceso, la sanción. Por eso, en parte está bien, está bien. Pero deberían ser flexibles las normas en algunos casos, de acuerdo a la necesidad, a la realidad de cada ejecutora. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Dentro de la verticalidad y la rigidez, uno de los pocos mecanismos que perciben como flexibles son las transferencias por compromisos de desempeño (CdD). Los CdD son una herramienta de incentivos que otorga recursos adicionales a las UEE por el cumplimiento de determinadas metas educativas, con la finalidad de promover una gestión por resultados en el sector educación. Los CdD se definen a partir de indicadores y metas que son planteados desde el MINEDU. La Unidad de Financiamiento por Desempeño (UFD) del MINEDU, a partir de un diagnóstico del sector educación y la identificación de nudos críticos en los procesos, propone una lista de indicadores. Esta lista se dialoga con las unidades orgánicas del MINEDU, para que, a partir de su experiencia, complementen la identificación de aquellos procesos clave que están enfrentando dificultades, especialmente en los territorios, y propongan indicadores que puedan ser incorporados a la lista. Estas propuestas son evaluadas por la UFD y se consolidan en una lista final de indicadores y metas.

A pesar de que su planificación está centralizada en el MINEDU y que, en ese sentido, su diseño reproduce la lógica “de arriba hacia abajo”, es un mecanismo que se percibe como más flexible y relativamente más adaptado a las realidades de las UEE. En parte, porque la forma como actualmente se definen las metas por CdD desde MINEDU involucra mecanismos de adaptación a la diversidad territorial. A consideración de que no todas las UEE enfrentan los mismos desafíos ni se encuentran en las mismas condiciones para su cumplimiento, las metas se adaptan a cada IGED, de modo que cada una de ellas cuenta con metas específicas.

Las metas se colocan por indicador, pero también a nivel de instancia de gestión educativa descentralizada, porque sabemos que no todos tienen las mismas dificultades en territorio; unos tienen mayor reto o mayor dificultad, quizás son más rurales, tienen mayor dispersión, están en zona selva, entonces las metas se ajustan dependiendo de las características del territorio de cada jurisdicción. Por eso es que cada DRE o UGEL tiene su

propia meta en cada uno de los indicadores y cuando cumplen estas metas acceden a recursos monetarios adicionales a su presupuesto institucional de apertura, que luego pueden invertir en servicios educativos de su jurisdicción. (Funcionario/a de MINEDU)

Una vez que se les comunica a las IGED sus respectivas metas, estas se organizan internamente para el cumplimiento de los compromisos en los plazos establecidos desde el MINEDU y elaboran un plan de uso de recursos (PUR). El PUR es un instrumento que permite a las IGED planificar y organizar los recursos que podrían recibir, según su cumplimiento en los CdD.

En general, entre los/as funcionarios/as de DRE y UGEL entrevistados/as, existe una valoración positiva frente a los CdD como mecanismo de transferencia condicionada al desempeño, en tanto resultan incentivos al cumplimiento oportuno de procesos clave para el funcionamiento del servicio educativo. Aunque se reconoce que cumplir estos procesos hace parte de sus funciones normativamente establecidas, perciben positivamente el mecanismo de CdD en tanto resulta un incentivo para su cumplimiento oportuno.

Yo diría que sí [funcionan]. Si bien es cierto [que] es parte de las funciones y de los plazos que se deben cumplir a nivel de nosotros [...] para dar fluidez a este cumplimiento, entonces los compromisos tienen pues un plus ahí, *un incentivo*, y eso ha hecho que las UGEL también gasten a tiempo y bien. Creo que sí ha funcionado, porque al menos esos plus que después nos dan ya sabemos que eso nos va ayudar en muchas cosas. Yo lo veo bien. (Funcionario/a de la DRE Lima Provincias, énfasis propio)

Asimismo, se valora positivamente el mecanismo en tanto genera una oportunidad para que las diferentes áreas de las UEE dialoguen y coordinen entre sí alrededor del cumplimiento de las metas y la definición de prioridades sobre los rubros de gasto de la transferencia. Por un lado, en aras de lograr el cumplimiento del compromiso, se definen responsables por compromiso y una dinámica de seguimiento al avance. Por otro lado, algunos/as funcionarios/as señalan que la elaboración del PUR resulta una oportunidad para que las áreas discutan sus necesidades y prioridades para definir en qué rubros se va a gastar la transferencia por cumplimiento de los CdD.

En tanto el funcionamiento de las UEE suele estar exhaustivamente pautado, existen pocas oportunidades para un diálogo más estratégico orientado a objetivos. Usualmente, el diálogo se torna bastante burocrático. Por esta razón, la oportunidad que brindan los CdD es positivamente valorada.

A pesar de que el mecanismo es considerado flexible, en comparación con el resto del sistema de gestión presupuestal, existe cierta percepción de rigidez en tanto el PUR establece los rubros en los que las UEE pueden gastar el presupuesto asignado por este mecanismo. El problema con esto es que los rubros a los que pueden destinar el presupuesto de las transferencias por CdD también son definidos por MINEDU. Es decir, se les permite solo cierto margen para decidir autónomamente en qué gastar.

Hay unos parámetros. Nosotros tenemos una coordinadora [...] que más o menos nos da a conocer cuál de las necesidades escolares podemos [cubrir]. [...] Nos reúne y damos nuestro punto, ¿no? Y sobre ese parámetro, lógicamente, si somos respetuosos en esa parte [...]. La encargada consulta [...]. Hay una coordinadora territorial, que más o menos le da pautas en qué podemos gastar, en qué no podemos gastar. Entonces, en ese marco se prioriza. Por ejemplo, son como cinco o seis líneas en las que se puede gastar y, de esas, nosotros o hacemos las cinco o de repente empezamos tres. (Funcionario/a de UGEL La Unión)

Además, en la experiencia de las UEE, su dinámica de trabajo está expuesta a múltiples contingencias y suele ocurrir que las urgencias y prioridades no son fijas ni se pueden establecer con total claridad desde el inicio del año. Pueden presentarse situaciones que requieran ser atendidas y resultaría útil poder contar con el presupuesto de transferencias por CdD para ello. Sin embargo, como los rubros de gasto deben ser definidos en los primeros meses del año, los/as funcionarios/as no pueden hacer ajustes luego de eso.

En la ejecución, [el presupuesto] debería ser más de libre disponibilidad [porque] viene asignado, viene en formato. Sí, tú tienes que registrar ahí [en el sistema] en qué vas a ejecutar. Las UGEL tienen que llenar ese formato. Y cuando se quiere hacer un cambio tienes que cambiar todo. El Ministerio de Educación debe aprobar el nuevo PUR para que puedas cambiar de partidas [...]. Y eso demora. Eso demora más o menos [...] y a veces ni responde el Ministerio. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Tras el plazo inicial, existe un plazo adicional para poder realizar modificaciones al PUR. Los/as funcionarios/as de DRE y UGEL señalan reconocer este margen de tiempo. Sin embargo, se percibe como un periodo bastante corto, al que no siempre las UEE llegan para formular sus requerimientos de ajuste. Lo que resulta de esto es que, una vez que las UEE reciben las transferencias por CdD, deben ejecutar en los rubros que previamente han definido y no en otros que resulten urgentes o prioritarios en un determinado contexto.

Hasta mayo era para cambiar, hasta mayo era para hacer modificaciones [...]. Después, no se puede hacer nada. Te equivocaste, caballero... (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Sí, es un buen mecanismo, pero, en algunas situaciones, tiene unas restricciones; por decir, tienes que cargar a tal y cual producto. Hay unas limitaciones, por decirlo así, porque ya eso lo define el Ministerio de Educación. Y debe ser más viendo las necesidades de las entidades [...]. Ese mecanismo debe ser un poco más flexible. Por ejemplo, se tenía que pagar agua y luz. ¿Qué podemos hacer? ¿Qué podemos hacer? ¿No hay otra? ¿De dónde vas a sacar? De otros rubros no se puede. [...] Aunque sea hasta que no te corten [los servicios básicos]. Ya cortaron [la luz] en los colegios. La semana pasada ocurrió eso. (Funcionario/a de la DRE Piura)

Como se observa, el mecanismo de CdD se percibe como flexible principalmente en lo que corresponde a programación y formulación. Sin embargo, se percibe como rígido sobre todo en cuanto a ejecución. Esta percepción puede resultar problemática por algunas razones. Una de ellas es que existe la impresión de que los CdD funcionan como “salvavidas”. Se percibe que el monto es pequeño, frente al grueso de su presupuesto, pero que, en la medida que existe relativa flexibilidad para poder definir en qué rubros gastar, resulta una oportunidad para que las UEE puedan cubrir algunas necesidades urgentes y prioritarias, que no son cubiertas por el presupuesto asignado a las UEE.

Realmente, el recurso de compromisos de desempeño ayuda a todas las UGEL de la DRE, porque [...] las UGEL no cuentan con el recurso en acciones centrales para contratación. Al menos ya con los recursos de los

compromisos de desempeño cubren esas necesidades. El CdD es una ayuda importante para todo. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Como sabíamos que este recurso [en referencia al presupuesto de pasajes y viáticos para monitoreo] se iba a agotar en el mes de julio, entonces para el siguiente semestre, o sea, la segunda visita que va a ser [...] a diferentes provincias que son muy distantes, podríamos sostenernos en parte con algunos recursos de los compromisos de desempeño. (Funcionario/a de la DRE Lima Provincias)

Aunque, por un lado, esto resulta positivo, porque le facilita a las IGED un presupuesto, aunque pequeño, relativamente más flexible, que pueden utilizar para contingencias, también está el riesgo de que se cuente con este presupuesto para cubrir necesidades clave para el funcionamiento del servicio educativo, que no lograron ser cubiertas con el presupuesto asignado en otras categorías. Un incumplimiento de los CdD, y por tanto no recibir la transferencia, podría poner en riesgo el cumplimiento de ciertos procesos clave.

Nos llamaron a reunión hace dos semanas, si no me equivoco, para decirnos: “¿Saben qué? Hay la queja de los colegios que les están cortando la luz. Había corte de luz, corte de luz, están cortando, no han pagado”. Ese servicio lo paga la Dirección Regional de Educación. Entonces, bueno, ¿qué está pasando? Nos han llamado. Como [...] se ganó [presupuesto por el cumplimiento de] compromisos de desempeño [...] nos llaman [...]. “La DRE no tiene para pagar la luz. No tenemos para pagar [...]. ¿Saben qué? Del dinero que han ganado, para que *colaboren*”. ¿Y si no hubiéramos ganado el dinero? *Si no hubiésemos ganado, ¿qué pasaría?* [...] El compromiso de desempeño, más que un estímulo, está siendo para cubrir necesidades que son básicas [...] y que debieron ser asumidas, pues, por la ejecutora. (Funcionario/a de UGEL La Unión, énfasis propio)

Los hallazgos respecto de la verticalidad del sistema de gestión presupuestaria no son completamente nuevos. Diversos estudios sobre financiamiento de la educación en el Perú, como los de Balarín y Saavedra (2021) y Kudó y Ñopo (2018), entre otros, han dado cuenta de que los actuales mecanismos y dinámicas de financiamiento de los servicios educativos tienden a limitar la autonomía de las IGED y su capacidad para impactar en la calidad de ellos. Sin embargo, es interesante notar cómo es que alrededor

de este hecho —documentado y ampliamente discutido— hay otras percepciones y discursos de los/as funcionarios/as en las IGED. Como se verá en la siguiente subsección, varias de estas percepciones se encuentran en la base de los criterios y prácticas en los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal.

6.2. Criterios y prácticas de asignación y ejecución de presupuesto público en educación por parte de las UEE

En esta sección, se presentan una serie de criterios y prácticas de asignación y ejecución de presupuesto en educación utilizados por los/as funcionarios/as de las UEE para la gestión del gasto público en educación. Más que criterios y prácticas homogéneas, lo que se encuentra son criterios y prácticas diversas, en algunos casos contradictorias, que coexisten al interior de las UEE. En ese sentido, en esta sección, se presentan y se analizan las tensiones entre ellas y cómo se resuelven al interior de las UEE. Para fines del análisis, se ha organizado la sección en dos subsecciones. Por un lado, aquellos criterios y prácticas que corresponden principalmente a la programación multianual presupuestaria y la formulación presupuestal. Por otro lado, aquellos que corresponden a la ejecución presupuestaria.

6.2.1. La programación multianual presupuestaria y la formulación presupuestal

La programación multianual es la primera fase del proceso presupuestario y consiste en la estimación de las asignaciones presupuestales multianuales (APM) de los tres años consecutivos siguientes para el logro de metas de productos y proyectos vinculados a: (i) resultados priorizados en las leyes anuales del presupuesto, (ii) resultados sectoriales y (iii) objetivos estratégicos institucionales priorizados en las instancias correspondientes, según corresponda a cada entidad. Por su parte, la formulación presupuestaria incluye la desagregación, distribución y estructuración de la información del primer año de la programación multianual.

A través de directivas, el MEF establece los objetivos, etapas, roles y responsabilidades de la programación multianual y formulación presupuestaria. De acuerdo con la Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria 2023 del MEF,³⁶ el proceso de programación multianual empieza con el pedido de parte del MEF

³⁶ Se referencia la directiva correspondiente al 2023. Sin embargo, se aplica también a las directivas vinculantes para el periodo de estudio.

respecto a los ingresos de las UEE que se prevean recaudar o percibir por los siguientes tres años, incluyendo la proyección de los saldos de balance. Esto, con el objetivo de estimar la asignación presupuestaria multianual (APM) de la manera más precisa posible.³⁷ Luego, se debe realizar la proyección de gasto multianual de los proyectos estratégicos, la estimación, la aprobación y la comunicación de la APM y, finalmente, la distribución y registro de la APM. Para cada una de sus etapas, las directivas incluyen criterios y procedimientos que deben ser tomados en cuenta por las entidades, entre ellas, las UEE.

Un aspecto clave de las directivas del MEF es que, entre varios criterios, se enfatiza el carácter estratégico que debe tener la propuesta de asignación que resulte del proceso de programación multianual por parte de las entidades (entre ellas, las UEE):

La programación multianual presupuestaria del gasto público debe reflejar una propuesta de asignación estratégica, en respuesta a los resultados de las evaluaciones elaboradas por la DGPP y las de las entidades, y con énfasis en la necesidad de generar procesos de optimización con la finalidad de distribuir eficientemente los recursos para la atención de las prioridades institucionales. (Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria 2023 del MEF)

De acuerdo con las directivas del MEF en materia de programación y formulación presupuestal, se espera que todo gasto cumpla con el criterio de pertinencia y cierre de brecha, lo cual implica que la programación multianual presupuestaria refleje las acciones correctivas, en función de revisiones de gasto, análisis de costo-efectividad y eficiencia, monitoreo y evaluaciones de las estrategias y programas que se hayan realizado. En esa línea, se entiende que resulta clave realizar, de forma previa a la programación multianual presupuestaria, algunos balances, evaluaciones o revisiones críticas, que brinden insumos para la mejora de los procesos de programación multianual presupuestaria. Sin embargo, según mencionaron los y las funcionarios/as entrevistados/as, de manera transversal a los casos analizados, estos se realizan muy pocas veces. Existe la percepción de que, dada la alta carga de trabajo y plazos estrictos que cumplir, existe muy poca disponibilidad de tiempo para desarrollar actividades de

³⁷ De acuerdo con las Directivas de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria del MEF, se debe programar para un periodo de tres años. Esto quiere decir que se deben estimar los ingresos y gastos para los tres años siguientes. Sin embargo, en la práctica, el énfasis de la programación multianual se concentra en el año siguiente, debido a que la Ley de Presupuesto se aprueba de forma anual.

este tipo. Esta percepción sugiere que la práctica de hacer una reflexión colectiva, participativa y profunda sobre la gestión presupuestal en las UEE, como una forma de mejora continua a los procesos de gestión presupuestal, está muy poco arraigada y resulta poco priorizada por los/as funcionarios/as.

Como se mencionó en la subsección anterior, al existir la percepción de que las UEE tienen un rol básicamente ejecutor de decisiones tomadas en el nivel central o incluso en el pliego regional, los procesos de programación y formulación se perciben como burocráticos, antes que estratégicos. De esta forma, los balances, evaluaciones o revisiones críticas pierden sentido de prioridad entre los/as funcionarios/as.

No obstante, según mencionaron los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, sí se suelen realizar reuniones a lo largo del año, para evaluar el avance en la ejecución presupuestal e identificar cuellos de botella. Identificar los aspectos problemáticos a nivel de ejecución suele remitir a identificar los alcances y limitaciones de los procesos de programación multianual, por lo que estos espacios tienen el potencial de brindar insumos para la reflexión sobre cómo mejorar los futuros procesos de programación multianual presupuestaria. Sin embargo, desde la perspectiva de los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, estos espacios, tanto aquellos que son desarrollados a la interna de las UEE como por iniciativa de las DRE o el pliego regional, se perciben como espacios de rendición de cuentas y solución de problemas en el corto plazo, más que como espacios de reflexión respecto a las fortalezas y oportunidades de mejora para futuros procesos de programación multianual y formulación presupuestal.

El gobierno regional nos evalúa. Ya hemos tenido nuestra primera evaluación del primer semestre [...]. Nos han llevado a todos los especialistas que están inmersos en esto de la ejecución presupuestal y cada uno expuso sus razones. ¿Por qué no se ejecutó? ¿Por qué no se ha avanzado? [...] Nos han dado nuestro *jalón de orejas* porque no se han ejecutado rápido las compras. Sí, tenemos ahí una falencia un poco delicada que esperamos revertir en estos meses, porque no es posible que [...] no se compren materiales cuando estamos a medio año. (Funcionario/a de la UGEL Yauyos, énfasis propio)

La ausencia de balance no tiene que ver tanto con la falta de espacios de diálogo o intercambio entre las áreas, sino más con la percepción de que este no tiene un impacto real en la asignación presupuestal. Al menos normativamente, se releva la importancia

de realizar balances, revisiones críticas o evaluaciones y de considerar sus resultados en los procesos de programación y formulación presupuestal. Sin embargo, en las UEE, el tiempo del que disponen los/as funcionarios/as dada su carga laboral se distribuye en actividades que consideran prioritarias. Como se ha mencionado anteriormente, existe la percepción de que la programación y formulación presupuestal tienen un carácter más burocrático que estratégico, por lo que no reconocen como prioritaria la práctica de realizar balances, revisiones críticas o evaluaciones con un horizonte temporal de mediano plazo. Como resultado, se realiza con muy poca frecuencia y, cuando se realiza, se le otorga un sentido no tan enfocado en la mejora continua de futuros procesos, sino en la rendición de cuentas.

Otro de los aspectos clave durante el proceso de programación multianual presupuestaria es el recojo de necesidades de las UEE para el cumplimiento de sus funciones en el marco del servicio educativo. Las Directivas de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria del MEF establecen una serie de criterios sobre cómo se debe llevar a cabo este proceso en las entidades (entre ellas, las UEE). Así, por ejemplo, se menciona que se debe realizar la previsión de gastos en función de las APM, para un periodo de tres años, orientados a obtener lo necesario para el cumplimiento de las metas físicas. Se espera que las UEE estimen la magnitud de los gastos que deben asumir para mantener su producción y/u operatividad durante los años correspondientes al periodo por el que se programa.

Nosotros, para llevar un control de qué necesidades en recursos tenemos, hacemos un costeo; por ejemplo, un costeo a través de las plazas tanto docentes, plazas administrativas y plazas de auxiliares de educación, así como de promotoras educativas comunitarias. Eso nos sirve para ver cuánto necesitamos en el pago de remuneraciones y las cargas sociales, ¿no? Y obviamente los aguinaldos por cada año. Armamos nuestros cuadros de acuerdo a los sistemas NEXUS y AIRHSP. (Funcionario/a de la UGEL Chota)

Como parte del proceso de programación multianual y formulación presupuestal, las UEE deben recoger y consolidar las necesidades de sus áreas usuarias. En esa línea, con el liderazgo de las oficinas de Planificación y/o Presupuesto de las UEE, se solicita información a las áreas usuarias y/o se organizan reuniones para mapear sus necesidades y definir sus prioridades.

Nos reunimos y vemos necesidades particulares en cada oficina, como la reposición de equipos, compra de algunos equipos y otros materiales que se necesita como sede, ¿no? Sí, de alguna manera participamos.
(Funcionario/a de UGEL Lima Provincias)

En el caso de la programación multianual de bienes, servicios y obras (PMBSO), se elabora un cuadro multianual de necesidades (CMN). De acuerdo con las directivas del MEF en la materia, comprende las actividades a través de las que se prevén las necesidades priorizadas de bienes, servicios y obras, por un periodo mínimo de tres años.

La elaboración del CMN es una obligación normativa de las UEE. Sin embargo, el nivel de participación de las áreas usuarias varía. Como se mencionó anteriormente, existe la percepción de que el recojo de necesidades es un proceso más burocrático que estratégico, con limitado o nulo impacto en la asignación presupuestaria, lo cual desincentiva la participación de las áreas en los procesos y actividades de planificación, entre ellos, la elaboración del CMN.

Una de las razones que contribuye a la percepción de que la elaboración del CMN no siempre es determinante a nivel de programación multianual y formulación presupuestal es que no siempre se realiza de forma previa a dicho proceso. Esto ha sido alertado por un/una funcionario/a del MINEDU. Según se menciona, existe una desarticulación entre el Sistema Nacional de Abastecimiento y el Sistema Nacional de Presupuesto, de modo que las fechas y plazos no siempre convergen para facilitar un proceso de programación multianual de acuerdo con las directivas del MEF.

El sistema de abastecimiento y el sistema de presupuesto tienen fechas distintas, porque son sistemas distintos. Están a cargo de direcciones distintas del MEF; entonces, cada uno pone sus fechas como puede, lo cual hace difícil seguir un proceso lógico de asignación presupuestal [...]. Las unidades ejecutoras tienen un área de Administración, que es la que hace este cuadro multianual de necesidades, y tienen un área de Presupuesto, que es la que hace la programación. Usualmente, lo que debería hacer la administración es pasarles el cuadro presupuesto y [el área de] Presupuesto debería presupuestar, pero como te digo, depende mucho de las fechas.
(Funcionario/a de UPP-MINEDU)

A pesar de estos desafíos, en algunas UEE, este proceso de programación multianual suele ser más participativo que en otras. De un lado, hay UEE donde, a pesar de la desmotivación frente a la planificación, se busca que la elaboración del CMN sea un proceso lo más exhaustivo posible, para poder identificar de la manera más precisa las necesidades de las áreas, sobre todo en lo que corresponde a bienes, servicios y obras. Por otro lado, hay UEE donde se asume que, dada su poca relevancia para la definición de las asignaciones presupuestarias, no vale la pena invertir tanto tiempo en una elaboración tan minuciosa del CMN, por lo que se suele tomar poca importancia a participar de este proceso.

Según mencionan algunos/as de los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL, al percibir que la planificación tiene un carácter más burocrático que estratégico, se le destina muy poco tiempo, limitando así las oportunidades para un recojo exhaustivo de las necesidades de las UEE. Ello luego tiene implicancias a nivel de la programación multianual y formulación presupuestal.

Tanto la región [como] la UGEL la dejan [en referencia a la programación multianual y formulación presupuestal] para último momento, que es faltando una semana o unos días, y resulta que *solamente calcan y copian de los años anteriores* y con eso resuelven el problema de planificación [...]. No hay espacios de planificación en base a la realidad misma, en base a la necesidad que tiene la entidad. (Funcionario/a de UGEL Chota, énfasis propio)

Es como que plancharan del año anterior, el presupuesto termina igualito y es más todavía viene en específicas que ni siquiera nosotros [como área] hemos solicitado [...]. No hay una adecuada planificación. Es como digo [...], el presupuesto del año anterior simplemente se repite. (Funcionario/a de UGEL Dos de Mayo)

En tanto, la fase de programación multianual presupuestaria involucra diálogo e intercambio entre las áreas de las UEE para la identificación de sus necesidades y discusión de sus prioridades. Se trata de un proceso que permite notar las discrepancias y tensiones respecto al orden de importancia entre los rubros que se consideran necesarios para el funcionamiento del servicio educativo.

Un ejemplo que ilustra las discrepancias y tensiones entre las áreas es la discusión sobre la prioridad del monitoreo a II.EE. de la jurisdicción. En esta discusión, están involucradas principalmente las direcciones y áreas de Gestión Institucional y Gestión Pedagógica. Las oficinas de Gestión Institucional suelen estar más atentas a los procesos de racionalización, la gestión de información, la elaboración de instrumentos de gestión institucional, entre otras funciones relacionadas; mientras que las oficinas de Gestión Pedagógica suelen estar más concentradas en las iniciativas para mejorar la calidad educativa, el asesoramiento técnico pedagógico, la evaluación de los planes y el monitoreo del personal directivo y docente de las II.EE., entre otras actividades relacionadas.

Como se señaló anteriormente, suelen existir pocos espacios de intercambio entre las áreas usuarias al interior de las UEE, de modo que, en general, la experiencia de trabajo es bastante fragmentada. De esta manera, por la naturaleza de su trabajo y las diferencias en los temas con los que están más familiarizadas, no siempre comparten la misma opinión respecto de qué rubros son prioritarios para brindar el servicio educativo. Estas discrepancias se expresan durante los procesos de programación y formulación presupuestal.

En la discusión sobre la prioridad del monitoreo a II.EE., hay posiciones encontradas. Por un lado, para las direcciones o áreas de Gestión Pedagógica, el monitoreo de las II.EE. es crucial para garantizar el servicio educativo. Debería ser muy intensivo, sostenido y continuo y, por tanto, debería destinarse un mayor monto a este rubro. Por otro lado, para las direcciones o áreas de Gestión Institucional, esta prioridad no es siempre tan clara. Por el contrario, se suele valorar al mismo nivel que cualquier otra necesidad de la UEE. Frente a esto, los/as funcionarios/as de las direcciones o áreas de Gestión Pedagógica perciben poco apoyo de las oficinas de Gestión Institucional y lo interpretan como muestra de incompreensión frente al trabajo que realizan.

6.2.2. La ejecución presupuestal

De acuerdo con la Directiva de Ejecución Presupuestaria 2022 del MEF, la ejecución del gasto público es el proceso a través del cual se atienden las obligaciones de gasto, con el objeto de financiar la prestación de los servicios públicos, en este caso, del servicio educativo, así como las acciones de las UEE, tomando en cuenta la programación de compromisos anual (PCA). La PCA constituye un instrumento de programación del gasto público de corto plazo, que se elabora con el objetivo de

compatibilizar la programación de caja de ingresos y gastos con la real capacidad de financiamiento para el año fiscal respectivo, en el marco de las metas y reglas fiscales vigentes. La PCA es determinada por la DGPP del MEF. De acuerdo con el artículo 33 del Decreto Legislativo N.º 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la fase de ejecución presupuestaria se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal.

A través de directivas, el MEF establece los objetivos, etapas, roles y responsabilidades de la ejecución presupuestaria. De acuerdo con la Directiva de Ejecución Presupuestaria 2022 del MEF, el proceso de ejecución de gasto público comprende cuatro etapas: certificación, compromiso, devengado y pago. La certificación es el acto de administración que garantiza que se cuente con crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal correspondiente, en función a la PCA y en cumplimiento a las disposiciones legales vigentes. El compromiso se refiere a cuando los/as funcionarios/as autorizados/as para contratar y gastar dinero en nombre de la entidad acuerdan realizar gastos previamente aprobados por un monto específico. Esto se hace después de completar los procedimientos de contratación correspondientes. Por su parte, el devengado consiste en el reconocimiento de la obligación de pago, derivada de un gasto aprobado y comprometido. Se produce previa acreditación documentaria ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor. Finalmente, se realiza el pago, mediante el cual se extingue, en forma parcial o total, el monto de la obligación reconocida. Este debe formalizarse a través del documento oficial correspondiente.

Desde la perspectiva de los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL, la ejecución presupuestaria en las UEE es una fase exhaustivamente normada, de tal manera que el principal criterio que se prioriza es el cumplimiento de la normativa, a fin de evitar sanciones administrativas.

No solo perciben la normativa como exhaustiva, sino también engorrosa, de tal forma que existen procesos que como UEE deben cumplir que toman un tiempo que consideran extenso. Por ejemplo, uno de los desafíos que identifican los/as funcionarios/as de las UEE en la ejecución del presupuesto destinado a intervenciones pedagógicas del MINEDU tiene que ver con la selección del personal. Desde su experiencia, la selección de personal suele realizarse de manera tardía, debido a que los procesos —normativamente establecidos— resultan bastante engorrosos, de

manera que se retrasa el tiempo en que se ejecuta el presupuesto destinado a intervenciones y, consecuentemente, en que estas se ponen en funcionamiento.

La selección de personal es muy tardía. Le dejan la selección [de personal] a la UGEL. Hasta que se organice el comité de evaluación y haga todo el programa de cronograma de selección, pasa mucho tiempo, y el presupuesto ahí esperando que lo ejecute. Este es el problemita. Ese es el problemita mayormente [...]. Por ahora, está así diseñado. (Funcionario/a de la UGEL Chota)

Por otra parte, la ejecución presupuestaria en las UEE está conformada por procesos que dependen de varias áreas. Además de las áreas de Gestión Institucional, en particular de las oficinas de Presupuesto, están involucradas las áreas de Abastecimiento, Tesorería, entre otras. De esta forma, se trata de procesos cuyo funcionamiento depende de que las áreas cumplan estrictos plazos. Los cuellos de botella en estos procesos acarrearán retrasos para el cumplimiento oportuno de metas físicas y presupuestales.

Otro de los desafíos que identifican los/as funcionarios/as de las UEE tiene que ver con los retrasos en las transferencias. Estos retrasos pueden ocurrir por diversos motivos. Uno de los que fueron mencionados por los/as funcionarios/as de DRE y UGEL entrevistados/as es la asincronía de los sistemas de información entre MEF y MINEDU, específicamente entre el NEXUS y el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

Muy tardías son las transferencias. O sea, esa transferencia ya finalmente no se va a cargar. Casi mayormente es en lo que son planillas. Para que llegue el presupuesto, hay un aplicativo de recursos humanos que se llama AIRHSP; o sea, el AIRHSP se actualiza en enero, se va actualizando, pero no, no refleja de acuerdo a tu presupuesto institucional de apertura, es menos o es más. Por eso es, las transferencias se transfieren por etapas; entonces, siempre se tiene déficit presupuestal. Por ejemplo, en planillas, en lo que es pago de activos, todas las UGEL están en déficit presupuestal, o sea, la Ley de Presupuesto creo todos los años es lo mismo, ¿no? Nunca te llega ahí con tu PIA. Debe ser exacto. Si hay transferencias, luego se debe

ir actualizando, ¿no? Pero no es así, demoran las transferencias bastante.
(Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

La asincronía entre los sistemas de información, además de retrasos en las transferencias, trae otros problemas; por ejemplo, que no se pueda realizar el pago de beneficios a cierta parte de la planilla que, estando registrada en el NEXUS, no se encuentra registrada en el AIRSHP.

Hay personal que, como le digo, tiene ya sus beneficios y no se les puede pagar porque mientras no estén en el AIRHSP no nos pueden asignar los recursos, porque ahorita ha salido una bonificación, un bono de 500 soles para usar administrativos. Los que no estén ahí no van a recibir. ¿Por qué? Porque no, no están, no están incluidos en el aplicativo. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Los retrasos en las transferencias desde el nivel central pueden afectar, además de la ejecución presupuestaria, el cumplimiento de CdD, puesto que varios indicadores están asociados a ejecución presupuestaria en ciertos rubros específicos. Con esto, desde la perspectiva de los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, puede darse el caso de que las UEE no cumplan un compromiso, no por problemas internos de gestión sino en gran medida por los retrasos en las transferencias.

El tiempo de demora de la normativa del Ministerio de Educación, que sale a destiempo y las transferencias salen [tarde]. Tal vez no se cumple con el compromiso y lo recortan a las UGEL sin tener la culpa. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Otro de los desafíos reportados por los funcionarios de las DRE y UGEL está relacionado con la rigidez de la normativa para hacer frente a obligaciones normativas que asumen en la práctica. Por ejemplo, algunas UEE tienen problemas con el pago de sentencias judiciales. A pesar de tratarse de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, tienen la obligación de pagarlas. Sin embargo, mencionan que no cuentan con presupuesto disponible para este propósito. En su experiencia, la normativa les impone varias restricciones, que en ocasiones pueden llegar a ser contradictorias en la práctica. La atención a las sentencias judiciales no solo implica obligaciones para las UEE, sino que también genera una carga de trabajo para los/as funcionarios/as, ya que reciben visitas de personas que llegan a las UEE para consultar sobre el estado de sus trámites.

Esto se convierte en una urgencia para la UEE. Ante esta situación, algunas UEE suelen evaluar la posibilidad de destinar presupuesto de otras partidas para cubrir estas necesidades urgentes.

Y la norma, incluso el Decreto 1440 del Sistema Nacional [de Presupuesto Público] te dice en el artículo 70 dice que cojas el 5% del PIA para que pagues sentencias judiciales. [...] Tú coges, pero te dice que no toques remuneraciones, no toques pensión, solamente que cojas de 23, de bienes y servicios, pero en bienes y servicios tenemos el CAS, también no puedes sacar para que pagues CTS. Desfinancia esa planilla y no puedes coger servicio. O sea, se contradice, se contradice la misma norma. ¿Pero, entonces, qué te queda? Coger de, no sé, de papelería, servicios diversos, para que pagues sentencias judiciales. ¿Y cómo atiendes las demás necesidades? O sea, la misma norma se contradice, ¿no? (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

En cuanto a la ejecución de presupuesto destinado al pago de servicios básicos, aunque existen procedimientos ya establecidos de ejecución en este rubro de gasto, hay múltiples contingencias que dificultan este proceso en las UEE. Por ejemplo, no siempre existe una empresa prestadora de servicios, de modo que hay casos donde se debe pagar a instituciones no bancarizadas. También suelen haber retrasos en la entrega de los recibos, lo cual dificulta que las UEE tengan conocimiento de sus obligaciones de pago.

Idealmente, hay una empresa prestadora de servicios, lo cual no siempre ocurre, porque a veces se tiene que pagar a juntas de agua [...]. Pero, idealmente, hay una empresa prestadora de servicios que envía recibos a la UGEL, y la UGEL los paga, la UGEL los registra en el SIGA, los paga a través del SIGA, hay una interfaz SIGA-SIAF, los paga a través del SIGA. Si su recibo es de enero, hasta el último día de febrero, el último día del mes. Ese es el proceso ideal de pago, ¿no? Como tú dices, hay un montón de circunstancias. No siempre hay empresas prestadoras de servicios [...]. No siempre los recibos llegan a tiempo, también, a veces se pierden, a veces no llegan. (Funcionario/a de UPP-MINEDU)

Un aspecto clave para la adecuada implementación del servicio educativo, según los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, es el gasto en pasajes y viáticos para el monitoreo de

las II.EE., o en el caso de las DRE, de las UGEL que están bajo su jurisdicción. Sin embargo, señalan que los trámites suelen experimentar retrasos, lo que provoca que el presupuesto para pasajes y viáticos no esté disponible cuando los/as funcionarios/as necesitan salir a realizar el monitoreo. Como resultado, en algunas UEE, los/as funcionarios/as suelen cubrir estos gastos con sus propios recursos, para luego ser reembolsados por la UEE. El problema con esto es que puede desmotivar la realización de labores de monitoreo por parte de los/as funcionarios/as, ya que al tener que financiar sus salidas de monitoreo con su propio presupuesto, su labor depende de su economía personal y familiar.

En cuanto a la ejecución de presupuesto para el mantenimiento de locales escolares, se han identificado algunos desafíos. Un/una funcionario/a de MINEDU alertó respecto de que a veces suele ser complicada la distribución de responsabilidades entre las UEE y PRONIED en lo que se refiere al mantenimiento de los locales escolares.

Tú tienes un dinero que les das a las UGEL por mantenimiento, tienes el programa de mantenimiento PRONIED ¿no?, que les da un presupuesto bastante chico, la verdad, a los directores, por el Banco de la Nación directamente a sus cuentas, y tienes PRONIED en sí mismo ¿no?, para mejorar el local escolar. Y entre ellos tres, o sea, si tú tienes que construir un cerco perimétrico, es supercomplicado decidir quién lo tiene que hacer. Si es chiquito, y es prefabricado, lo hace la UGEL, pero si es más grande tiene que hacerlo PRONIED, y ahí tienes que aceptar otro sistema, hay que hacer inversiones. Entonces, la distribución no está muy bien puesta.
(Funcionario/a de UPP-MINEDU)

Asimismo, según mencionan algunos/as funcionarios/as de DRE y UGEL, un desafío usual en este aspecto tiene que ver con la falta de saneamiento físico-legal de los locales escolares. En el diálogo con PRONIED, por más que se cuente con el presupuesto para realizar mantenimiento a los locales escolares, si estos no cuentan con saneamiento físico-legal, es prácticamente imposible ejecutar el presupuesto en dichos locales escolares.

Ahora, nosotros mismos hemos querido hacer un trabajo en una institución educativa, y fuimos al mismo PRONIED, ¿no? Programa Nacional de Infraestructura, le hemos explicado toda la situación, dijo: “Está correcto, muy bien, tienes el perfil, el expediente y el financiamiento de donde pueden

obtener, pero quisiéramos saber si está saneado su terreno”. “No”. Entonces, tiene que empezar por ahí. No hemos empezado por lo básico, ¿no? Entonces tiene que estar saneado. Si no, no puedes hacer, no puedes poner nada ahí. (Funcionario/a de la UGEL Yauyos)

De manera transversal a los rubros de gasto, las UEE suelen desarrollar un seguimiento a la ejecución presupuestal de las áreas. En algunos casos, además, se envían alertas o se desarrollan reuniones para discutir las dificultades que puedan estar enfrentando. Desde la perspectiva de los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL, la continuidad de esta práctica favorece que las UEE puedan atender problemas en la ejecución y tomar decisiones estratégicas en cuanto a la gestión de los saldos.

Como se puede observar, en general, la fase de ejecución presupuestaria —de manera similar a las otras fases del proceso presupuestario— involucra una serie de reglas de juego bastante exhaustivas definidas en la normativa vigente. Sin embargo, algo que destaca en esta fase es el rol determinante que tiene la coordinación entre los diferentes actores involucrados, tanto a nivel de las IGED como en su vínculo con el nivel central. Problemas a nivel de la coordinación se traducen en retrasos que afectan la ejecución presupuestal. Asimismo, contar con rutinas de seguimiento parece favorecer mejores niveles de ejecución presupuestal y una gestión más estratégica de los recursos.

6.3. Fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas para la asignación y ejecución de presupuesto público en educación por parte de las UEE

En capítulos anteriores, se desarrolló una categorización de las UEE según sus niveles de eficiencia relativa. En esa línea, se identificó a UEE de mayor y menor eficiencia relativa. Esta distribución estructuró la selección de casos para el recojo de información y análisis cualitativo. Al comparar los criterios y prácticas de las UEE de mayor y menor eficiencia relativa, y recoger el balance de los/as funcionarios/as respecto de los aspectos que funcionan mejor, es posible identificar fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas en torno a sus experiencias con el sistema de gestión presupuestal.

6.3.1. El equilibrio entre los enfoques de gestión estratégica y gestión operativa

En las UEE, coexisten dos lógicas o enfoques en torno a la gestión presupuestal. Por un lado, un enfoque de gestión estratégica centrado en las prioridades a mediano y largo plazo. Desde este enfoque, es crucial atender a procesos de planificación participativos

que permitan la definición de indicadores y metas, alineados a las prioridades de la UEE que orienten el seguimiento a las áreas. Por otro lado, un enfoque de gestión más operativa, centrado en las prioridades inmediatas y la resolución de tareas urgentes. Desde esta mirada, se suelen priorizar los desafíos más urgentes para las UEE o aquellos que demandan la atención inmediata de los/as funcionarios/as. Aunque teóricamente ambos enfoques no son excluyentes y, por el contrario, se complementan, en la práctica, las UEE tienden a priorizar uno u otro enfoque en mayor medida.

A pesar de que en general los/as funcionarios/as de las UEE se perciben desincentivados a desarrollar exhaustivos procesos de planificación, los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL de mayor eficiencia relativa suelen destacar que una de sus fortalezas es la importancia que le dan a definir prioridades a partir de procesos participativos con las áreas usuarias e incluso, en el caso de las DRE, a partir de la consulta con las UGEL de la jurisdicción. Desde su perspectiva, esto favorece un mejor mapeo de necesidades durante el proceso de programación y formulación presupuestal. Asimismo, esto permite un costeo más preciso de sus necesidades y, sobre la base de ello, poder prevenir mecanismos para suplir las necesidades que no puedan ser cubiertas debido a los techos presupuestales basados en el gasto histórico.

Así, por ejemplo, en la UGEL Chota (UGEL de mayor eficiencia relativa), se destaca que gracias al costeo que se realiza se puede mapear cuánto por encima de los techos presupuestales del MEF se va a requerir y, a partir de ello, pensar estratégicamente cómo cubrir dichas necesidades. Por ejemplo, a partir de alianzas con actores locales (municipalidades, organismos de la sociedad civil o del sector privado, etc.).

Ya nosotros programamos prácticamente lo que necesitamos. No nos regimos simplemente a los techos presupuestales de acuerdo con los sistemas que nos envía el Ministerio de Economía. [...] Sí me sirve para identificar ya mis necesidades, ¿no? O ver qué me programó el Ministerio [de Economía] y qué es lo que me falta lograr para cubrir las necesidades ¿no? Ahí buscamos alianzas. (Funcionario/a de la UGEL Chota)

Por el contrario, los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL de menor eficiencia relativa coinciden en destacar la falta de una adecuada planificación como una debilidad de sus UEE. Así, por ejemplo, en el caso de la DRE Huánuco (DRE de menor eficiencia relativa), algunos/as de los/as funcionarios/as perciben que una debilidad de su UEE es

la falta de una planificación estratégica basada en el mapeo y priorización de las necesidades de las áreas usuarias, de forma articulada, desde la dirección de la UEE.

El problema es que no estamos articulando, no estamos articulando aquí en la Dirección Regional. No sé si eso suceda en las otras direcciones, pero quien hace la planificación no hace una planificación con base a las necesidades. Cuando uno va a destinar un presupuesto, tiene que pensar cuál es mi necesidad. Y no es de que ya te doy para esa necesidad. No, no, así no se trabaja. Lo primero que se dice es “tengo esta necesidad”. ¿Cuál es el problema público que yo voy a resolver? ¿Cuáles son las causas que yo debo atacar? Y sobre eso, cuál es mi brecha. Yo tengo una brecha en logros de aprendizaje, en capacitación, etcétera. ¿Y cuál es mi meta para este año? Esa es mi meta. ¿Cuántos recursos requiere? Entonces, yo tengo que preguntarle a los del área usuaria que es DGP, por ejemplo, el presupuesto, ¿cuánto requieres?. Si yo como Dirección Regional no tengo ese recurso, por lo menos tengo que decirle al área usuaria: “Bien, tú necesitas esto, esto, esto, pero mi presupuesto es esto, prioriza tus acciones”. Tengo que priorizar con el poco presupuesto que tengo, no puedo atender todas mis [necesidades]. Entonces, tengo que pensar, pero aquí no se prioriza. Aquí estamos en el quién se gana el presupuesto primero. O se presentan planes por aquí, se presentan planes para allá, aislado a las metas, a los indicadores que requiere, en este caso, la Dirección Regional. Entonces, ese es el problema [...]. No estamos haciendo un buen trabajo. (Funcionario/a de DRE Huánuco)

En materia de ejecución, la adopción de un enfoque de gestión estratégica se manifiesta de diferentes maneras. Una de ellas es la preocupación por el óptimo uso de los recursos, en particular, por no revertir el presupuesto asignado. Esto es algo que se pudo identificar de manera transversal en las UEE de mayor eficiencia relativa, y que no fue una preocupación tan explícita en las UEE de menor eficiencia relativa.

Y nosotros hemos dicho que, por favor, lo que sí le hemos manifestado a los directores, tanto de básica como de superior, es que por favor utilicen el dinero, el presupuesto y lo gasten de manera eficiente. Lo que no queremos es revertir. Usted sabe que revertir el dinero implicaría que cuando se tomen decisiones ya a nivel de economía y finanzas... Mira, mira, le hemos dado tantos millones de soles y no han sabido gastar. Lo que pasa es que ahí

tenía que mirar, pues estaba viendo al director de educación básica donde tienen que solicitar más dinero, pero ya yo me acuerdo que se ha hecho un avance ya. Ya se envió un avance para el siguiente año. (Funcionario/a de la DRE Piura)

De esta forma, en las UEE de mayor eficiencia relativa, los/as funcionarios/as encargados de presupuesto suelen darle una especial relevancia al seguimiento al porcentaje de ejecución, así como al envío de alertas a las áreas usuarias e incluso, en el caso de las DRE, a las UGEL de su jurisdicción. Esto no es solo para acelerar la ejecución presupuestal, sino sobre todo para poder identificar oportunamente dónde están los cuellos de botella y, de ser necesario, buscar salidas dentro de las normas legales vigentes que permitan el cumplimiento de las metas.

En el caso de las UEE de menor eficiencia relativa, los/as funcionarios/as identifican más bien como una debilidad la falta de flexibilidad de las UEE para atender las alertas sobre el bajo nivel de ejecución presupuestal.

Yo vengo trabajando varios años aquí, incluso he sido director de Gestión Pedagógica. El área no tiene una política definida, no tiene un plan definido y no trabaja con base a cierre de brechas, ni con base a metas y tampoco trabaja con base a indicadores. La DRE se limita a ejecutar lo que orienta el gobierno regional o lo que orienta el Ministerio de Educación. Entonces, los lineamientos que da el Ministerio de Educación o el gobierno regional son lineamientos muy generales. Entonces, al ser muy generales, no estamos atacando la causa del problema. (Funcionario/a de la DRE Huánuco)

Tenemos una financista demasiado drástica. Todos tenemos que regirnos por el plan operativo institucional. En base a eso nos regimos. Entonces, no podemos salir de esto, lo que está escrito y en la norma eso es y no hay más. (Funcionario/a de la DRE Lima Provincias)

La prioridad de uno u otro enfoque depende de múltiples factores; entre ellos, la perspectiva de los directores de DRE y/o UGEL respecto de la gestión de las UEE y la incidencia de los/as encargados/as de planificación, pero un factor clave parece ser la perspectiva de los/as encargados/as de presupuesto de las UEE. En las entrevistas con funcionarios/as de las DRE y UGEL, se pudo identificar su centralidad en los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal. Frente a los jefes de las áreas

o direcciones, suelen tener un mayor tiempo en el cargo, estar más familiarizados con la normativa vigente y un mayor conocimiento de la dinámica de sus UEE. De manera que, en la práctica, asesoran a los decisores en materia de gestión presupuestal.

A la luz de lo anterior, parece ser especialmente clave que los/as encargados/as de presupuesto estén sensibilizados sobre la importancia de mantener un equilibrio entre ambos enfoques. Pero además que sepan qué supone en términos prácticos, es decir, cómo pueden implementarlos.

6.3.2. El seguimiento a la ejecución presupuestal y el envío oportuno de alertas

Una de las iniciativas impulsadas especialmente en las UEE de mayor eficiencia relativa es el seguimiento continuo y sostenido a la ejecución presupuestal, así como el envío oportuno de alertas a sus respectivas áreas.

Sería ese seguimiento por parte del presupuesto. También hay una señorita que le hace seguimiento a los pedidos, a cada área se va y les dice cómo va su pedido, en qué están avanzando y les mete un poco de presión, para que el área usuaria también avance. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

En una de las DRE de mayor eficiencia relativa, los/as funcionarios/as mencionaron que uno de los aspectos que consideran clave para una buena gestión del presupuesto educativo es mantener un continuo seguimiento a la ejecución presupuestal de las UGEL.

Presupuestalmente, pedimos la data a todas las UGEL y vemos dónde están bajas en la ejecución y alertamos. Se manda documento con alertas, ¿para qué? Para que puedan ejecutar rápido porque el Ministerio de Educación en lo que es transferencias hace un corte hasta cierto mes y, de acuerdo a ese corte, o te dan menos transferencia o te dan la transferencia completa. Y ya si el corte es a cierto mes y no se ha ejecutado la meta que te ponen, te dan la transferencia incompleta, y ahí vienen los problemas después, porque ya no te devuelven ese faltante. Por eso nosotros, cada fin de mes, pedimos las datas y hacemos el seguimiento presupuestal a la ejecución. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Asimismo, resaltan que el seguimiento permite estar al tanto de dónde están los cuellos de botella, pero que lo importante es brindar un acompañamiento oportuno a las UGEL en caso de que tuvieran dificultades en el proceso de ejecución. A pesar de que los/as funcionarios/as de las UEE tienen una alta carga laboral, mencionan que es crucial destinar tiempo a acompañar a las UGEL en este proceso.

Más allá, aparte que pedimos la data, todo, es hacerle un seguimiento, ¿no? Darles tiempo de nosotros. Tienes tanto presupuesto, vamos a hacer una línea de tiempo. Ejecuta, tienes fechas, hay que darle tramo por trimestre. No, no puedes ejecutar. ¿Entonces qué? ¿Qué necesita? ¿Cómo se le da el recurso? (Funcionario/a de DRE Cajamarca)

Este seguimiento continuo a la ejecución presupuestal y la sostenida coordinación con las UGEL permite también una mejor gestión de los saldos. Funcionarios/as de una de las DRE de mayor eficiencia relativa mencionan que, al notar que existen saldos en alguna de las partidas de una determinada UGEL, pueden gestionar que sean utilizados por otras UGEL que los necesiten. De esta forma, el seguimiento continuo, así como la fluida coordinación con las UGEL, favorece un uso más eficiente de los recursos.

Para que no se devuelva, pero que no se revierta el recurso. No puedes ejecutar en esta partida, ya, entonces dale a la UGEL que necesita. [...] Les ha funcionado bien porque al momento de las modificaciones las UGEL que faltan ya cumplen con su meta trazada. Porque no es solo agarrar la plata, “ya lo tengo”, sino que se llega a una meta, ¿no?, la meta física que se le llama. Y luego se modifica con informe del área usuaria. No solamente cojo el dinero, sino que se ha llegado a la cantidad de la meta física que da saldo presupuestal de libre disponibilidad y eso se modifica. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

La importancia que los/as funcionarios/as le otorgan a poder maniobrar dentro del marco normativo, en favor de un uso más eficiente de los recursos, refuerza una de las lecciones aprendidas y anteriormente desarrolladas sobre la relevancia de mantener un equilibrio entre el enfoque de gestión estratégica y el enfoque de gestión operativa.

6.3.3. La articulación y coordinación entre IGED y con el nivel central de gobierno (MEF y MINEDU)

La articulación y la coordinación entre los diferentes actores que participan del proceso presupuestario han sido aspectos destacados por los/as funcionarios/as, tanto de las DRE y UGEL como del nivel central, que fueron entrevistados/as. Esta coordinación puede tomar múltiples formas. Puede ser el acompañamiento que brindan los sectoristas del MINEDU a las IGED, el acompañamiento del MEF con relación al uso de los aplicativos, la comunicación entre los pliegos regionales y las UEE, así como la coordinación entre las IGED y al interior de las mismas entre las áreas que la conforman. En general, la fluidez de la coordinación ha sido referida como una fortaleza especialmente en las UEE de mayor eficiencia relativa. Por ejemplo, una práctica que, desde la perspectiva de los/as funcionarios/as de una de las DRE de mayor eficiencia relativa, resulta efectiva para un uso eficiente de los recursos es desarrollar una planificación participativa, involucrando no solo a las áreas usuarias al interior de la DRE, sino a las UGEL que hacen parte de la jurisdicción.

Por decir, aquí el responsable de planificación sale a hacer las reuniones en cada UGEL. Se va a todas las UGEL. Se saca la información y ya lo trabaja en coordinación acá con presupuesto. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Desde la perspectiva de los/as funcionarios/as de la DRE Cajamarca, esto es clave para poder brindar acompañamiento oportuno a las UGEL que lo requieran, así como para tener un panorama claro sobre los niveles de ejecución presupuestal y favorecer una gestión más eficiente de los saldos.

Esto es algo que también se aplica para lo que corresponde al mecanismo de compromisos de desempeño. Como se mencionó anteriormente, como parte del mecanismo, las UEE elaboran un plan de uso de recursos (PUR). Sin embargo, desde la experiencia de las UEE, especialmente de las UGEL que son operativas y no programan ni formulan un presupuesto específico para ellas (lo hace directamente la DRE), se trata de una práctica que recién están empezando a realizar, por lo que el acompañamiento de parte de la DRE y el pliego regional resulta clave.

Una lección aprendida es que para la elaboración del PUR, para el tema de compromiso de desempeño, previamente tengan una asistencia técnica [...] por parte de la unidad ejecutora que es de educación. ¿A quién? A los

directores de UGEL, a su DGI. A ellos, para que después ya recién puedan elaborar su PUR. (Funcionario/a de la DRE Piura)

En cuanto a la coordinación entre el nivel central y las IGED, una opinión compartida por los/as diferentes funcionarios/as entrevistados/as es que es clave que las UEE reciban un adecuado acompañamiento a lo largo de las diferentes etapas del proceso presupuestario. Según señalan, es una fortaleza que ese acompañamiento se haya adaptado y mantenido incluso durante el periodo de pandemia.

Trabajar muy cerca con las ejecutoras ayuda justamente a que se puedan cumplir ciertos procesos, ¿no? Y creo que esas coordinaciones territoriales son superimportantes, no porque haya estado en ese equipo, sino porque en serio las requieren. O sea, requieren a alguien que esté constantemente respondiendo con consultas, ayudando, y creo que eso es positivo. (Funcionario/a de UPP-MINEDU)

Como se puede observar, la importancia de una coordinación fluida entre los diferentes actores involucrados en la gestión del presupuesto educativo es reconocida por los/as funcionarios/as, tanto de las UEE como del nivel central. Resulta clave no solo darles continuidad a los actuales mecanismos que ya se desarrollan sino aportar a su mejora continua.

6.3.4. El monitoreo a las II.EE.

En su balance sobre fortalezas y debilidades, los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL enfatizaron sobre la importancia del monitoreo pedagógico a las II.EE. Se pudo identificar una diferencia en el ejercicio de esta práctica entre las UEE de mayor y menor eficiencia relativa. En las UEE de mayor eficiencia relativa, el monitoreo pedagógico a las II.EE. es una práctica usual. En la UGEL La Unión (UGEL de mayor eficiencia relativa), por ejemplo, se enfatizó en que esto resulta una prioridad del área de Gestión Pedagógica, por lo que, durante el proceso de programación y formulación presupuestal, los/as encargados/as del área suelen incidir en que se le brinde prioridad a nivel de la UEE. Un aspecto a tomar en cuenta es que la continuidad de esta práctica se ve favorecida por la poca distancia que separa la sede de la UGEL de la mayoría de II.EE.

Situación opuesta se encuentra, por ejemplo, en la UGEL Yauyos (de menor eficiencia relativa), donde más bien el monitoreo pedagógico a las II.EE. se dificulta bastante

debido a la distancia geográfica respecto de la sede de la UGEL. Según señalan los/as funcionarios/as, es muy limitado el monitoreo que se realiza, debido a la cantidad de II.EE. que pertenecen a su jurisdicción y a la limitación de tiempo para visitarlas, por lo que año a año se suele focalizar a un grupo de II.EE. Sin embargo, desde su perspectiva, esto resulta insuficiente para lograr garantizar la calidad del servicio educativo. Sobre todo, se destacaron los desafíos en materia de garantizar la asistencia de docentes a las II.EE. y el cumplimiento de las horas pedagógicas.

6.3.5. La cualificación y capacitación del personal a cargo de las áreas de Presupuesto y Abastecimiento

Como se ha desarrollado anteriormente, existe la percepción de que el sistema de gestión presupuestal puede resultar bastante complejo de comprender, debido a que está exhaustivamente normado, pero además esa normativa no es fija, ni se conoce en su totalidad en un determinado momento del año. En la experiencia de los/as funcionarios/as, las “reglas de juego” suelen conocerse “de a pocos”, según se vayan emitiendo y entrando en vigor las normas legales. Aunque reconocen regularidades a lo largo de los años, ciertas especificidades suelen experimentar cambios a lo largo de un mismo año.

Por este motivo, varios/as de los/as funcionarios/as resaltan la importancia de contar con personal calificado para asumir funciones dentro de las UEE. Estas calificaciones no solo son de tipo académico o de experiencia profesional en gestión pública. Reiteran que se necesita conocer en profundidad cómo funciona el sistema de gestión presupuestal y los procesos clave a cargo de las UEE.

6.3.6. Alcances, límites y riesgos de la virtualidad

Según señalan los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL entrevistados/as, antes de la pandemia, en general la comunicación entre los actores involucrados en el proceso de programación multianual, formulación y ejecución presupuestal (IGED, gobiernos regionales, MINEDU, MEF) se realizaba de forma presencial o vía llamada telefónica. Con el aislamiento social obligatorio decretado en el contexto de la pandemia, las coordinaciones pasaron a ser virtuales. Para ello, se implementó el uso de herramientas como Zoom para reuniones virtuales, el correo electrónico o la mesa de partes virtual para el envío de comunicaciones oficiales y los grupos de WhatsApp para

coordinaciones más inmediatas. Aunque estas herramientas ya existían antes de la pandemia, con esta adquirieron un mayor uso. Según señalan los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL, en la actualidad, estas herramientas se siguen utilizando, a pesar de que las disposiciones de aislamiento social obligatorio ya no están vigentes y se podría regresar a la presencialidad.

Antes no había mucha reunión virtual [...]. Presencial era todo; después de la pandemia, [...] el Zoom. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Creo que todos aprendimos de cierta forma a manejar las herramientas virtuales, ¿no? Y creo que eso nos ha quedado y nos va a seguir quedando porque antes todo era presencial. La pandemia nos dejó eso [...]. Hay que rescatar el tema de la virtualidad [...]. No es lo mismo que lo presencial, pero en algo nos ayuda la virtualidad también, ¿no? Se implementó la mesa de partes virtual, los trabajos virtuales. Entonces, sí, yo pienso que de todas maneras esto nos cambió definitivamente. Aquí todos son medios, pues trabajamos con el Zoom [...]. Hasta las asambleas hicimos tipo utilizando el Zoom. El WhatsApp sí se tenía, pero no era tan útil hasta que nos llegó la pandemia. Todo era válido al final, hasta los correos electrónicos creo que es más uso. (Funcionario/a de la DRE Lima Provincias)

Desde la perspectiva de los/as funcionarios de las DRE y UGEL, el uso de las herramientas virtuales ha supuesto algunas ventajas como la reducción de costos de transporte (pasajes y viáticos) y del tiempo destinado. Por ejemplo, antes, para una coordinación presencial de la UGEL Yauyos con la DRE Lima Provincias, los/as funcionarios/as debían desplazarse por vía terrestre durante aproximadamente 10 horas de ida y 10 horas de vuelta, lo cual hace que, por lo menos, se destinen tres días de trabajo (considerando un día de trabajo efectivo) para una coordinación. Aunque en la actualidad también se realizan coordinaciones presenciales, la coordinación virtual facilita la fluidez del diálogo entre IGED.

Como nosotros tenemos nueve provincias, a veces, por ejemplo, Cajatambo, zonas más lejanas. Entonces con el tema del Zoom, ya donde estás, ingresas y aportas, ¿no? (Funcionario/a de la DRE Lima Provincias)

Lo mismo ocurre en el caso de las asistencias técnicas del MINEDU. En la actualidad, se pueden realizar asistencias técnicas a varias UEE al mismo tiempo, gracias a la

sincronía que brindan las herramientas de la virtualidad. De la misma forma, los grupos de WhatsApp facilitan la comunicación de las instancias del nivel central con las UEE. Según mencionan los/as funcionarios/as, la inmediatez de las herramientas virtuales como WhatsApp facilitan la coordinación y el acompañamiento de parte de los sectoristas del MINEDU y de los pliegos regionales.

Sin embargo, así como existen ventajas, los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL también advierten desventajas y riesgos. Una limitación en el uso de herramientas virtuales es que se depende de las posibilidades de conexión a internet. Así, existen UEE que se encuentran en zonas de muy baja conectividad, de tal forma que, incluso con la posibilidad de acceder a internet, la señal puede ser muy mala y perjudicar su experiencia de coordinación o participación en actividades virtuales. El caso de la UGEL Yauyos ilustra al respecto. Aunque la UGEL cuenta con acceso a internet, la calidad de conexión suele ser bastante mala durante buena parte del día, lo cual dificulta que puedan participar de reuniones virtuales en las mismas condiciones que otras UEE que cuentan con mejor calidad de conexión a internet.

Uno de los riesgos que advierten los/as funcionarios/as es que a veces las reuniones virtuales a través de Zoom permiten que los/as asistentes desarrollen otras actividades en simultáneo, de modo que le restan atención al diálogo que se desarrolla en esos espacios, lo cual —desde su perspectiva— suele ocurrir menos en las reuniones presenciales.

Había otros también que ingresaban, pero como no había quien los seguía, a veces creo que hasta dejaban ahí su equipo prendido para decir que estaban participando. O sea, esa es la desventaja, ¿no? Que a veces muchos ingresamos, pero no nos involucramos en sí en la reunión y a veces no aportan mucho. O sea, por ese lado [es] la desventaja. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Un riesgo en cuanto al uso de la virtualidad para las asistencias técnicas de parte del MINEDU es que se reduzca su calidad. Algunos/as funcionarios/as de las DRE y UGEL señalan que, a partir de sus experiencias, perciben que con las asistencias técnicas virtuales tienden a tener una menor atención de parte de los sectoristas. Además, temen que el no estar presencialmente en los territorios les dificulte la comprensión de sus necesidades a la luz de sus contextos. Así, aunque participan de reuniones virtuales, que facilitan un mayor número de beneficiarios/as de las asistencias técnicas, eso se

traduce también en que hay menos tiempo disponible para atender las consultas específicas de cada UEE.

En esa línea, los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL temen que, como con la virtualidad es posible atender a varias UEE al mismo tiempo, se reduzca el número de sectoristas y se les otorgue menos tiempo y atención para atender sus consultas y dudas. Uno/a de los/as funcionarios/as entrevistados/as cuenta una experiencia en la que, durante una asistencia virtual, el/la funcionario/a del MINEDU estaba en más de una reunión al mismo tiempo, por lo que no podía darse el tiempo para prestar la debida atención a las dudas y consultas de las UEE.

La vez pasada me pareció hasta una falta de respeto. Estaba en la reunión virtual y nos dice: “Disculpen pues que estoy en dos reuniones, porque también tengo otra región y los tengo a ustedes”. [...] Ya no gastan en pasajes como antes que nos venían a visitar. Venía la gente, iba a los colegios, venía y nos informaban esto hemos encontrado, ¿no? Pero ahora ya no, pues la mayor parte de asistencia es virtual, virtual, virtual. Entonces, me imagino pues, como es virtual, puedes atender por tres, cuatro regiones, ¿no? O sea, ya no solamente son UGEL sino regiones, ¿no? Y por ahí también, por eso como que no se arriba o no se ven las mejoras en las intervenciones [...]. Hay un perjuicio, porque no se logran los objetivos que se quieren, ¿no? (Funcionario/a de la UGEL La Unión)

A la luz de lo expuesto, es posible notar que aunque el uso de medios virtuales resulta una práctica producto de la pandemia que ha traído múltiples oportunidades para la mejora de la comunicación entre las IGED, así como con las instancias del nivel central de gobierno, también se pueden apreciar límites asociados a las brechas en los niveles de conectividad o riesgos asociados a la menor atención e involucramiento entre interlocutores, que pueden devenir en efectos negativos para la calidad de las coordinaciones y asistencias técnicas.

6.3.7. Gestión de la información

Una percepción común entre los/as funcionarios/as de las DRE y UGEL que fueron entrevistados/as es que los sistemas de información desarrollados por el nivel central han mejorado la disponibilidad de datos para la toma de decisiones en las UEE. Esta es una percepción compartida desde los/as funcionarios/as del nivel central.

Sobre presupuesto, se produce información constante. Como te digo, el MEF ha sido bueno amarrando la chamba diaria en una cantidad; entonces, con eso se ha asegurado de que existe esta producción constante de información. (Funcionario/a de UPP-MINEDU)

Sin embargo, a pesar de los avances aún existen desafíos relacionados a la sincronización de la información entre MEF y MINEDU. En particular, algunos/as funcionarios/as señalaron problemas en la información que se encuentra registrada en el AIRHSP y en el sistema NEXUS.

Los sistemas del Ministerio de Educación no están acordes con el AIRHSP. Hay diferencias ahí abismales en algunos casos. Hay personal que en el AIRHSP no se encuentra y en los aplicativos, NEXUS, el del Ministerio de Educación, sí, sí están. Y el problema es que cuando llegan las transferencias ese personal se queda sin pago. Y el momento es un problema porque vienen los reclamos y cada unidad ejecutora tiene que ver la factibilidad de hacer modificaciones para que se pueda atender a ese personal impago. Ese es el problema en las transferencias. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Como se observa en el caso narrado por el/la funcionario/a de la DRE Cajamarca, la discordancia entre la información registrada en los sistemas de información puede acarrear problemas a nivel de ejecución. En el caso expuesto, el pago de un bono a la planilla real registrada en el NEXUS podría enfrentar una falta de disponibilidad presupuestal, debido a que la planilla no coincide con la que está registrada en el AIRHSP.

Esta discordancia entre la planilla real (información que se gestiona desde el NEXUS) y la información registrada en el AIRHSP es reconocida también por funcionarios/as del MEF. En lo que corresponde a docentes, se menciona que cada vez la discordancia es menor, debido a las mejoras continuas en la interoperabilidad de los sistemas de información. Sin embargo, sí se advierte que existen algunas problemáticas en lo que corresponde a trabajadores/as administrativos y/o CAS, puesto que se ha identificado que algunos no se encuentran registrados de acuerdo con la normativa vigente, de modo que no pueden ser incorporados al AIRHSP.

Del lado de los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, esta discordancia con la normativa tiene que ver con que, desde su perspectiva, los trámites para la incorporación al AIRHSP son demasiado engorrosos.

En lo que es planilla, sí hay algunos beneficios por sentencias que demoran en tramitarse casi seis meses. Eso sí, demora casi seis meses en la actualización del AIRHSP porque pide muchos requisitos. Los requisitos son exagerados prácticamente [...]. En una sentencia judicial, piden la sentencia judicial certificada, piden informe del procurador, que la sentencia esté consentida, piden la planilla hasta el año anterior, hasta el diciembre del año anterior [...]. Son antiguos, algunos ni los encuentran creo sus planillas, que me es muy tedioso, muy engorroso. (Funcionario/a de la DRE Cajamarca)

Los/as funcionarios/as tanto de las UEE como del nivel central coinciden en que ha existido una mejora de los sistemas de gestión de información, en la medida que cuentan con información más desagregada, completa y útil para la toma de decisiones. Sin embargo, todavía persisten algunos desafíos, sobre todo relacionados a su interoperabilidad, que garanticen una mejor integración, que favorezcan una programación multianual y formulación más estratégica y reduzcan el riesgo de retrasos administrativos en materia de ejecución presupuestal.

7. Reflexiones finales

En este informe, se ha buscado, por un lado, mediante un análisis cuantitativo, dar una mirada descriptiva al gasto en educación básica que realizan los GR, así como las UEE (DRE y UGEL) que los conforman a nivel nacional, y presentar los resultados de los análisis de eficiencia técnica en el gasto en educación básica realizado por los GR y las UGEL. Por otro lado, el análisis cualitativo permitió indagar sobre el conocimiento, percepciones y forma de ejecutar el gasto en educación por parte de los/as funcionarios/as públicos/as a nivel nacional, regional y local. De esta manera, el uso de ambas metodologías nos permite no solo responder a los diferentes objetivos de investigación planteados para el presente estudio, sino también tener una mejor idea sobre cómo es la gestión del presupuesto público en materia educativa a nivel regional en nuestro país.

La importancia de analizar en qué y cómo gastan las regiones radica en el hecho de que el 68% del gasto público en educación básica a nivel nacional lo realizan los GR. Los análisis llevados a cabo nos permiten apreciar que, por lo general, los GR muestran altos porcentajes de ejecución presupuestal. Si bien esto puede ser positivo, al revisar el gasto por componente (o genérica), se aprecia que un alto porcentaje se encuentra destinado para el pago de personal y obligaciones sociales. Así, la alta ejecución del gasto en educación se debería en gran medida a que tienen un importante componente de gasto corriente asociado con el pago de la planilla regular docente y administrativa.

Si bien el gasto en educación básica por estudiante se ha incrementado entre 2018 y 2021 en la mayoría de las regiones, en el mismo periodo ha caído la participación del gasto en educación básica en el gasto público total también en la mayoría de los GR.

En relación con el gasto de inversión pública, se ha podido apreciar que el gasto destinado a este componente es bajo, independientemente del nivel educativo y año analizado. Este aspecto presenta a los GR, así como a sus DRE y UGEL, como unidades ejecutoras intensivas en mano de obra en el ámbito de la educación básica, con poca acumulación de capital físico, sea para la reposición del capital existente o para infraestructuras y equipamientos educativos nuevos. Ello muestra un perfil productivo poco dinámico con una tecnología que, al ser poco intensiva en capital, imposibilitaría las ganancias en eficiencia por medio del ahorro de costos laborales (Bradford *et al.*, 1969).

Otro tema que se ha analizado es la participación que tienen las transferencias asociadas al desempeño en el presupuesto de educación básica de los GR y sus UGEL. Los resultados muestran que, si bien esta participación ha caído en el tiempo para los diferentes niveles educativos, estas transferencias siguen representando un mecanismo importante de financiamiento durante el año fiscal y, por tanto, tienen todavía potencial para influir sobre el desempeño educativo en las instancias descentralizadas.

Por otro lado, a pesar de que las fuentes de financiamiento del gasto en educación básica en los GR son uniformes (principalmente provienen de recursos ordinarios, es decir, de los impuestos nacionales), las cifras del gasto por estudiante revelan una sustancial heterogeneidad entre los GR y más aún entre las distintas UGEL a nivel nacional. En tanto esta heterogeneidad puede verse reflejada en el logro de resultados educativos, resultó particularmente interesante analizar cuáles GR y UGEL se están desempeñando mejor utilizando menos recursos y tratar de explicar los factores detrás.

En relación con el análisis realizado para estimar la eficiencia técnica de los GR y UGEL, se encontró que existen diferencias entre los GR y las UGEL. En el caso de los primeros, se aprecia un grupo importante de GR que han mostrado ser relativamente más eficientes en el uso de los recursos para el logro de resultados educativos, medidos estos últimos en términos de calidad de los aprendizajes. Sin embargo, existen diferencias por nivel educativo. Mientras que en primaria los GR que logran tener los índices de eficiencia técnica más altos muestran diversidad en cuanto a regiones naturales (costa, sierra y selva), en el nivel secundario se aprecia que solo regiones de costa y selva logran niveles de eficiencia técnica con valores cercanos a uno y de forma sostenida para el periodo analizado. Asimismo, además de Lima Metropolitana, se aprecia que Piura y Ucayali son las regiones que han venido mostrando buenos resultados en términos de eficiencia técnica de forma sostenida, a nivel de GR y UGEL.

En cambio, al ver los resultados por UGEL, se aprecia que en promedio los niveles de eficiencia técnica son relativamente más bajos. Se apreció que son pocas las UGEL que logran niveles de eficiencia técnica con valores cercanos a uno. Sin embargo, se han identificado UGEL que, de forma sostenida para el periodo analizado, han tenido un relativamente buen desempeño en términos de la eficiencia técnica en su gasto en educación básica. Así, vemos que tanto Lima Metropolitana como Piura cuentan con las UGEL con los mayores niveles de eficiencia. Los resultados obtenidos a nivel de GR no distan mucho de los obtenidos por Tam (2008), Ponce (2007) y Kudó y Ñopo (2018), donde los GR obtienen niveles de eficiencia técnica cercanos a uno; sin embargo, en el

presente estudio se puede apreciar la persistencia de los resultados en el tiempo y se han podido identificar GR como Piura y Ucayali que vienen siendo eficientes en la asignación del gasto. Por su parte, a nivel de UGEL, una posible explicación para los resultados obtenidos (eficiencia relativamente más baja que en los GR) es que las UGEL no realizan en su mayoría gasto de capital, aspecto que castiga al índice de eficiencia técnica al tener para un factor un alto número de UGEL relativamente ineficientes en el uso de ese insumo.

En cuanto a los análisis de factores asociados, a nivel contextual no se encuentra un factor que sea transversal e influya por igual, sea por nivel educativo o por unidad de análisis (GR y UGEL). En el presente estudio, encontramos efectos diferenciados por nivel educativo, viendo que el PBI por habitante está asociado de forma negativa con los índices de eficiencia técnica en primaria, mientras la tasa de ruralidad lo está también de forma negativa con los índices de eficiencia técnica en secundaria. Esto último podría estar vinculado principalmente con las características de los servicios en cada nivel educativo, en el sentido de que, por ejemplo, mientras en primaria para obtener buenos resultados no necesariamente se requiere de muchos recursos sino de un docente de calidad, dado que trabaja todas las áreas de conocimiento con sus estudiantes; en el nivel secundario, se necesita a más de un docente por aula con buenas condiciones, y se requiere de una mayor disponibilidad de mobiliario e infraestructura educativa para dar soporte a las áreas de conocimiento que se brindan y, por lo tanto, más recursos educativos. Con relación a la tasa de ruralidad, si bien desde hace varios años se viene incrementando la oferta educativa en zonas rurales, todavía el número de servicios educativos secundarios es mucho menor que el disponible a nivel primario. Esto hace que la cantidad de matrícula concentrada en cada secundaria rural sea mayor que en primaria y por ende sea mayor en secundaria el efecto de su no atención (p.ej., la no disponibilidad oportuna de materiales educativos).

En cuanto a las variables discrecionales, solamente se identificaron efectos aislados. En el caso del tamaño de cada UGEL o número de II.EE. que debe atender, se identificó un efecto escala, en el sentido de que, mientras mayor sea el número de II.EE. que se debe atender es más eficiente el gasto de los GR y las UGEL. Este aspecto podría estar asociado a que, si bien se cuenta con una mayor carga, es más fácil el acceder a ella y tener un mayor soporte por parte de las familias para lograr buenos resultados; mientras que, a menor cantidad de II.EE., lo más probable es que estas estuviesen dispersas y por ende mayor sea el esfuerzo que se debe realizar en términos presupuestales para atenderlas y nivelar hacia arriba la calidad de los aprendizajes. Por otro lado, a nivel de

los GR, se encuentra un efecto negativo del número de UGEL, lo cual puede estar asociado con el esfuerzo de coordinación, asistencia y supervisión necesario para el trabajo con un número alto de UGEL en el territorio, y poder adecuar los servicios correspondientes a las necesidades de las jurisdicciones de cada UGEL.

Con relación al análisis cualitativo, son diferentes los mensajes que nos quedan del análisis de las entrevistas a los diferentes actores educativos. Uno de ellos se encuentra en la forma como se gestiona el presupuesto educativo. A pesar de que, en el marco de la descentralización de la gestión pública de la educación, hoy los GR asumen más funciones y tienen competencias en materia de asignación y ejecución de presupuesto, los/as funcionarios/as perciben que el sistema de gestión presupuestal funciona “de arriba hacia abajo”. Es decir, que las principales decisiones se toman en el nivel central de gobierno y, en menor medida, en los pliegos regionales.

Esta percepción se sostiene, principalmente por el porcentaje que representa la categoría de programas presupuestales (PP), estrictamente pauteada desde el nivel central, cuya gestión operativa consume la mayor parte del tiempo de trabajo de los/as funcionarios/as de DRE y UGEL, pero además porque la asignación presupuestal se realiza a partir de “techos” basados en el gasto histórico. De esta forma, incluso para el presupuesto que pueden gestionar estratégicamente las UEE, terminan percibiendo que desde el nivel central de gobierno se les ponen límites muy estrictos. Aunque existen espacios de diálogo y acompañamiento desde el nivel central hacia las UEE, en los que se escucha el sustento de sus demandas presupuestales, desde los/as funcionarios/as se percibe que al final se termina priorizando siempre los promedios históricos.

Esta percepción de verticalidad resulta problemática. La constante priorización de los promedios históricos de gasto por parte del MEF frente a los presupuestos programados y formulados desde las UEE genera la percepción de que el sistema de gestión presupuestal no recoge efectivamente las necesidades de las UEE y las II.EE. Aunque se reconoce que formalmente existen mecanismos para esto, los cuales se valoran positivamente, existe también la percepción de que, en la práctica, estos mecanismos no funcionan o no son suficientemente efectivos para el propósito de elevar la atención de las necesidades de las UEE.

Lo anterior desincentiva los procesos de planificación y los/as funcionarios perciben que es una labor que toma tiempo y esfuerzo, pero que resulta infructuosa frente a la constante priorización de los techos históricos desde el nivel central. De esta manera,

aunque de todas formas deben realizar labores de planificación, las perciben como procedimientos burocráticos, que deben hacer en cumplimiento a sus funciones, pero sin reconocer su potencial estratégico para la UEE.

La falta de motivación en las tareas de planificación tiene consecuencias en la gestión presupuestaria. Algunos/as funcionarios/as de planificación perciben que los procesos que lideran no reciben la participación de otras áreas. Como resultado, las responsabilidades relacionadas con la planificación recaen principalmente en los encargados de finanzas, planificación y presupuesto, con una participación limitada del resto de las áreas de la UEE. Como no participan de estos procesos, y sobre la base de estos se programa y formula el presupuesto, es posible que no se plasmen adecuadamente sus necesidades.

Por otra parte, los funcionarios de los GR y las UGEL perciben como un mecanismo flexible a las transferencias por CdD. Se percibe que estos mecanismos de transferencia condicionada al desempeño incentivan el cumplimiento oportuno de procesos clave. Además, en algunas UGEL, especialmente aquellas operativas que no suelen tener procesos de programación y formulación como los de otras UEE, se valora la oportunidad que brinda armar el plan de uso de recursos (PUR) para la discusión de necesidades y prioridades. Sin embargo, a pesar de que se reconoce la flexibilidad del mecanismo, también se identifica cierta rigidez en lo que corresponde a la ejecución del presupuesto transferido. A través del PUR, las UEE, con ciertos márgenes establecidos desde el nivel central, definen en qué rubros pueden gastar el presupuesto que reciben ante el cumplimiento del compromiso. Sin embargo, se percibe que la dinámica de trabajo en las UEE está expuesta a múltiples contingencias difíciles de prever desde el inicio del año.

Asimismo, las transferencias por CdD a veces se consideran como “salvavidas”, en tanto que se perciben pequeñas (frente al grueso del presupuesto), pero relativamente flexibles, de tal forma que las UEE pueden contar con ellas para financiar algunas necesidades que consideren clave y que, por diversos factores, no logren ser incluidas en el presupuesto destinado a otras categorías. Aunque esto resulta positivo para las UEE, también supone el riesgo de que, de no cumplir con el compromiso, algunas necesidades clave resulten desatendidas.

Con relación al proceso de programación multianual presupuestaria, en el que se estiman las asignaciones presupuestarias multianuales (APM) que son estratégicas

para el logro de metas de productos y proyectos de las UEE, se pudo apreciar que no siempre esto va de la mano con procesos previos de definición estratégica del gasto. Por ejemplo, es muy poco usual que se realicen balances, evaluaciones o revisiones críticas de forma previa al proceso de programación multianual y formulación presupuestal. Esto, debido a que los/as funcionarios/as los conciben como tareas poco prioritarias, frente a la demanda de otras actividades, que hacen parte de su dinámica cotidiana como UEE. Los pocos espacios que existen para intercambiar entre las áreas respecto a la gestión del presupuesto como UEE suelen ser destinados a la rendición de cuentas y/o la identificación de alertas, y están pensados más para la ejecución presupuestaria. La ausencia de balance no tiene que ver tanto con la falta de espacios de diálogo o intercambio entre las áreas, sino más con la percepción de que este no tiene un impacto real en la asignación presupuestal.

En cuanto a la ejecución presupuestal, existe la percepción de que se trata de una fase exhaustivamente normada, de tal manera que el principal criterio que se prioriza es el cumplimiento de la normativa, a fin de evitar sanciones administrativas. Esto reproduce la percepción de que el sistema de gestión presupuestal es bastante rígido y engorroso. Aunque no se percibe que esto resulte negativo en sí mismo, sí se considera que puede tener implicancias negativas para el cumplimiento oportuno de ciertos procesos.

Otro aspecto relevante es el equilibrio entre un enfoque de gestión estratégica y gestión operativa en la gestión presupuestal por parte de los y las funcionarios/as de las UEE. Se pudo identificar que las UEE de mayor eficiencia relativa, sin desatender las necesidades contingentes de su dinámica cotidiana, suelen tener procedimientos enfocados en el cumplimiento de metas e indicadores de desempeño que les permiten hacer un seguimiento continuo al trabajo de las áreas. Por el contrario, esta suele ser una falencia en las UEE de menor eficiencia relativa, en las que se suele priorizar la atención de las necesidades urgentes de la UEE. Incluso cuando estas se resuelven eficazmente, la desatención al cumplimiento de objetivos estratégicos puede resultar problemática para la eficiencia en el gasto público. Más que priorizar uno u otro enfoque, parece ser clave garantizar un equilibrio entre ambos enfoques. En este aspecto, resultan clave los responsables de las oficinas de Planificación y Presupuesto, quienes suelen ser los que brindan los insumos para la toma de decisiones y asesoran a los jefes de las áreas en cuanto a asuntos presupuestales. De esta manera, en la práctica, tienen un rol orientador clave en la gestión presupuestal.

La coordinación entre los diferentes actores que hacen parte del proceso presupuestario se encontró como un factor fundamental en la ejecución presupuestal. El contar con un acompañamiento continuo y sostenido de parte del nivel central resulta crucial para las UEE en tanto, a través de estos mecanismos, pueden plantear oportunamente sus consultas y recibir apoyo cuando lo requieran. Se destaca la importancia de cuidar la calidad de las asistencias, en términos de información, frecuencia y apertura a las necesidades de las UEE. Asimismo, la coordinación entre las IGED es vital para la gestión eficiente del presupuesto público. Los y las funcionarios/as resaltan que una planificación participativa contribuye a un mejor mapeo de las necesidades, un costeo más preciso y a que se pueda prever cómo atenderlas.

La eficiencia de la gestión presupuestal también depende del monitoreo constante a las II.EE. Esto permite a las UEE estar al tanto de sus necesidades, así como de las fortalezas y cuellos de botella en el funcionamiento del servicio educativo. Contar con un panorama integral y preciso de las necesidades de las II.EE. contribuye a que las UEE tengan insumos para decidir los rubros prioritarios. En este aspecto es clave el diálogo entre las áreas de Gestión Pedagógica y Gestión Institucional. Ambas áreas suelen estar directa o indirectamente en contacto con las II.EE., de manera que un monitoreo coordinado podría resultar en una mayor eficiencia. Asimismo, el diálogo entre las áreas puede facilitar una comprensión más profunda de la labor que realiza cada una y promover un abordaje conjunto de las necesidades como UEE para el funcionamiento del servicio educativo.

En resumen, el recojo de información cualitativa con funcionarios/as de DRE y UGEL, complementado con entrevistas a funcionarios/as del nivel central, ha permitido conocer cómo se conectan las percepciones alrededor del sistema de gestión presupuestal con los criterios y prácticas de las UEE en relación con los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal. Más allá de los desafíos comunes, existen aspectos que se pueden obtener como lecciones aprendidas para una mejor eficiencia en el gasto público. Así, se destaca la importancia de contar con un equilibrio entre una gestión estratégica y operativa, contar con mecanismos ágiles de coordinación entre actores involucrados en las fases del proceso presupuestario, así como garantizar la actualización e interoperabilidad de los sistemas de información.

7.1. Recomendaciones de política

Teniendo en consideración todos los resultados mostrados (cuantitativos y cualitativos), a continuación, planteamos algunas recomendaciones de política para la mejora de la gestión presupuestaria y la calidad del gasto descentralizado en educación básica.

En términos generales, recomendamos el uso más regular de las estimaciones de eficiencia técnica relativa como un indicador complementario para medir el desempeño del gasto en educación básica de las instancias descentralizadas, tanto de los GR como de las UGEL. Para ello, podría replicarse anualmente la metodología de análisis cuantitativo seguida en el presente estudio, la cual, como se mostró en secciones previas, posee algunas características que la hacen más precisa en comparación con metodologías de estimación alternativas. El cálculo anual de indicadores de eficiencia técnica, junto con la medición de indicadores complementarios vinculados con otras dimensiones como la eficacia en la entrega de los servicios y la calidad de estos, permitiría analizar más comprensivamente la evolución del desempeño del gasto en educación básica y, en función de ello, definir estrategias de apoyo pertinentes y tomar acciones diferenciadas para la mejora de dicho desempeño en las instancias descentralizadas.

Específicamente, recomendamos la utilización de estas mediciones para al menos dos aspectos concretos. En primer lugar, las mediciones de eficiencia pueden servir para definir la creación, la fusión o el cierre de UEE a nivel local. Al respecto, el artículo 68 del Decreto Legislativo N.º 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público establece los criterios técnicos mínimos para la creación o cierre de unidades ejecutoras.³⁸ Asimismo, los resultados del análisis de eficiencia presentados en secciones previas muestran, por un lado, que existen UEE que consistentemente evidencian un desempeño relativamente ineficiente en su gasto, tanto en primaria como en secundaria y, por otro lado, que pueden identificarse variables discrecionales y no discrecionales que pueden estar influyendo en dicho desempeño, como son el grado de ruralidad (asociada con una menor eficiencia relativa) y la escala o cantidad de servicios

³⁸ Estos incluyen los de (i) especialización funcional, es decir, que la entidad cuente con una función relevante cuya administración requiere independencia a fin de garantizar su operatividad; (ii) magnitud de la cobertura del servicio que presta la entidad; (iii) presupuesto anual no inferior a 10 millones de soles; (iv) capacidad operativa, es decir, que la entidad cuente con los recursos necesarios humanos y materiales para la implementación de la unidad ejecutora, y excepcionalmente (v) factores geográficos, cuando la ubicación geográfica limita la adecuada prestación y administración del servicio público, en cuyo caso se puede exonerar de cualquiera de los otros criterios.

educativos que debe gestionar la UEE (asociada con una mayor eficiencia relativa). En tal sentido, considerando estas variables relevantes, a partir del análisis de eficiencia técnica, podrían definirse parámetros para identificar, por ejemplo, UEE existentes que sistemáticamente no se encuentren cumpliendo cabalmente con su finalidad y, según sea el caso, (i) requieran de una escisión para la creación de una nueva UEE con la que se gane en especialización funcional o geográfica (siempre y cuando se garanticen todas las condiciones para ello), (ii) requieran de algún tipo de apoyo específico para mejorar su capacidad operativa o (iii) requieran cerrarse para ser absorbidas por otras relativamente más eficientes con las que también se gane en escala de operación. A juzgar por los resultados del análisis cuantitativo, todo indicaría que, a nivel de GR, tener menos UEE que supervisar o coordinar y con una escala de operación mayor es preferible, en términos de eficiencia técnica, que contar con un número más grande de UEE con menor escala de operación. Por ello, anticipamos que sería más probable identificar la necesidad de posibles cierres que potenciales escisiones o creaciones. Adicionalmente, otro aspecto que se podría analizar es la necesidad de creación de UEE con base en una especialización centrada en tipologías de servicios educativos, en función de las necesidades que se identifiquen en el ámbito departamental. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones podría ser eficiente y efectivo promover la creación de UEE especializadas que se hagan cargo de la gestión de todos los servicios educativos multigrado en el nivel primario o de todos los servicios con formas de atención diferenciada en el nivel secundario o de todos los PRONOEI.

En segundo lugar, como se señaló, las estimaciones de eficiencia técnica podrían utilizarse complementariamente con otros indicadores para identificar a los posibles destinatarios de estrategias específicas para la mejora de dicho desempeño en las instancias descentralizadas. Así, por ejemplo, las acciones de asistencia técnica para la gestión del presupuesto educativo, provenientes del MINEDU o del MEF, podrían concentrarse en aquellos GR y UEE que muestren consistentemente relativamente menor eficiencia técnica, o diferenciarse en sus contenidos según grados de eficiencia relativa. Asimismo, para las instancias descentralizadas que muestren una mayor eficiencia sostenida en el tiempo, podría pensarse en esquemas que permitan más flexibilidad, tanto en la programación y formulación del presupuesto, así como en la ejecución del gasto en educación básica.

Con relación al monitoreo y seguimiento de los resultados educativos en los diferentes niveles educativos, es necesario contar con información (muestral o administrativa) que permita desagregar los datos a nivel de UGEL para los diferentes niveles de la EBR. Se

recomienda contar con datos sobre los logros educativos de los niños y niñas al final de la educación inicial (cinco años). Si bien el MINEDU, a lo largo de las últimas dos décadas, ha buscado contar con medidas a nivel regional sobre los logros educativos de los niños y niñas menores de cinco años, estas no han logrado consolidarse dentro del sistema de evaluaciones regulares que realiza el sector. Por ese motivo, se pueden realizar alianzas con instituciones como High Scope,³⁹ que viene no solo internacionalizando su enfoque curricular sino también su sistema de evaluación formativa y sumativa pero alineados al currículo de cada país donde viene trabajando, dada la flexibilidad de su estrategia dirigida para la población preescolar.

Por otro lado, es necesario disponer de datos muestrales que permitan inferir, a nivel de UGEL, variables de resultados educativos de los y las estudiantes en los diferentes niveles educativos y que puedan ser usados para la focalización del presupuesto de los gobiernos regionales. Actualmente, se cuenta con bases de datos muestrales con inferencia a nivel regional, lo cual limita la focalización de escuelas por parte de las UGEL al no contar con información sobre qué tanto aprenden los y las estudiantes en las II.EE. a su cargo. Sin embargo, dado que las evaluaciones de aprendizajes de 2022 cuentan con una muestra por encima de los 100,000 estudiantes a nivel nacional, se podría analizar la factibilidad de reportar datos estimados de aprendizajes a nivel de UGEL (reportando el coeficiente de error relativo) y que esa información sea incorporada en la página web de la Unidad de Estadística Educativa del MINEDU. Otra opción puede ser el uso de técnicas de estimación para áreas pequeñas (Rao y Molina, 2015). Existen diferentes métodos de estimación (directa, indirecta y modelos) para indicadores de áreas pequeñas. Lo ideal sería utilizar aquel que no solo brinde una estimación insesgada de los indicadores sino también la mayor precisión posible (menor variabilidad), por lo que se recomienda el método de estimación vía modelos, utilizando como base la unidad al interior de cada subpoblación o área que se quiere estimar.

En materia de asistencia técnica y acompañamiento en el proceso presupuestario desde el Gobierno central, tomando en consideración los resultados mostrados del análisis cualitativo, consideramos que habría al menos dos fases o momentos clave de interacción que podrían promoverse y fortalecerse con la creación, provisión y uso de herramientas específicas, en donde las DRE deberían tener un rol preponderante para el trabajo con las UEE. Una primera fase, que al parecer actualmente no se realiza según las personas entrevistadas y por tanto podría fomentarse en todas las UEE, es la

³⁹ <https://highscope.org/>

correspondiente a las “acciones previas a la programación”, en la cual debería realizarse un balance global sobre los resultados tanto de eficiencia (uso racionalizado de los recursos presupuestarios y pertinencia del costo de las acciones) como de efectividad (el impacto en el bienestar y el desempeño en la comunidad educativa, medidos a través de indicadores de producción física y de desempeño) de la gestión de la UEE en el año fiscal anterior, que permitiese identificar y realizar las correcciones necesarias sobre la asignación de recursos y las tareas a programarse para el logro de los objetivos institucionales. Y una segunda fase es la correspondiente a la ejecución, en la que debería promoverse más decididamente el seguimiento intensivo al avance físico y financiero, sobre todo en UEE de menor eficiencia relativa, para alertar sobre retrasos, proponer y poner en práctica acciones correctivas e identificar oportunamente saldos presupuestarios que permitan su reasignación hacia otras prioridades identificadas, bajo un enfoque centrado más en la mejora de la gestión que en la rendición de cuentas.

Por otro lado, consideramos que desde el Gobierno central se debería apostar progresivamente por una mayor flexibilidad en materia de programación y formulación presupuestaria para las instancias descentralizadas, así como más margen de maniobra para reasignar los recursos durante la ejecución. La velocidad y el grado con que se otorga la flexibilidad correspondiente podría depender en gran medida de la eficiencia relativa mostrada por las UEE, entre otros indicadores de desempeño. Como pudo evidenciarse en el análisis cualitativo, el contar con cierta flexibilidad no solo es valorado sino también deseable, pues permite sesgar la asignación de los recursos hacia las necesidades particulares de las jurisdicciones, adecuándose a sus características y contextos.

Específicamente, cuando hablamos de más flexibilidad no nos referimos al presupuesto destinado a la operatividad regular de los servicios educativos, el cual ineludiblemente debe ejecutarse bajo una programación y formulación claramente más parametrizada y siguiendo patrones históricos, sino al presupuesto vinculado con las intervenciones pedagógicas que se impulsan anualmente desde el Gobierno central, cuyos lineamientos emanan de las disposiciones o normas técnicas del MINEDU y constituyen servicios complementarios a las obligaciones regulares de los GR y las UEE, tales como el acompañamiento pedagógico, la jornada escolar completa en secundaria, las acciones de convivencia escolar, etc. Así, a las UEE que mostrasen sostenidamente un desempeño satisfactorio, se les podría otorgar un mayor grado de discrecionalidad para múltiples aspectos, tales como definir criterios de priorización entre estas intervenciones, financiar intervenciones propias, establecer metas de atención, definir

criterios de focalización y, de ser necesario, adecuar las intervenciones para su mayor efectividad, correspondiéndole a la DRE, en primera instancia, y al MINEDU, en segunda, supervisar el uso pertinente de los recursos, la efectiva implementación de las políticas educativas y el no decaimiento en la calidad de los servicios.

Adicionalmente, y en línea con lo anterior, recomendamos brindarle un mayor impulso y relevancia presupuestal a la herramienta de CdD, la cual según la información cualitativa obtenida en el presente estudio estaría cumpliendo un triple propósito: (i) mejorar el desempeño de las instancias descentralizadas en distintos ámbitos prioritarios de la gestión educativa (en particular, en aquellos vinculados con los compromisos establecidos anualmente); (ii) mejorar la gestión de dichas instancias, al incluirse procesos efectivos de evaluación y establecimiento de objetivos, clarificación de tareas, adquisición de habilidades y creación de un mejor diálogo y coordinación; (iii) dotar de recursos adicionales y de uso relativamente discrecional a las UEE para el cierre de brechas en la atención de necesidades específicas en sus jurisdicciones.

Sin embargo, esta herramienta podría ser ajustada, por un lado, para recibir un mayor presupuesto anual, justificando ante el MEF la persistente necesidad, valoración y eficacia de la herramienta a pesar de contar con menos recursos en años recientes; por otro lado, para brindar una mayor flexibilidad en el uso de los recursos recibidos por el cumplimiento de los compromisos correspondientes. Esto último se justifica por la naturaleza misma de los mecanismos de incentivos al desempeño institucional, en los cuales se establecen condicionalidades o metas de indicadores de cumplimiento voluntario. Comúnmente se brinda asistencia técnica a las instancias que deben cumplir con estas condicionalidades para que ninguna pierda posibilidades de obtener los recursos por escasez de capacidades y, luego, queda bajo entera decisión de cada instancia definir el arreglo institucional así como la magnitud y proveniencia de los recursos disponibles que se utilizarían para el cumplimiento, los cuales no son observables por el proponente de la herramienta, el MINEDU en este caso.

En ese orden de ideas, lo aconsejable es que exista la máxima discrecionalidad posible en el uso de los recursos recibidos como consecuencia del cumplimiento de las condicionalidades, pues solo la propia instancia beneficiaria sabría cómo compensar los recursos utilizados.⁴⁰ En tal sentido, si bien sería favorable continuar con la práctica de

⁴⁰ Esta discrecionalidad tampoco puede ser absoluta, pues siempre existirán restricciones propias del sistema presupuestario; por ejemplo, la imposibilidad de realizar incrementos

elaborar un plan de uso de recursos, pues resulta una oportunidad para que las áreas discutan sus necesidades y prioridades para definir en qué rubros se van a gastar los recursos adicionales transferidos fruto del cumplimiento, recomendamos otorgarle la máxima flexibilidad posible a las UEE, tanto para determinar dichos rubros como para identificar usos alternativos y reasignar estos recursos durante la ejecución, sin la necesidad de realizar trámites burocráticos adicionales para ello. Asimismo, se podría aprovechar el uso de la información sobre los resultados del cumplimiento de los CdD para identificar aspectos que requieren de asistencia técnica y dónde focalizarla.

Por último, con relación a la oportunidad en la entrega de las transferencias, aspecto limitante identificado en el análisis cualitativo realizado, se recomienda migrar hacia esquemas multianuales en los que los recursos que se reciban por mecanismos de transferencias condicionadas puedan incorporarse como parte de la programación y formulación presupuestaria del año siguiente, como resultado del cumplimiento del año en curso. Con ello, la planificación sobre el uso de los recursos se realizaría dentro de los espacios formales disponibles para ello; posiblemente, se ganarían economías de escala en la provisión de la asistencia técnica de la herramienta, al realizarse simultáneamente con la que se brinda en la formulación presupuestaria, y se garantizaría la disponibilidad de los recursos desde el inicio del año fiscal, lo cual incrementaría las posibilidades de su ejecución.

7.2. Limitaciones del estudio

El presente estudio ha enfrentado varias limitaciones. La primera radica en no contar con una mayor variedad de indicadores de resultados. Ello, sin embargo, se da en parte gracias a una buena noticia, en el sentido de que, en las últimas décadas, se ha mejorado de forma considerable el acceso y la permanencia en el sistema educativo peruano, lo cual ha generado que la distribución de estos indicadores se encuentre concentrada en valores muy altos y con poca variabilidad y, por lo tanto, sean de uso limitado para los propósitos del análisis de eficiencia técnica, en favor de indicadores vinculados con la calidad educativa. A pesar de esta limitación, el presente estudio, a diferencia de otros, utiliza más de un resultado educativo. Así, solo se considera eficiente técnicamente a un GR o una UGEL si con los recursos que tiene puede lograr buenos resultados de aprendizaje tanto en matemática como lectura.

remunerativos permanentes con los recursos provenientes del incentivo, al ser este último de carácter temporal.

La segunda limitación es que no se cuenta con información de calidad educativa para 2020 y 2021 que nos permita hacer inferencias a nivel de GR y UGEL, lo cual nos llevó a modelar el aprendizaje promedio de los estudiantes por UGEL y de esta forma imputar valores para estos años (ver Anexo 8). Este aspecto es muy relevante y lleva a tomar con cautela los resultados de eficiencia para esos años. Sin embargo, fruto del análisis, se ha podido observar que las regiones que han logrado ser relativamente más eficientes (que se ubican por encima de la mediana) en 2020 y 2021 también han obtenido resultados similares en los años previos. En ese sentido, a pesar de la limitación, la imputación de los valores del 2020 y 2021 ha podido capturar la tendencia de años previos observada en los resultados de los GR y las UGEL.

Por último, solo se pudo realizar el análisis de eficiencia técnica correspondiente a los niveles educativos de primaria y secundaria, no en el nivel inicial, por lo que no se logró medir enteramente la eficiencia del gasto regional en la EBR. Como fue previamente descrito, los indicadores disponibles para este nivel educativo (acceso y permanencia) mostraban poca variabilidad. En ese sentido, el contar en un futuro cercano, incluso a nivel muestral, con información sobre las habilidades motoras, cognitivas y/o de lenguaje de las y los estudiantes representaría un avance importante para la medición de la eficiencia del gasto asociado a este nivel educativo.

8. Referencias bibliográficas

- Afonso, A. y Fernandes S. (2003). *Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region*.
- Afonso, A. y St. Aubyn, M. (2004). Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries. *Journal of Applied Economics*, 8(2), 227-246.
- Afonso A. y St. Aubyn, M. (2005). Cross-Country Efficiency of Secondary Education Provision: a Semi-parametric Analysis with Non-discretionary Inputs. *Economic Modelling*, 23(3), 476-491.
- Aigner, D., Amemiya, T. y Poirier, D. (1976). On the estimation of production frontiers: maximum likelihood estimation of the parameters of a discontinuous density function. *International Economic Review*, 17(2), 377-396.
- Alcázar, L. y Romaguera, P. (2012). El financiamiento del sistema educacional del Perú: elementos para el diseño de una fórmula per cápita en un contexto descentralizado. MISC.
- Aristovnik, A. y Obadić, A. (2014). Measuring relative efficiency of secondary education in selected EU and OECD countries: The case of Slovenia and Croatia. *Technological and Economic Development of Economy*, 20(3), 419-433.
- Balarín, M. y Saavedra, M. (2021). Los caminos encontrados del financiamiento y la descentralización educativa en el Perú. En *La educación peruana más allá del Bicentenario: nuevos rumbos*. Universidad del Pacífico.
- Barraud, A. y Torres, G. (2016). Una medición de la eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. CEPAL.
- Boueri, R., Mac Dowell, M., Pineda, M. y Bastos, F. (2014). Análisis del gasto público: Una metodología de evaluación para medir la eficiencia de gasto en educación de los estados brasileños. Banco Interamericano de Desarrollo
- Boyd, D., Grossman, P., Lankford, H., Loeb, S. y Wyckoff, J. (2006). How changes in entry requirements alter the teacher workforce and affect student achievement. *Education finance and policy*, 1(2), 176-216.

- Bradford, D., Malt, R. y Oates, W. (1969). The rising cost of local public services: Some evidence and reflections. *National Tax Journal*, 22(2), 185-202.
- Chang, S. K. (2011). Simulation estimation of two-tiered dynamic panel Tobit models with an application to the labor supply of married women. *Journal of Applied Econometrics*, 26(5), 854-871.
- Charnes, A., Cooper, W. y Rhodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operational Research*, 2, 429-444.
- Charnes, A, Cooper, W. W. & Rhodes E. L. (1981). Evaluating program and managerial efficiency: An application of DEA to program follow through. *Management Science*, 27(6), 668-697
- Creswell, J. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (4th Ed.). Sage Publications.
- Daraio, C. y Simar, L. (2007). *Advanced Robust and Nonparametric Methods in Efficiency Analysis: Methodology and Applications*. Springer.
- De Borger, B., Kerstens, K., Moesen, W. y Vanneste, J. (1994). Explaining differences in productive efficiency: An application to Belgian municipalities. *Public Choice*, 80, 339-358.
- De Borger, B. y Kerstens, K. (2000). What is known about municipal efficiency: the Belgian case and beyond. En *Productivity in the public sector* (pp. 299-330).
- Deprins, D., Simar, L. y Tulkens, H. (1984). Measuring labor-efficiency in post offices. En *Public goods, environmental externalities and fiscal competition* (pp. 285-309).
- Duarte, J., Bos, S. y Moreno, M. (2011). Los docentes, las escuelas y los aprendizajes escolares en América Latina: Un estudio regional usando la base de datos del SERCE (Nota técnica N.º 8). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fairlie, A., Collantes, E. y Castillo, L. (2019). Eficiencia del gasto en las universidades públicas del Perú. Consorcio de Investigación Económico y Social, Pontificia Universidad Católica del Perú, Ministerio de Economía.

- Farrell, M. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society Series A (General)*, 120(3), 253-281.
- Flick, U. (2018). *Introducción a la investigación cualitativa*. SAGE.
- Flick, U. (2022). *The SAGE Handbook of Qualitative Research Design*. SAGE.
- Guadalupe, C., Burga, A., Miranda, L. y Castillo, L. (2015). Brechas de equidad en la evaluación censal de estudiantes 2007-2014: tres aproximaciones a su medición. *Persona*, (18), 47-68.
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J. y Vargas, S. (2017). Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica. Fortalecimiento de la Gestión Educativa en el Perú (FORGE), Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Hanushek, E. (2020). Education production functions. En *The economics of education* (pp. 161-170). Academic Press.
- Herrera, P. y Francke, P. (2009). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Economía*, 32(63), 113-178.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/1031>
- Kudó, I. y Ñopo, H. (2018). Revisión del gasto público en educación: Mejores aprendizajes para todos. The World Bank.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency vs. "X-efficiency". *The American Economic Review*, 56(3), 392-415.
- Mandl, U., Dierx, A. e Ilzkovitz, F. (2008). The effectiveness and efficiency of public spending (Economic Papers 301). Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission.
- Marhefka, S., Lockhart, E. y Turner, D. (2020). Achieve research continuity during social distancing by rapidly implementing individual and group videoconferencing with participants: key considerations, best practices, and protocols. *AIDS and Behavior*, 24(7), 1983-1989.

- Miles, M. y Huberman, A. (1994). *Qualitative Data Analysis: A Source Book of New Methods* (2nd ed.). Sage.
- Newman, P. A., Guta, A. y Black, T. (2021). Ethical considerations for qualitative research methods during the COVID-19 pandemic and other emergency situations: Navigating the virtual field. *International Journal of Qualitative Methods*, 20.
- Oliffe, J. L., Kelly, M. T., Gonzalez Montaner, G. y Yu Ko, W. F. (2021). Zoom interviews: Benefits and concessions. *International Journal of Qualitative Methods*, 20.
- Peralta, M., Horna, E. y Heredia, F. (2023). Gestión administrativa en unidades de gestión educativa: una revisión literaria. *Revista Educación*, 47(1), 663-675.
- Piovani, J. (2018). La entrevista en profundidad. En *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI.
- Ponce, S. (2007). Eficiencia del gasto público en educación: un análisis por departamentos. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rao, J. y Molina, I. (2015). *Small area estimation*. John Wiley & Sons.
- Rivkin, S., Hanushek, E. y Kain, J. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458.
- Salazar, A. (2014). The Efficiency of Education Expenditure in Latin America and Lessons for Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 74.
- Simar, L. y Wilson, P. (2007). Estimation and inference in two-stage, semi-parametric models of production processes. *Journal of econometrics*, 136(1), 31-64.
- Simar, L. y Wilson, P. (2013). Estimation and inference in nonparametric frontier models: Recent developments and perspectives. *Foundations and trends in econometrics*, 5(3-4), 183-337.
- Stevenson, R. (1980). Likelihood functions for generalized stochastic frontier estimation. *Journal of econometrics*, 13(1), 57-66.

- Sutherland, D., Price, R. y Gonand, E. (2010). Improving public spending efficiency in primary and secondary education. *OECD Journal: Economic Studies*, 2009(1), 1-30.
- Tam, M. (2008). Una aproximación a la eficiencia técnica del gasto público en educación en las regiones del Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social (Convenio de Investigación 2006 PBC).
- UNESCO-LLECE. (2008). Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe.
- Varian, H., 1992. *Microeconomic Analysis*. W.W. Norton.
- Verstegen, D. y King, R. (1998). The relationship between school spending and student achievement: A review and analysis of 35 years of production function research. *Journal of Education Finance*, 24(2), 243-262.
- White, D., Oelke, N. y Friesen, S. (2012). Management of a large qualitative data set: Establishing trustworthiness of the data. *International journal of qualitative methods*, 11(3), 244-258.

Anexo 1. Modelos estadísticos utilizados en el componente cuantitativo

Modelo de Datos Envolvente (Charnes, Cooper y Rhodes, 1978): Este modelo de programación lineal no paramétrico permite que se pueda calcular la eficiencia técnica de diferentes unidades de decisión. La estimación de la eficiencia técnica puede ser orientada a *inputs* (minimizar insumos) u *outputs* (maximizar resultados). La idea es tener n unidades tomadoras de decisión, donde cada una utiliza una serie de *inputs* o insumos para producir diferentes resultados. El modelo DEA puede ser de dos tipos (Charnes, Cooper y Rhodes, 1981): i) con orientación a los insumos: se busca la minimización de los insumos para la producción de un nivel establecido de output; es decir, mide la capacidad de una unidad de decisión para producir una cantidad determinada de resultados usando la menor cantidad posible de insumos, y ii) con orientación a los outputs: se busca la maximización del resultado con una cantidad fija de insumos; dado que no es viable impulsar la reducción de los mismos para la provisión de un servicio como sería el caso de la educación. Dado lo anterior, se propone un modelo DEA orientado a los outputs (resultados).

A continuación, se presenta el modelo DEA orientado a los resultados:

Retornos constantes a escala	Retornos variables a escala
$\begin{aligned} &Max_{\omega\lambda} \omega^{DEA} \\ &s. a - \omega y_i + Y\lambda \geq 0 \\ &x_i - X\lambda \geq 0 \\ &\lambda \geq 0 \end{aligned}$	$\begin{aligned} &Max_{\omega\lambda} \omega^{DEA} \\ &s. a - \omega y_i + Y\lambda \geq 0 \\ &x_i - X\lambda \geq 0 \\ &\pi'\lambda = 1 \\ &\lambda \geq 0 \end{aligned}$

Donde:

y_i : vector de resultados producidos por cada unidad i

x : vector de insumos requeridos por cada unidad i

Y : matriz (p x n) de resultados producidos por cada unidad i

X : matriz (q x n) de insumos requeridos por cada unidad i

λ : vector (n x 1) de constantes. Además, se usan como pesos para los insumos y resultados en el caso de rendimientos variables a escala⁴¹

i : unidades tomadoras de decisión

ω : puntaje de eficiencia para cada unidad i ($\theta \leq 1$)

π : restricción que permite la convexidad de la FPP.

⁴¹ La ponderación se usa para que las unidades de decisión ineficientes se proyecten sobre la FPP

Modelo de datos panel Tobit: los modelos de datos panel permiten capturar las variaciones en el tiempo y entre individuos, unidades o grupos que se consideran para el análisis. En nuestro caso, se va a tener como unidades a las DRE y UGEL y como horizonte temporal se considera cuatro años (2018-2021). Así, el modelo de datos panel que se estimará es:

$$\omega_{it}^* = \beta_0 + \theta X_{it} + \phi \bar{X}_i + \gamma Z_i + \tau_i + \mu_{it} \quad \text{donde } \tau_i, \mu_{it} \sim N(0, \sigma^2)$$
$$\omega_{it} = \min\{\omega_{it}^*, 1\}$$

Donde:

ω_{it} : puntaje de eficiencia de cada DRE/UGEL

X_{it} : variables explicativas que varían entre unidades y por periodos de tiempo

\bar{X}_i : variables promedio de las explicativas que varían entre unidades y por periodos de tiempo

Z_i : variables explicativas que varían entre unidades, pero no en el tiempo

i : DRE/UGEL, harían las veces de unidades

t : periodos en el tiempo (2018-2021)

Anexo 1. Listado de ejes, temas y subtemas que abordar en las entrevistas a profundidad

Tema / subtema (proceso)	Descripción del proceso (en teoría y/o en el ideal)	Participantes
PROGRAMACIÓN Y FORMULACIÓN PRESUPUESTAL		
1. Acciones previas a la programación multianual y formulación presupuestal.		
A. Evaluación del desempeño año fiscal anterior	En el marco de esta acción se debería realizar un balance sobre los resultados tanto de eficiencia (uso racionado de los recursos presupuestarios) como de efectividad (el impacto en el bienestar y desempeño de la comunidad educativa) de la gestión en el año fiscal anterior. Ello permite realizar las correcciones necesarias sobre la asignación de recursos y las tareas a programarse para el logro de los objetivos institucionales.	AGI, AGP y OPP
B. Adecuación de los objetivos institucionales a los resultados de la evaluación	Luego de las correspondientes evaluaciones de eficiencia y efectividad de las intervenciones o acciones a cargo de la entidad, las UEE deben proponer cuáles son los ajustes en los objetivos institucionales que respondan a las oportunidades de mejora planteadas en las mencionadas evaluaciones. El ajuste a los objetivos institucionales da como producto el ajuste del Plan Estratégico Institucional (PEI), en el cual se definen metas físicas por cada acción institucional, lo cual sirve de insumo para el Cuadro de Necesidades de la UEE.	AGI, AGP y OPP
2. Programación multianual por componentes de gasto.		
A. Programación multianual del gasto en personal y CAS	Se determina cuáles son las acciones operativas que, durante la ejecución de las obligaciones institucionales, requerirán recursos humanos o personal durante el año fiscal. Para ello se debe tomar en cuenta los criterios de racionalización y los cuadros de horas vigentes, los cuáles determinarán la asignación eficiente de plazas entre los distintos servicios educativos y en las intervenciones pedagógicas.	AGI, AGP y OPP (también áreas de personal y abastecimiento). Insumo: MINEDU
B. Programación multianual del gasto en bienes y servicios	Se revisa la normativa vigente, como las Normas Técnicas (NT) de las intervenciones priorizadas, sobre los costos y acciones operativas a implementarse en el marco del desarrollo del Año Escolar y de las intervenciones pedagógicas priorizadas, que implique el uso de bienes o servicios. También, la información correspondiente a los precios por el catálogo de bienes y servicios del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA). Finalmente, la proyección del gasto plasmada en el POI debe ser consolidada para formar parte de la propuesta de programación multianual.	AGI, AGP y OPP (también área de abastecimiento). Insumo: MINEDU
3. Formulación presupuestal.		
Una vez estimado el requerimiento de recursos por cada UEE, éste debe ser validado por la Oficina de Presupuesto de la DRE, la cual verifica que la asignación de recursos esté orientada a garantizar el cumplimiento de los objetivos sectoriales e institucionales. Asimismo, cuando el MEF emite la Asignación Presupuestal Multianual (APM), que representan los límites máximos de gasto por cada Gobierno Regional, se debe realizar un trabajo de ajuste de los recursos previstos en la Programación Multianual a los recursos disponibles en la APM.		AGI, AGP y OPP (también áreas de personal y abastecimiento). Insumo: MEF
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL		
4. Acciones previas a la ejecución presupuestal		
Como punto crítico de inicio en la ejecución es necesario realizar los ajustes a los documentos que se elaboraron durante la programación/formulación para contar con versiones definitivas del PIA, POI y Plan Anual de Contrataciones (PAC), en función del presupuesto remitido por el ejecutivo al Congreso de la República y finalmente aprobado por este.		AGI, AGP y OPP (también área de abastecimiento). Insumo: MEF y GR

Tema / subtema (proceso)	Descripción del proceso (en teoría y/o en el ideal)	Participantes
5. Ejecución presupuestal por componentes de gasto		
<p>A. Ejecución del gasto en personal y CAS: Elaboración del cuadro de horas por IE</p>	<p>El cuadro de distribución de horas pedagógicas o cuadro de horas, es un instrumento de carácter técnico, administrativo y pedagógico mediante el que se distribuyen las horas efectivas de clases del personal directivo, jerárquico y docente, en función al plan de estudios y características de la IE (secciones, matrícula, entre otros) y del presupuesto de la UEE. El responsable operativo de elaborar la propuesta de cuadro de horas es el director de la Institución Educativa (IE), quien remite dicha propuesta a la UGEL para su validación y aprobación. El cuadro de horas es un insumo crucial para establecer si el requerimiento por horas pedagógicas está cubierto o en su defecto si es que hay una sub-cobertura o sobre-cobertura con relación a las plazas de docentes disponibles en la UGEL.</p>	<p>AGP (también área de personal). Insumo: MINEDU, IE</p>
<p>B. Ejecución del gasto en personal y CAS: Contratación docente</p>	<p>Una de las principales estrategias para atender las horas pedagógicas no cubiertas es la contratación docente. Dicho proceso inicia a fines del año anterior en el que se realizará la contratación, con la actualización de la información sobre las plazas en el AIRHSP (sistema de recursos humanos del MEF) y el sistema de plazas docentes NEXUS; con base en dicha información se identifica cuál es el déficit de horas que debe cubrirse.</p>	<p>AGP (también área de personal). Insumo: MINEDU</p>
<p>C. Ejecución del gasto en personal y CAS: Contratación y pago de CAS</p>	<p>Comprende el procedimiento para las convocatorias de CAS realizadas en el marco de las intervenciones pedagógicas. En principio, el MINEDU publica a fines del año anterior la directiva de contratación de los CAS de las Estrategias Pedagógicas que entrarán en vigencia en el siguiente año fiscal. Sobre la base de dichos lineamientos las Áreas Usuarias, en este caso AGP de la UEE en coordinación con el Área de Personal, preparan los términos de referencia (TDR) para convocar el concurso de selección. Luego es necesario que se apruebe la Ley de Presupuesto para que, con cargo a la previsión presupuestal del siguiente año, se convoque al concurso debiendo; para tal fin, conforman una comisión de evaluación, la cual está conformada por el AGP y el Área de Personal de la UEE. Por último, al igual que las actividades relacionadas con la contratación de docentes, si bien el responsable técnico de la selección y adjudicación para la contratación del personal CAS es el Área de Personal de la UEE, estas acciones se realizan sobre el requerimiento y supervisión del AGP de la UEE. Para el pago es necesario elaborar la planilla del mes, documento de gestión que contiene el costo mensual del personal, verificando los puestos y cargos se encuentren definidos en el Cuadro Analítico de Personal (CAP) y que se encuentren debidamente presupuestados en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Luego de la formulación de la planilla, esta debe ser firmada, previa afectación presupuestaria, y efectúe el pago respectivo, de acuerdo con la información registrada y actualizada en el AIRHSP.</p>	<p>AGP (también áreas de personal y administración). Insumo: MINEDU</p>
<p>D. Ejecución del gasto en bienes y servicios: Gasto en servicios básicos de las IE</p>	<p>Para el compromiso de los recursos es necesario contar con los recibos para el pago de los servicios, los cuales pueden ser remitidos por la empresa correspondiente directamente al Área de Abastecimiento o remitidos por la IE a la UEE de manera física (comúnmente la UEE cuenta con una directiva para el uso racional de los servicios básicos en las IE). Una vez que el Área de Abastecimiento conoce el monto a pagar, compromete el recurso, y previa fiscalización de área correspondiente, el Área Usuaria emite la conformidad del servicio, con lo cual se realiza el devengado y la autorización pago del servicio al proveedor del servicio, todo ello en la última semana de cada mes.</p>	<p>AGP (también áreas de abastecimiento y administración)</p>

Tema / subtema (proceso)	Descripción del proceso (en teoría y/o en el ideal)	Participantes
E. Ejecución del gasto en bienes y servicios: Aprobación y asignación de pasajes y viáticos	<p>La aprobación y asignación de pasajes y viáticos sigue una secuencia de acciones que debería durar aproximadamente 13 días cada vez que se requiriese de dichas asignaciones. Las acciones involucran la aprobación por parte del Área Usuaria (AGP o AGI) de un requerimiento de recursos calculado en función de un plan de trabajo elaborado por la persona comisionada o el Área Usuaria y, en el caso de las intervenciones pedagógicas, validado por el gestor local correspondiente. Seguidamente se certifican los recursos, se autorizan los montos asignados y se realiza la asignación de dichos montos en las cuentas de los comisionados. El depósito efectivo se realiza en un período de 48 horas luego de aprobar la asignación presupuestaria desde la UEE (en el caso de movilidad local también pueden entregarse cheques).</p>	AGP y AGI (también área de administración)
F. Ejecución del gasto en bienes y servicios: Transporte y distribución de materiales educativos a las IE	<p>Se debe actualizar y proyectar la información apropiada para la elaboración del cuadro de distribución de los materiales a las IE. Sobre la base de dicha información y la relación final de materiales educativos a distribuir, así como su cantidad, pesos y volumen, remitida por MINEDU, el AGP elabora los TDR definitivos correspondientes y eleva el requerimiento al Área de Abastecimiento o Logística, la cual deberá elaborar la cotización y el contrato con el transportista. Para el reconocimiento de la ejecución del presupuesto es necesario tomar en consideración el procedimiento de verificación mediante el Pedido de Comprobante de Salida (PECOSA), documento del SIGA que sirve para acreditar la salida de un bien del almacén de la entidad, con fines de distribuirlos o hacerlos llegar al usuario final del dicho bien. Por tratarse de procesos de selección que comúnmente superan las ocho UIT y que inician en el último trimestre del año, deben lanzarse con previsión presupuestal (a cargo del presupuesto del siguiente año) por lo que el procedimiento de selección se dará durante todo el mes de diciembre o enero del siguiente año, inclusive. Del mismo modo, el proceso de distribución en zonas rurales, puede tomar un mes o más por lo que se estima que la ejecución del transporte de materiales comprenderá los meses de febrero y marzo.</p>	AGP (también áreas de abastecimiento y almacén). Insumo: MINEDU
G. Ejecución del gasto de capital: Mantenimiento preventivo de locales escolares	<p>El MINEDU transfiere recursos económicos a los responsables de los locales escolares beneficiarios (ambas personas naturales), con la finalidad de que sean ejecutados en el mantenimiento del local y la reposición de mobiliario, para asegurar las condiciones de seguridad en las IE. Los responsables de los locales escolares son los directores o en su defecto algún docente de las IE. Si bien las UEE no ejecutan presupuesto para el mantenimiento de los locales escolares, existe una serie de requisitos y acciones que deben llevar a cabo tanto responsables de los locales como los responsables de la evaluación de la ejecución de los recursos para el mantenimiento en la UEE. Cabe recalcar que los responsables de los locales escolares beneficiarios, deberán rendir cuentas sobre los gastos realizados ante un comité de mantenimiento y el comité veedor de la UEE.</p>	Área de infraestructura (AGI). Insumo: MINEDU, IE
6. Transferencias condicionadas		
	<p>En el marco de las intervenciones pedagógicas priorizadas, el MINEDU cofinancia estas actividades en conjunto con el GR. Es así que el MINEDU establece, a través de una Resolución de Secretaría General o Resolución Ministerial, la Norma Técnica que contiene los procedimientos, criterios sobre los cuales se evaluará el monto, y responsabilidades en el marco de las transferencias de recursos destinados al financiamiento de intervenciones y acciones pedagógicas en los GR. Estos montos sirven para complementar el financiamiento de dichas actividades durante el año fiscal.</p>	AGP y OPP (también área de abastecimiento) (depende de la intervención materia de condicionamiento). Insumo: MINEDU
7. Compromisos de desempeño		

Tema / subtema (proceso)	Descripción del proceso (en teoría y/o en el ideal)	Participantes
	<p>Con el objetivo de acelerar los resultados en la cadena de producción del servicio educativo, el MINEDU emite la Norma Técnica de los Compromisos de Desempeño (CdD) en la cual se establecen los compromisos a cumplir por cada UEE del país, normalmente por tramos. En 2023, los compromisos en educación básica están asociados con: 1. Incorporación oportuna de directivos, docentes y auxiliares, 2. Implementación de la estrategia de Refuerzo Escolar, 3. Distribución oportuna de material educativo, 4. Condiciones operativas adecuadas de las instituciones educativas, 5. Cierre de la brecha de infraestructura educativa, 6. Fortalecimiento del bienestar escolar, 7. Fomento de la permanencia de estudiantes.</p>	<p>AGP y AGI (también áreas de personal y abastecimiento)</p>
SUPERVISIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DE LA DRE EN LA PROGRAMACIÓN, FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL		
<p>A. Acciones de la DRE en el proceso de programación y formulación presupuestal</p> <p>B. Acciones de la DRE en el proceso de ejecución presupuestal</p>	<p>El objetivo de la DRE en este proceso es el de asistir, coordinar y liderar la programación y formulación del presupuesto de las UEE del GR, de modo que la asignación del presupuesto esté orientada al logro de los resultados priorizados establecidos en las leyes anuales de presupuesto, los resultados sectoriales y los objetivos estratégicos institucionales; sujeta a la disponibilidad de recursos determinados en la APM. Como acciones específicas que debería realizar la DRE se proponen las siguientes: i) revisar la información sobre los productos de los PP en cuanto a los servicios y bienes entregados a la población objetivo y los resultados logrados en los años fiscales anteriores, ii) determinar los valores de los indicadores de desempeño y las metas físicas a nivel de PP, productos y actividades que se esperan cumplir para los años de la programación multianual, iii) brindar AT para la programación y formulación presupuestal en las UEE (Aplicación de las herramientas, implementación de la propuesta de formulación de recursos en el PIA de las UEE, implementación de los modelos operacionales de los productos y actividades de los PP), iv) brindar AT a la implementación del proceso de reasignación presupuestal en las UEE luego de revelada la APM, v) brindar ATa en la implementación de las modificaciones al PEI y POI para la reasignación de recursos, vi) brindar AT para sustentación la propuesta de PIA de las UEE, vii) consolidar, sistematizar y presentar al GR la información de desempeño y producción física para la sustentación de los productos y actividades de los PP que se implementan con cargo al PIA de cada año fiscal.</p> <p>Para hacer posible la supervisión de manera efectiva y eficiente en la ejecución del presupuesto asignado en cada año fiscal es necesario que se generen reuniones y dinámicas de trabajo en las que se planteen estrategias de mejora ante cualquier riesgo de retraso en la ejecución o cambios en los cronogramas de implementación de las acciones institucionales. Para ello, es necesario que la DRE tenga un rol predominante en i) el impulso a la implementación de intervenciones pedagógicas (El rol de la DRE aquí es el de proporcionar las herramientas que permitan monitorear la ejecución del presupuesto e impulsar los procesos correspondientes), ii) el seguimiento del avance de las metas financieras (acompañar a las UEE en la ejecución presupuestal mediante el uso de herramientas de seguimiento); y iii) el seguimiento del cumplimiento de los Compromisos de Desempeño (recopilar las bases de datos que conforman los medios de verificación establecidos en la Norma Técnica de CdD, calcular los indicadores establecidos en los CdD y evaluar su cumplimiento, remitir la información sobre el cumplimiento de dichos compromisos por UEE a nivel regional)</p>	<p>DRE</p> <p>DRE</p>
OTROS TEMAS TRANSVERSALES		
<p>A. Priorización y trabajo coordinado con el pliego (GR)</p>	<p>Para la priorización de los temas educativos dentro del GR.</p>	<p>GR</p>

Tema / subtema (proceso)	Descripción del proceso (en teoría y/o en el ideal)	Participantes
B. Disposiciones claras, transferencias oportunas y asistencia técnica desde el MINEDU	Para la adecuación de las intervenciones al territorio, la correcta formulación del presupuesto y el seguimiento y la eficacia de la ejecución de los recursos del sector.	MINEDU

Anexo 2. Informe de validación de las Guías de Entrevista

Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativo: Informe de validación de los instrumentos de recojo de información cualitativa

1. Introducción

Este informe presenta los principales resultados del piloto de instrumentos de recojo de información cualitativa desarrollado durante el mes de mayo del 2023, en el marco del estudio *Revisión del gasto público regional en educación básica. Hacia una más eficiente asignación de recursos para la mejora del desempeño educativo*. El piloto de instrumentos de recojo de información tuvo los siguientes objetivos:

- Validar la pertinencia y suficiencia de los temas y subtemas considerados en las guías de entrevista para generar información que permita cumplir los objetivos del componente cualitativo
- Validar la coherencia, claridad y precisión de las preguntas consideradas para abordar los temas y subtemas de estudio, en lo que corresponde al componente cualitativo
- Validar la viabilidad de la extensión de las guías tomando en cuenta la duración y complejidad de la entrevista

Inicialmente, se consideró la validación de los siguientes instrumentos:

Cuadro 1. Lista inicial de instrumentos de recojo de información cualitativa.

N	Instrumento
1	Guía de entrevista a Jefe/a del área de gestión pedagógica de la UGEL
2	Guía de entrevista a Jefe/a del área de gestión institucional de la UGEL
3	Guía de entrevista a Jefe/a del área de planificación y presupuesto de la UGEL
4	Guía de entrevista a Jefe/a del área de gestión pedagógica de la DRE
5	Guía de entrevista a Jefe/a del área de gestión institucional de la DRE
6	Guía de entrevista a Jefe/a del área de planificación y presupuesto de la DRE

7	Guía de entrevista a Especialista en presupuesto regional de la UPP del MINEDU
8	Guía de entrevista a Especialista de presupuesto regional en educación regional de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF
9	Guía de entrevista a miembro de la Secretaría Técnica de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Sin embargo, tras la realización de entrevistas para validar los instrumentos 4, 5 y 6 con funcionarios/as de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) se evidenció la pertinencia de considerar fusionarlos en un solo instrumento que sea aplicable a los funcionarios de esta institución y, de la misma manera, considerar un solo instrumento aplicable a los/as funcionarios/as de la Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Esta decisión se explica con mayor detalle en la sección V. De manera que la lista final de instrumentos es la siguiente:

**Cuadro 2. Lista final de instrumentos de recojo de información cualitativa.
Estado y mecanismo de validación.**

N	Instrumento	Estado	Mecanismo de validación
1	Guía de entrevista a funcionarios/as de la UGEL	Validado	Entrevista piloto
2	Guía de entrevista a funcionarios/as de la DRE	Validado	Entrevista piloto
3	Guía de entrevista a funcionarios/as de MINEDU	Validado	Validación de expertos/as
4	Guía de entrevista a funcionarios/as de MEF	Validado	Validación de expertos/as
5	Guía de entrevista a la Secretaría General de la ANGR	Validado	Validación de expertos/as

En la siguiente sección, se detallan las actividades realizadas para la validación de instrumentos de recojo de información cualitativa.

2. Actividades realizadas

Para el piloto de instrumentos de recojo de información cualitativa, se realizaron las siguientes actividades. Por un lado, las guías de entrevista a funcionarios/as de DRE y UGEL fueron piloteadas a través de entrevistas con funcionarios/as y/o ex funcionarios/as de las áreas de Gestión Pedagógica, Gestión Institucional y Planificación y Presupuesto de las Unidades Ejecutoras de Educación (DRE o UGEL, según corresponda). Por otro lado, las guías de entrevista a funcionarios/as del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Educación (MINEDU) y Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) pasaron por una validación de expertos/as, con amplia experiencia en gestión pública y conocimientos de investigación cualitativa. A continuación, se detalla cada uno de los procedimientos realizados.

2.1. Entrevistas piloto a funcionarios/as y ex-funcionarios/as de DRE y UGEL

Para el piloto de guías a funcionarios/as de UGEL y DRE, se seleccionaron participantes que tuvieran un perfil similar al de los/as futuros/as entrevistados/as. En ese sentido, se buscó que cumplieran con las siguientes características:

- Ser o haber sido funcionario/a del Área de Gestión Pedagógica, Área de Gestión Institucional o Área de Planificación y Presupuesto de una DRE o UGEL
- No pertenecer a alguna de las DRE o UGEL seleccionadas para el presente estudio
- Tener disponibilidad para participar de una entrevista virtual de 60-90 minutos a través de Zoom

Tras las entrevistas con los/as primeros/as funcionarios/as, se realizó un muestreo en cadena o “bola de nieve” para contactar a otros/as funcionarios/as o ex-funcionarios/as de las áreas de interés antes mencionadas.

A todos/as los/as participantes, se les explicó el objetivo del estudio, las actividades a realizar, así como el propósito del piloto y de la entrevista de validación de instrumentos. Las entrevistas piloto se realizaron con el consentimiento expreso de los/as participantes, fueron grabadas y, al finalizar el estudio, las grabaciones serán eliminadas.

El siguiente cuadro resume el detalle de cada entrevista de validación de instrumentos realizada durante el piloto.

Cuadro 3: Entrevistas piloto realizadas para la validación de guías de entrevista a funcionarios/as de DRE y UGEL

Instrumento	DRE/UGEL	Cargo	Fecha y hora	Duración
Guía de entrevista a funcionarios/as de DRE	DRE - Ayacucho	Ex Especialista del Área de Gestión Pedagógica	05 de mayo	64 minutos
	DRE - Ayacucho	Jefa del Área de Gestión Institucional	08 de mayo	55 minutos
	DRE - Ayacucho	Jefa del Área de Planificación y Presupuesto	17 de mayo	43 minutos
Guía de entrevista a funcionarios/as de UGEL	UGEL 02 - Lima Metropolitana	Jefe del Área de Planificación y Presupuesto	22 de mayo	71 minutos

Tras realizar cada una de las entrevistas, se revisaron las grabaciones y las notas tomadas durante la actividad. Se evaluó qué aspectos de la guía de entrevista no fueron pertinentes, claros o precisos para orientar la conversación con los/as entrevistados/as. Asimismo, se extrajeron lecciones aprendidas a considerar para las próximas entrevistas. Los apuntes detallados pueden verse en la sección III del presente informe.

2.2. Validación de expertos/as de las guías de entrevista a funcionarios/as del MEF, MINEDU y ANGR

Las guías de entrevista a funcionarios/as de MEF, MINEDU y ANGR pasaron por una validación de expertos/as. Para ello, se seleccionó a expertos/as que cumplieran las siguientes características:

- Ser funcionario/a público/a
- Tener amplia experiencia en gestión pública (8 años como mínimo)
- Tener experiencia en el desarrollo de investigaciones cualitativas

- Trabajar o haber trabajado en o con áreas del MEF, MINEDU o ANGR que tengan participación en el proceso de programación, formulación y ejecución de gasto público en educación.

A cada uno de los/as validadores/as se les envió la guía de entrevista correspondiente, en un formato que permitiera la calificación de las preguntas en torno a tres aspectos: claridad, coherencia y precisión. Se les pidió a los/as validadores/as que califiquen cada pregunta con valores del 1 al 4 (siendo 1: “nada adecuado” hasta 4: “muy adecuado”). Además, en cada pregunta, se incluyó un recuadro para observaciones y/o sugerencias. Se pueden ver los formatos enviados en el Anexo 1: Informes de validación de expertos.

Cuadro 4. Validación de expertos/as de guías de entrevista a funcionarios/as de MEF, MINEDU y ANGR

Instrumento	Experto/a	Cargo y resumen de experiencia	Fecha de recepción de comentarios
Guía de entrevista a funcionarios/as del MEF	Gabriela Cuadra Carrasco	Directora de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	27 de mayo
	José Peña Salardi	Consultor del Viceministerio de Hacienda (MEF) - Ex funcionario de la Dirección General de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	11 de mayo
Guía de entrevista a la Secretaría General de la ANGR	David Vera Tudela Traverso	Consultor Senior en Gestión de Finanzas Públicas (Helvetas) - Ex Jefe de la Unidad de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación	13 de mayo

		(MINEDU)	
Guía de entrevista a funcionarios/as del MINEDU	Gabriela Carrasco	Gerente de desarrollo sostenible (Antamina) - Ex Secretaria de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación (MINEDU)	9 de junio

Una vez recibidos los comentarios, estos fueron revisados y evaluados por el equipo investigador e incorporados a las guías de entrevista. En la sección IV, se presentan los principales comentarios recibidos y la forma como han sido incorporados a los instrumentos. Asimismo, puede verse el detalle de los comentarios recibidos en el Anexo 1.

3. Apuntes a partir de entrevistas con funcionarios/as de DRE y UGEL

3.1. Apuntes a partir de la entrevista a ex-funcionario del Área de Gestión Pedagógica de la DRE Ayacucho

El primer bloque de la guía de entrevista corresponde a preguntas generales. El entrevistado comprendió y respondió cada pregunta sin problemas. Al ser consultado por sus funciones, especificó que, debido a la forma como se organizaba internamente la DRE Ayacucho durante el tiempo que trabajó en la institución, su participación en el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal fue superficial. Esto permitió notar que resulta relevante incluir, en el primer bloque de la guía de entrevista, una pregunta sobre las áreas de la DRE que participan del proceso de programación, formulación y ejecución de presupuesto. Asimismo, resulta importante corroborar en cada bloque su participación individual en el proceso y actividades correspondientes. Ambas consideraciones también aplican para la guía de entrevista con funcionarios/as de UGEL.

Asimismo, al ser consultado por el proceso de programación y formulación presupuestaria, el entrevistado inició su discurso remitiéndose a los desafíos de su región en materia de educación, como una manera de contextualizar su respuesta. Como se verá más adelante, esto es algo que se ha repetido en varias de las entrevistas realizadas, lo cual sugiere la pertinencia de abordar este aspecto en este momento de la entrevista. Además, resulta un tema clave para comprender el contexto de los entrevistados y, según se observa, existe disposición para compartir al respecto.

De acuerdo con la guía original, el segundo bloque inicia consultando por el proceso “previo” a la etapa de programación presupuestal, con el objetivo de indagar en si se realiza algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior. El salto a esta pregunta resultó un poco brusco para el entrevistado, por lo que se introdujo una pregunta más general sobre cómo “inicia” el proceso de programación y formulación presupuestal. La pregunta fue respondida por el entrevistado haciendo referencia al rol que ocupa la DRE en el proceso y a la relación que tiene con otros actores involucrados como las UGEL, MINEDU y MEF. Esto como una forma de contextualizar su respuesta. Este hecho sugiere que el inicio del bloque puede ser un momento para indagar respecto a los actores que participan del proceso, así como la relación que establecen entre sí. Posterior a ello, se retomó la pregunta sobre si antes de iniciar el proceso de programación y formulación presupuestal se realiza algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior. Ahí sí, habiendo ya introducido el tema, el participante comentó sobre cómo se desarrollaba este proceso. Sin embargo, enfatizó que su área no tenía una participación tan activa y que, más bien, en la práctica, era el área de Gestión Institucional la que tenía el liderazgo y terminaba tomando las principales decisiones, que luego “validaba” con las otras áreas. De esta forma, se reitera la importancia de que, antes de indagar en cada actividad, se consulte por la participación del área y el conocimiento del entrevistado sobre el proceso. Hacerlo permitirá no solo validar que efectivamente el participante puede brindar información sobre la actividad, sino también permitirá ahondar en la heterogeneidad que existe en el nivel de involucramiento de las áreas en las actividades del proceso de programación, formulación y ejecución.

Otro hecho que llamó la atención es que, al ser consultado sobre el proceso de programación y formulación, el entrevistado introdujo en su discurso una reflexión sobre que existen rubros que son priorizados por encima de otros. La pregunta sobre realizar un balance puede llevar a que el entrevistado recuerde sus experiencias participando de este tipo de actividades y, de paso sus reflexiones sobre los criterios de asignación presupuestal. De esta forma, antes de indagar en cada uno de los rubros de gasto, puede resultar pertinente indagar en los criterios con que se asigna presupuesto y que están a la base del proceso de programación y formulación presupuestal. Este aspecto resulta clave en tanto es una oportunidad especial para que los participantes verbalicen aspectos usualmente tácitos, pero que son de interés del estudio.

Al ser consultado sobre cada uno de los rubros (personal y CAS, bienes y servicios, etc.), el entrevistado mencionó no tener información detallada sobre el proceso de elaboración del presupuesto. Esto es consistente con lo que mencionó al inicio de la entrevista sobre el carácter superficial de su participación. Sin embargo, aunque mencionó tener limitado detalle sobre el proceso, sí manifestó su balance sobre el proceso. Esto sugiere que, incluso cuando la participación resulta superficial, los entrevistados pueden tener el interés de comunicar sus percepciones más generales sobre el proceso. Aunque no responde al detalle originalmente esperado, los datos brindados como parte de su balance permitieron una comprensión de su perspectiva. El hecho sugiere la importancia de incluir una pregunta de cierre sobre el balance del entrevistado sobre esta etapa del proceso. Asimismo, el entrevistado recalcó que su experiencia en el proceso se remitía a un periodo previo a la pandemia, por lo que advirtió sobre la posible no vigencia de las dinámicas que retrató. Esto llamó la atención sobre la importancia de indagar en cambios que puedan haber ocurrido tras la pandemia (solo para los participantes que hayan presenciado dichos cambios).

El tercer bloque de la guía iniciaba originalmente consultando sobre las actividades que se realizan de forma “previa” al proceso de ejecución. De manera similar a lo que ocurrió en el segundo bloque, el entrevistado se remitió primero al rol que tenía la DRE y las UGEL en el proceso de ejecución. Se aprovechó la oportunidad para indagar en la relación de la DRE con otros actores como el MEF y MINEDU. De esta forma, parece ser que el inicio de cada bloque es una buena oportunidad para indagar en estos aspectos. Posterior a ello, el entrevistado profundizó en los documentos de gestión que se utilizan en el proceso de ejecución. Al ser consultado sobre procesos más específicos, mencionó no tener información demasiado detallada por lo que respondió de manera general con su balance sobre el proceso. Reiteró que el mayor involucramiento en estos aspectos los tenía el área de Gestión Institucional. Esto sugiere la importancia de incluir una pregunta filtro sobre si el área del entrevistado participa en cada uno de los aspectos sobre los que va a consultar, antes de profundizar en ellos. Asimismo, el hecho de que, en lugar de dar detalles sobre cada aspecto del proceso, haga referencia a su balance, da cuenta de la relevancia que tiene este aspecto para los entrevistados. De modo que resulta pertinente incluir preguntas que les brinden la oportunidad de realizar sus balances. Esto puede lograrse incluyendo preguntas de balance como cierre de los bloques.

El cuarto bloque de la entrevista sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas y compromisos de desempeño fue

respondido sin problemas por parte del entrevistado. El único aspecto que llamó la atención es que, al ser consultado por el funcionamiento de los mecanismos, el entrevistado solicitó aclarar si la pregunta se refería al funcionamiento “en teoría” o “en la práctica”. La entrevistada solicitó que el entrevistado se expusiera en ambos aspectos: en como él concebía el mecanismo y como veía que funcionaba en la práctica. Este hecho sugiere que, tal como está formulada, la pregunta puede resultar ambigua, por lo que es mejor preguntar de manera específica por cada aspecto.

Finalmente, el quinto bloque de la entrevista sobre balance y cierre fue respondido sin problemas por el entrevistado. Lo único que llamó la atención es que, en su balance sobre el proceso de programación, formulación y ejecución del presupuesto, el entrevistado hizo referencia a los efectos que tienen los cuellos de botella de la DRE en las instituciones educativas. Esto permitió notar que sería pertinente incluir una pregunta sobre la asociación que realizan los/as funcionarios/as respecto al impacto que tiene la gestión presupuestal en las instituciones educativas y los usuarios finales que son los estudiantes. De esta manera, será posible reconstruir la cadena lógica de causas y efectos atribuidos por los entrevistados en sus discursos. Por supuesto, esto no será interpretado como hechos, sino como percepciones, durante el proceso de análisis.

3.2. Apuntes a partir de la entrevista a la funcionaria del área de Gestión Institucional de la DRE Ayacucho

El primer bloque de la guía de entrevista corresponde a preguntas generales. La entrevistada comprendió y respondió a cada pregunta sin problemas. No mostró ninguna incomodidad o duda frente a las preguntas planteadas. Al ser consultada sobre las funciones que realiza, no mencionó espontáneamente aspectos muy específicos que dieran luces sobre su rol en el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal. Por este motivo, la entrevistadora repreguntó si es que tiene alguna participación en alguna(s) etapa(s) de este proceso, ante lo que la entrevistada respondió que sí y detalló sus funciones en este aspecto. Este intercambio permitió notar la importancia de incluir una pregunta “filtro”, por precaución. No fue este el caso, pero podría ocurrir que personas que no tienen participación en este proceso sean referidas por los contactos en las DRE y UGEL.

El segundo bloque aborda el proceso de programación y formulación presupuestal. Al ser consultada por el proceso “previo” al proceso de programación y formulación presupuestaria, de manera similar a lo que ocurrió en la entrevista con el ex-funcionario

del área de Gestión Pedagógica, la entrevistada introdujo su respuesta haciendo referencia a los desafíos que enfrenta la región Ayacucho en materia de educación, en un esfuerzo por contextualizar su respuesta ante la entrevistadora. Esto sugiere que se trata de un tema útil para abrir la conversación en torno a los temas de interés. Asimismo, permite que los entrevistados hablen de los temas que resultan pertinentes para ellos, se sientan escuchados y en mayor confianza durante la entrevista.

La entrevistada fue respondiendo a las preguntas del segundo bloque sin problema. Sin embargo, cada vez que respondía alguna de ellas tendía a contextualizar su respuesta explicando quiénes son los actores que están involucrados en el proceso, reiterando información que ya había mencionado previamente, pero de manera superficial. Esto sugiere la pertinencia de incluir un grupo de preguntas y repreguntas sobre los actores que intervienen en el proceso, de modo que sea una oportunidad para que los entrevistados expliquen el funcionamiento del proceso y luego puedan profundizar de manera más ordenada en los aspectos sobre los que se les consulta.

El tercer bloque de preguntas corresponde al proceso de ejecución presupuestal. En este aspecto, ocurrió nuevamente algo similar al segundo bloque. La entrevistada destinó mucho esfuerzo a explicar una y otra vez en desorden los roles de cada actor al responder cada una de las preguntas. Esto sugiere que, en este bloque, también sería pertinente incluir el grupo de preguntas y repreguntas para dar la oportunidad de que el entrevistado primero explique cómo funciona el proceso de ejecución presupuestal y luego pueda ahondar de forma ordenada en los rubros de gasto, tal como se consulta en la entrevista.

El cuarto bloque de la entrevista corresponde a los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos. La entrevistada respondió las preguntas de este bloque sin problemas. Todas las preguntas fueron comprendidas y fue un tema cómodo de discutir para la entrevistada.

Finalmente, el quinto bloque corresponde al balance y cierre de la entrevista. Las preguntas de este bloque fueron comprendidas y permitieron un adecuado cierre de la conversación. La entrevistada logró hacer un balance completo a partir de los insumos que había brindado previamente.

3.3. Apuntes a partir de la entrevista a funcionaria del área de Planificación y Presupuesto de la DRE Ayacucho

El primer bloque de preguntas corresponde a las preguntas generales. Las preguntas de este bloque fueron respondidas sin problemas por parte de la entrevistada. Dado el aprendizaje de la entrevista anterior, en esta entrevista, la entrevistadora consultó sobre si participaba directamente en algún momento o aspecto del proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal. La entrevistada mencionó que sí y explicó brevemente su participación. Asimismo, explicó qué otras áreas participan del proceso. Dada la complejidad de la DRE, la entrevistadora proyectó el organigrama de la DRE a la que pertenece la entrevistada y ella mencionó cuáles son las áreas participantes. Esto sugiere que esta acción puede resultar útil para una mejor comprensión de los actores y roles que intervienen en el proceso en futuras entrevistas.

El segundo bloque de la entrevista corresponde al proceso de programación y formulación presupuestal. La entrevistada empezó contextualizando su respuesta explicando qué actores participan del proceso de programación y formulación presupuestal y qué acciones se realizan. A partir de esa primera explicación general, la entrevistadora mencionó que se indagaría en aspectos específicos del proceso. Se inició consultando por el proceso de balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior. Frente a estas preguntas, la entrevistada mencionó que sí se realizaban acciones de ese tipo, pero mostró bastantes dificultades para distinguir entre su opinión individual del proceso y los procedimientos institucionales. Es decir, se notó que la entrevistada restringía sus respuestas a lo que “debe ser” o “debería ocurrir”, según su conocimiento de los procedimientos. Al notar esto, la entrevistadora optó por realizar las preguntas enfatizando en que la entrevistada responda “según su experiencia y opinión”, asimismo se añadió frases como “más allá de como debe ser este proceso...”, para indagar en la forma como realmente ocurre en la práctica. Esta acción permitió una mayor soltura por parte de la entrevistada.

El tercer bloque corresponde al proceso de ejecución presupuestal. Dado el aprendizaje de la entrevista anterior, la entrevistadora empezó preguntando por los actores que participan del proceso y los mecanismos de coordinación con las UGEL. La entrevistada respondió estas preguntas con comodidad. De igual manera, respondió sin problemas la pregunta sobre las acciones que se realizan de forma previa al proceso de ejecución presupuestal. Sin embargo, una vez que empezaron las preguntas que ahondan en los rubros de gasto, se observó una dificultad con las repreguntas de balance (fortalezas,

cuellos de botella y lecciones aprendidas). Estas repreguntas le resultaron a la entrevistada difíciles de responder. Según mencionó, a pesar de que su rol en la DRE tiene oportunidades para participar en tomas de decisión, usualmente su preocupación como funcionaria está más en que “se cumplan los procesos”, por lo que no suele hacer una reflexión muy continua sobre lo que se le estaba consultando. Este hecho permitió reflexionar sobre la complejidad de las preguntas y la necesidad de brindar oportunidades para que los participantes expongan el funcionamiento de sus áreas y su rol en los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal a través de preguntas más abiertas y luego, progresivamente ir llegando a preguntas más específicas. Asimismo, en lugar de hacer preguntas de balance en cada una de las preguntas, se puede priorizar la aplicación de estas preguntas hacia el final de cada bloque, considerando que son preguntas relativamente complejas y que para poder responderlas se requiere haber explicado otros aspectos en mayor detalle.

El cuarto bloque de la entrevista corresponde a los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos. La entrevistada respondió sin problemas las preguntas sobre compromisos de desempeño y de manera más superficial las preguntas sobre intervenciones priorizadas. En este momento de la entrevista, la entrevistada mencionó que le quedaba poco tiempo de disponibilidad. Frente a esto, la entrevistadora decidió priorizar las preguntas de balance que correspondían a los bloques faltantes. La entrevistada brindó sus impresiones y se le hicieron repreguntas para una comprensión más completa de sus ideas.

3.4. Apuntes a partir de la entrevista con funcionario del área de Planificación y Presupuesto de UGEL 02 de Lima Metropolitana

El primer bloque de la guía de entrevista corresponde a las preguntas generales. Estas preguntas fueron respondidas sin problemas por parte del entrevistado. En este bloque de preguntas, el entrevistado aprovechó en consultar si lo que sigue de preguntas debía responder desde su posición institucional o desde su posición personal. Esta fue una oportunidad para enfatizar en que nos interesaba su perspectiva personal a partir de sus conocimientos y experiencia.

El segundo bloque de la guía de entrevista corresponde al proceso de programación y formulación presupuestal. Al ser consultado sobre la etapa previa al proceso de programación presupuestal y las acciones que se realizan, el entrevistado respondió sin

problemas detallando cada uno de los aspectos consultados. La única pregunta que requirió una explicación por parte de la entrevistadora fue la que solicita un ejemplo o experiencia realizando el balance. El entrevistado consultó qué tipo de ejemplo, ante lo cual la entrevistadora especificó que sería relevante un ejemplo donde se ilustren los desafíos que había mencionado previamente. Con esa especificación, el entrevistado respondió sin problemas. Las demás preguntas del bloque fueron respondidas sin problemas. Sin embargo, al ser consultado sobre los actores que intervienen en el proceso de programación y formulación presupuestal, las respuestas del entrevistado resultaron algo redundantes con aspectos que ya había mencionado previamente, en el marco de sus anteriores respuestas. Esto sugiere que puede ser más pertinente incluir esta pregunta al inicio del bloque como una oportunidad para que el entrevistado contextualice su discurso y no al final, cuando puede resultar repetitivo y redundante.

El tercer bloque de la guía de entrevista corresponde al proceso de ejecución presupuestal. Las preguntas de este bloque, especialmente aquellas sobre contratación docente y adquisición de bienes y servicios, fueron respondidas sin problemas por parte del entrevistado. Las preguntas sobre depósito de pasajes y viáticos, transporte y distribución de materiales educativos fueron respondidas, pero de manera superficial, dado que el mismo entrevistado no mostró interés en profundizar en estos aspectos. De manera similar a entrevistas anteriores, indagar por fortalezas, cuellos de botella y lecciones aprendidas en cada uno de los rubros de gasto puede resultar abrumador para el entrevistado. Al notar esto, se decidió concentrar las preguntas de balance al final de cada bloque y no realizarlas en cada una de las preguntas. Esto permitió una construcción discursiva más integral por parte del entrevistado.

El cuarto bloque de la guía de entrevista corresponde a los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos de desempeño. Las preguntas de este bloque fueron respondidas sin problemas por parte del entrevistado. Fueron comprendidas y permitieron que el entrevistado se expusiera en los alcances y retos de estos mecanismos.

Finalmente, el quinto bloque corresponde al balance y cierre de la entrevista. Las preguntas de este bloque fueron respondidas sin problemas por parte del entrevistado. Permitieron que el entrevistado resuma lo que fue mencionando a lo largo de la entrevista y realice un balance más integral sobre el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal.

4. Resumen de comentarios recibidos por parte de validadores/as expertos/as

En esta sección, se presenta la sistematización de comentarios recibidos a las guías de entrevista a funcionarios/as de MEF, MINEDU y ANGR. Se puede ver el detalle de los comentarios recibidos en el Anexo 1.

4.1. Comentarios a la guía de entrevista con funcionarios/as del MINEDU

El primer bloque de la guía de entrevista corresponde a preguntas generales. En este bloque de preguntas, se alertó que buena parte de profesionales que laboran en las unidades se encuentran contratados/as por órdenes de servicio, de modo que preguntar por el cargo no necesariamente resultaría pertinente. Sin embargo, ninguno de los actores a ser entrevistados se encuentra en esta condición, por lo que no sería necesario incorporar ajustes en este aspecto.

El segundo bloque de la guía de entrevista corresponde al proceso de programación y formulación presupuestal. En la pregunta 3 de este bloque sobre los actores que participan en el proceso, se sugirió especificar que la pregunta se refiere a qué áreas (órganos o unidades orgánicas) del MINEDU participan del proceso y no solo a qué personas. Asimismo, en la pregunta 4, se sugirió reformular la pregunta sobre las normas técnicas de CAS para las intervenciones pedagógicas en las UEE desagregándola en preguntas más específicas, directas y comprensibles. De manera similar, en la pregunta 5 sobre la programación y formulación del presupuesto en bienes y servicios, se sugirió iniciar la pregunta consultando sobre qué gastos se financian como bienes en las UGEL para luego profundizar con preguntas más específicas. En las preguntas 6 y 7 sobre la relación con las UEE (DRE y UGEL), se sugirió incorporar una pregunta que indague sobre qué áreas del MINEDU intervienen en este proceso. Todas estas recomendaciones han sido incorporadas en la versión ajustada de la guía.

El tercer bloque de la guía de entrevista corresponde al proceso de ejecución presupuestal. En la pregunta 8 sobre cómo se realiza la contratación docente, se sugirió indagar en los objetivos de los lineamientos para la contratación docente y de qué manera con estos se logra mejorar la oportunidad de contratación docente. En la pregunta 12 sobre las acciones que se realizan desde el MINEDU para el mantenimiento preventivo de locales, se sugirió consultar sobre cómo se realiza el proceso de actualización de los costos. Estas recomendaciones han sido incorporadas en la versión ajustada de la guía.

El cuarto bloque corresponde a los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos. Al respecto, solo se realizó un comentario, el cual corresponde a los compromisos de desempeño. Se sugirió consultar sobre el rol que asume la Unidad de Financiamiento por Desempeño (UFD).

Finalmente, el quinto bloque corresponde a las preguntas de balance y cierre. El bloque no recibió comentarios por parte de la validadora. Como sugerencias generales al instrumento, se recomendó añadir preguntas sobre la opinión del entrevistado en torno al uso de evaluaciones de desempeño para mejorar los procesos de asignación. Asimismo, se sugirió incorporar una pregunta sobre la programación de los gastos de inversión. Estas preguntas han sido incorporadas en el bloque 2 de la guía de entrevista sobre programación y formulación presupuestal.

4.2. Comentarios a la guía de entrevista con funcionarios/as del MEF

El primer bloque de la guía de entrevista corresponde a preguntas generales. En este bloque de preguntas, se recomendó solicitar que el entrevistado especifique la dirección de línea y subdirección o área dentro de la DGPP a la que pertenece. Asimismo, se recomendó indagar en el tiempo acumulado trabajando en la DGPP y en el MEF, tomando en cuenta que algunos/as funcionarios/as pueden haber transitado entre diversas direcciones dentro del MEF.

El segundo bloque de la guía de entrevista corresponde al proceso de programación y formulación presupuestal. En este bloque, se realizaron las siguientes recomendaciones. Primero, se sugirió que antes de ahondar en detalle sobre el proceso de programación y formulación presupuestal, se indague en el nivel de conocimiento del entrevistado a partir de su participación y la de su área en el proceso. Estas preguntas han sido incorporadas a la guía ajustada.

Segundo, se consultó sobre las preguntas 2 y 3 que piden a los entrevistados colocarse en la etapa “previa” al proceso de programación presupuestal. Se recomendó evaluar si al ser una etapa “previa” corresponde más bien incluirse en el bloque anterior. Asimismo, respecto de esta pregunta, se sugirió precisar a qué aspectos se refiere “lo ocurrido en la gestión durante el año anterior”, para evitar que se entienda “gestión” como coordinación con las entidades. Asimismo, se recomendó consultar si es que, como

resultado del balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior, se produce algún documento final (AM, informe, reporte u otro). En este caso, la pregunta se ha mantenido en el segundo bloque, pero se ha parafraseado de tal manera que se entiende mejor que el sentido de la pregunta apunta a comprender qué insumos se toman en cuenta para realizar el proceso de programación y formulación presupuestal. De la misma manera, se ha incorporado la repregunta sobre la producción de documentos finales.

Tercero, en la pregunta 4 sobre los mecanismos o herramientas de medición del desempeño del gasto de los Gobiernos Regionales para la definición de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) del año siguiente, se recomendó incluir algunas repreguntas orientadas a profundizar en qué consiste dicho mecanismo, para explorar si va más allá de un seguimiento al porcentaje de ejecución presupuestal. Se han incluido repreguntas en esta línea.

Cuarto, en las preguntas 5 y 6 sobre cómo se define la APM para personal y CAS y bienes y servicios de educación básica, se recomendó primero incluir una pregunta que permita indagar en el conocimiento de los criterios para el establecimiento de la APM. Asimismo, se sugirió incluir repreguntas orientadas a explorar si, en el caso de las APM para bienes y servicios, las limitaciones están relacionadas a los sistemas administrativos de las AFSP y al carácter intra o extra sistémico del proceso, así como a las sugerencias de mejora en el corto y mediano plazo. También se recomendó que la repregunta sobre cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria (para personal y CAS, bienes y servicios) no se limite al proceso actual, sino que se indague también en cómo se realizó el último proceso. Al respecto, se han añadido preguntas para indagar en el nivel de conocimiento de el/la entrevistado/a antes de ahondar en los respectivos temas y se han agregado las repreguntas sugeridas.

Por último, en la pregunta sobre la asistencia técnica que brinda el MEF a los Gobiernos Regionales y/o sus Unidades Ejecutoras de Educación, se recomendó incluir repreguntas orientadas a describir la forma en que dicha asistencia técnica se realiza, los canales utilizados y los actores involucrados. Asimismo, se recomendó consultar si existe información acerca del nivel de satisfacción de los Gobiernos regionales y/o Unidades Ejecutoras de Educación sobre la asistencia técnica que reciben de parte del MEF. Estas repreguntas han sido incorporadas en la guía.

El tercer bloque de la entrevista corresponde al proceso de ejecución presupuestal. En este bloque, se realizaron las siguientes recomendaciones. Primero, en las preguntas 8 y 9 sobre el gasto que se realiza en personal y CAS y bienes y servicios, se recomendó que de manera conexa a la repregunta sobre recomendaciones, se indague qué se puede hacer desde diferentes direcciones del MEF (más allá de la DGPP). Sobre este aspecto, como la guía será aplicada a funcionarios/as de más direcciones, se ha parafraseado la pregunta para hacerla más integral y pertinente al área a la que pertenezca el/la entrevistado/a. Segundo, en la pregunta 10 sobre las rutinas de seguimiento que se realizan desde el MEF a la ejecución del presupuesto de los Gobiernos Regionales, se recomendó rephrasear la pregunta para hacerla más directa y comprensible. Se ha realizado este ajuste en la guía.

El cuarto bloque de la guía de entrevista corresponde a los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño de intervenciones priorizadas o compromisos establecidos. En este bloque, se realizaron dos sugerencias. La primera referida a la pregunta 11 sobre transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas. Se sugirió consultar sobre la intervención de otro actor (por ejemplo, el Congreso) en la definición del listado final que aparece en la Ley de Presupuesto. La segunda sugerencia fue a la pregunta 12 sobre compromisos de desempeño. En tanto el año pasado no hubo transferencias por compromisos de desempeño, se recomendó indagar en cambios que se hayan generado con relación a los años previos en los que sí estuvo en vigencia. Ambas repreguntas han sido incorporadas en la versión ajustada de la guía.

El quinto bloque corresponde al balance y cierre. No se recibieron observaciones a este bloque de preguntas.

4.3. Comentarios a la guía de entrevista con funcionarios/as de la ANGR

El primer bloque de la guía de entrevista corresponde a preguntas generales. Se recomendó separar la pregunta en dos partes. Una que indague en su background profesional y laboral en general. Otra que indague sobre el trabajo realizado en la ANGR. Estas preguntas han sido incorporadas en la versión ajustada de la guía.

El segundo bloque de la guía de entrevista corresponde al proceso de programación y formulación presupuestal. En las preguntas 2, 3 y 4, se sugirió explicitar en la pregunta que se está indagando sobre la participación de la ANGR en la programación multianual

y no solo en el proceso de formulación anual. También se sugirió indicar el año de referencia para la pregunta. Estos ajustes puntuales han sido incorporados en la versión ajustada de la guía.

Asimismo, se alertó que preguntar por fortalezas de la participación de la ANGR, siendo el entrevistado un miembro de la Secretaría de la ANGR podría inducir a sesgos. El validador experto también sugirió explicitar en qué sentido las condiciones, circunstancias o prácticas mencionadas por el entrevistado serían fortalezas y para quién. Al respecto, se considera que en general el riesgo de sesgos es transversal a toda la información recolectada a través de entrevistas. Por eso, es que no se toman las afirmaciones de los entrevistados como datos de hechos objetivos de la realidad, sino como datos sobre las perspectivas subjetivas de los/as entrevistados/as, que serán interpretados como tales. Si el/la entrevistado/a menciona una característica que desde su perspectiva es una fortaleza de la ANGR, no se interpretará como fortaleza en sí misma sino como una percepción de fortaleza por parte de un actor al interior de la institución. Por este motivo, en la entrevista se ha añadido la frase “desde su perspectiva” al inicio de la pregunta para explicitar que se busca la perspectiva individual de el/la entrevistado. De la misma forma, se ha añadido una repregunta para solicitar una explicación más completa de por qué se considera dicha característica como una fortaleza.

El tercer bloque corresponde al proceso de ejecución presupuestal. En la pregunta 5 sobre la ejecución de presupuesto en personal y CAS, se sugirió rephrasear una de las repreguntas para hacerla más clara y menos ambigua. En las preguntas 5 y 6, se sugirió que, al consultar por ejemplos de limitaciones en la ejecución de presupuesto, se solicite más de un ejemplo. Estos ajustes han sido incorporados en la versión ajustada de la guía.

Asimismo, se recomendó considerar que MEF y MINEDU no tienen responsabilidad directa en la ejecución del gasto, de modo que la pregunta sobre qué se podría hacer para mejorar este proceso podría resultar difícil de comprender. Al respecto, se sugirió extraer las repreguntas que indagan sobre el aporte de estas instituciones para colocarlas en una pregunta aparte, sin distinguir entre rubros de gasto. En las preguntas 7 y 8, se sugirió rephrasear la repregunta sobre si el entrevistado tiene alguna sugerencia para mejorar los procesos, de tal manera que quede claro que se le está consultando por qué acciones considera que deberían realizarse. Estas sugerencias han sido incorporadas en la versión ajustada de la guía.

El cuarto bloque corresponde a los mecanismos de transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas o compromisos de desempeño. En las preguntas 9 y 10, se sugirió preguntar por el rol de la ANGR en el marco del diseño e implementación de las transferencias condicionadas tanto para intervenciones priorizadas como compromisos de desempeño. Asimismo, se sugirió distinguir entre las repreguntas según diseño, implementación y seguimiento.

El quinto bloque corresponde a las preguntas de balance y cierre. En este bloque, se sugirió, de manera transversal, distinguir entre el balance sobre la programación y formulación presupuestal y el balance sobre la ejecución presupuestal, en tanto tienen naturaleza distinta.

5. Consideraciones a partir del piloto

5.1. Consideraciones generales:

- **Resulta pertinente considerar un solo instrumento por institución (DRE, UGEL, MINEDU, MEF, ANGR)**

En el caso de entrevistas a funcionarios/as de las Unidades Ejecutoras de Educación (UEE), originalmente, se había considerado contar con un instrumento de recojo de información para cada una de las áreas de DRE y UGEL que resultan de interés para el estudio: Área de Gestión Pedagógica, Área de Gestión Institucional y Área de Planificación y Presupuesto

Sin embargo, estas áreas comparten su participación en los diferentes momentos del proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal, aunque con diferentes funciones, niveles de involucramiento y conocimiento de los procedimientos. Las entrevistas piloto permitieron notar cómo coinciden en diversos momentos del proceso. Incluso, se pudo observar que en algunos casos los/as funcionarios/as asumen roles que no necesariamente se corresponden a las funciones que demanda su cargo. Las diferencias de las áreas en términos de funciones, prioridades, criterios, sumado a las características individuales de los/as funcionarios/as configuran la perspectiva particular de los/as entrevistados. Por tanto, no se requiere una estructura radicalmente distinta de guía de entrevista para cada una de las áreas de las UEE (DRE o UGEL). Es preferible establecer un solo instrumento, con preguntas filtro de manera que se profundice en las preguntas que puedan ser respondidas por cada entrevistado, según

su conocimiento y experiencia de participación. A la luz de esto, se ha decidido unificar las guías de entrevista que pertenecen a la misma Unidad Ejecutora de Educación (UEE). Es decir, tener un solo instrumento para entrevistas con funcionarios/as de DRE y un solo instrumento para entrevistas con funcionarios/as de UGEL.

En el caso de las entrevistas a funcionarios/as del MEF, originalmente se había considerado entrevistar a especialistas de la Dirección General de Presupuesto y Planificación (DGPP). Sin embargo, a raíz de los comentarios recibidos al informe parcial del estudio, se consideró pertinente incluir también a un/a funcionario/a de la Dirección de Planeamiento Integrado y Programación (DPIP) de la Dirección General de Abastecimiento y a un/a funcionario/a de la Dirección de Técnica y de Registro de Información de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos. En ese sentido, se considerará un solo instrumento para todos/as los/as funcionarios/as del MEF, pero considerando preguntas filtro de modo que se realizan solo las preguntas que correspondan a la participación, conocimiento y experiencia de los/as funcionarios/as.

En el caso de las entrevistas a funcionarios/as del MINEDU, originalmente se había considerado entrevistar a especialistas de la Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP). Sin embargo, atendiendo las sugerencias recibidas al informe parcial del estudio, se consideró pertinente incluir a responsables directos del programa presupuestal PP 0090 (programa presupuestal con mayor presupuesto e intervenciones) de la Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR). Al igual que los casos anteriores, se considerará un solo instrumento para todos/as los/as funcionarios/as del MINEDU, pero considerando preguntas filtro de modo que realicen solo las preguntas que correspondan a la participación, conocimiento y experiencia de los/as funcionarios/as.

- **Resulta importante explicitar el punto de enunciación que se espera de los/as entrevistados/as**

Como se pudo ver en la sección III, algunos/as de los/as entrevistados/as mostraron algo de resistencia a responder algunas preguntas debido a que les costaba diferenciar entre su opinión personal y su posición institucional como funcionarios/as públicos/as de las UEE. Asimismo, se observó que cuando la entrevistadora explicitó que se esperaba su opinión personal, los/as entrevistados/as se mostraron en mayor confianza y respondieron a las preguntas con mayor comodidad.

Este hecho resalta la importancia de explicitar que lo que se busca de los/as entrevistados/as no es una posición institucional de las DRE/UGEL a las que pertenecen, sino sus perspectivas personales a partir de su conocimiento, opinión y experiencia individual, que -por supuesto -resulta del rol que asume en el proceso de programación, formulación y/o ejecución presupuestal. Hacerlo permitirá que los/as entrevistados/as se sientan más cómodos al momento de responder a las preguntas y podrán manifestar sus percepciones con menos restricciones. A la luz de esto, este asunto será explicitado tanto en el protocolo de consentimiento informado, donde se detallan las condiciones de participación, así como también será reiterado verbalmente al inicio de la entrevista.

- **El bloque de preguntas generales ha sido valorado como pertinente, claro y preciso. Sin embargo, se puede mejorar el tránsito a los temas de interés del estudio.**

Durante las entrevistas piloto a funcionarios/as y ex-funcionarios/as de DRE y UGEL, el bloque de preguntas generales funcionó adecuadamente para iniciar la conversación. Asimismo, en el caso de las guías a funcionarios/as de MEF, MINEDU y ANGR, validadas por expertos, no se recibieron comentarios de fondo, únicamente sugerencias de orden y redacción.

Sin embargo, como se detalló anteriormente, en las entrevistas piloto realizadas, se pudo observar que el inicio del segundo bloque, enfocado en los temas de estudio, puede resultar algo brusco para los/as entrevistados. No obstante, también se pudo notar que este es un momento clave para que el/la entrevistado/a contextualice sus respuestas compartiendo información sobre su contexto y su experiencia en actividades ligadas a presupuesto.

Así, para mejorar el tránsito al segundo bloque se pueden incluir preguntas como las siguientes. En primer lugar, una pregunta sobre las áreas de la institución a la que pertenece el entrevistado que participan del proceso de programación, formulación y ejecución de presupuesto regional en educación. En segundo lugar, una pregunta para indagar el nivel y tipo de participación del área a la que pertenece el/la participante. En tercer lugar, incluir una pregunta filtro para garantizar que la persona entrevistada participa de alguna manera en el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal.

- **Ajustar el fraseo de preguntas específicas**

Tanto durante las entrevistas piloto como en los comentarios de los/as validadores/as externos se identificaron preguntas cuya formulación no era suficientemente clara. En estos casos, se han identificado las preguntas que sufren este problema y se han incorporado ajustes para corregir esta deficiencia.

5.2. Consideraciones específicas

En las guías de entrevista a funcionarios/as de DRE y UGEL:

- **Utilizar un apoyo visual para facilitar la verbalización de los roles entre las áreas que participan del proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal en las DRE y UGEL**

Durante las entrevistas piloto, se pudo notar que una dificultad para los/as entrevistados/as es explicar los roles que asumen las áreas que participan del proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal dentro de las UGEL y DRE. Esto se debe, en parte, a la propia complejidad de la administración pública, a que no siempre las DRE y UGEL se organizan de la misma manera, o a que en algunos casos se utilizan denominaciones informales para hacer referencia a actores de las instituciones, lo cual dificulta la adecuada comprensión. Por ejemplo, algunos/as funcionarios/as llaman “financista” a la jefa del Área de Planificación y Presupuesto.

Una manera de facilitar la explicación de los/as entrevistados/as sobre las áreas que participan del proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal sea en la DRE o UGEL es proyectando el organigrama de la institución de modo que el entrevistado pueda ir señalando cuáles son las áreas que participan y los roles que asumen. Esta opción fue utilizada durante las entrevistas piloto y favoreció la expresión y comprensión de las explicaciones brindadas por parte de los/as entrevistados.

- **Brindar oportunidades para que los/as entrevistados/as puedan comentar sobre los desafíos en materia de educación a nivel de su región y/o localidad**

Cuando se realizaron las entrevistas piloto, específicamente durante el primer bloque, los/as entrevistados/as compartieron espontáneamente sus perspectivas sobre los

desafíos en materia de educación sea de su región o distrito. Esto como una forma de contextualizar sus respuestas a las preguntas más específicas sobre el proceso de programación y formulación presupuestal.

Aunque esta pregunta no había sido considerada en este bloque de preguntas, lo observado en las entrevistas piloto sugiere la importancia de incluir una pregunta orientada a recoger información al respecto. Resulta una manera de que el entrevistado contextualice su discurso, al tiempo que aporta confianza y comunidad a la entrevista. Por esta razón, en las guías a funcionarios/as de DRE y UGEL, se ha incluido una pregunta sobre los desafíos de la región y/o localidad, desde la perspectiva de el/la entrevistado/a.

- **Brindar oportunidades para que el/la entrevistado/a presente su perspectiva sobre el mapa de actores que intervienen en el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal**

El inicio del bloque 2 (programación y formulación presupuestal) y bloque 3 (ejecución presupuestal) son un momento pertinente para que el entrevistado se exprese en cómo funciona cada uno de estos momentos, los actores que intervienen, el rol que cumplen y los mecanismos de coordinación entre ellos. Por un lado, iniciar el bloque sobre programación y formulación presupuestal con las preguntas sobre balance, evaluación o revisión crítica resulta un poco brusco para los entrevistados. Resulta más cómodo para ellos iniciar describiendo cómo funciona el proceso de programación y formulación que permita contextualizar su respuesta, los actores que participan y el rol que asume cada uno de ellos. Por otro lado, iniciar el bloque sobre ejecución presupuestal con las preguntas sobre acciones previas fuerza a los entrevistados a primero explicar cómo funciona el proceso y el rol que cumplen, por lo que resultaría más pertinente aprovechar esta oportunidad para incluir la pregunta sobre actores, roles y mecanismos de coordinación en este momento.

Además, una idea recurrente durante las entrevistas tiene que ver con los desafíos de la coordinación entre actores del nivel central, nivel regional y local alrededor de la programación y formulación presupuestal. Varios/as de los/as entrevistados/as mencionaron que, desde sus perspectivas, parte de los problemas de eficiencia en el gasto educativo tienen que ver con que instituciones del nivel central (MEF, MINEDU) definen “desde Lima” cuánto deben gastar las regiones, brindando pocas oportunidades para que las UEE expresen sus necesidades. Más allá de la veracidad de la afirmación,

la existencia de esta percepción sugiere que, a pesar de que existen mecanismos para recoger las necesidades de las UEE, existen desafíos en el diálogo entre instituciones del nivel central, regional y local. Por lo que resulta clave darle un lugar al abordaje de este aspecto durante las entrevistas, que permita comprender su complejidad.

- **Incluir preguntas filtro sobre la participación y el nivel de conocimiento sobre actividades específicas del proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal**

El piloto permitió notar que los/as funcionarios/as, a veces, tienen una participación distinta a la que se esperaría que tuvieran, según los documentos normativos. Por lo que antes de aplicar cada bloque de preguntas resulta pertinente consultar si participa o no y de qué manera en las actividades sobre las que se va a indagar. Esto resulta especialmente pertinente para las preguntas que indagan sobre su perspectiva respecto a las acciones según rubro de gasto. Algunos/as no tienen información tan específica. Incluir una pregunta que indague sobre la participación en cierta acción antes de ahondar en su perspectiva sobre dicha acción ayudará a optimizar el esfuerzo de recordación de el/la participante sobre aquellos aspectos que sí conozca en profundidad.

- **Dosificar y distribuir estratégicamente las preguntas de balance**

Las preguntas que indagan en el balance del entrevistado han resultado útiles para algunos y complejas para otros. Resultó útil en tanto facilitó la verbalización de aspectos usualmente tácitos, pero de interés para el estudio. Por ejemplo, los criterios que están a la base de las decisiones presupuestales, las jerarquías entre las áreas en torno a la toma de decisiones presupuestales, los mecanismos de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal, entre otros aspectos. Sin embargo, estas preguntas resultaron complejas de responder, en los casos donde el participante no había desarrollado esa reflexión previamente, debido a su rol o a la dinámica interna de funcionamiento de la UEE. En ese sentido, se considera pertinente equilibrar la cantidad de preguntas de balance en las guías de entrevista, incluyéndolas hacia el final de cada bloque, pero sin necesariamente aplicarlas en cada una de las preguntas de manera reiterativa. Además, para hacer esos balances, el participante suele tomar en consideración varios aspectos, por lo que hacer balances para cada rubro de gasto puede resultar abrumador y, en

algunos casos, redundante. Hacer esto permitirá optimizar el tiempo y esfuerzo que el participante tendrá en la entrevista.

- **La extensión de la entrevista no ha sido un problema para los/as entrevistados/as**

Las entrevistas han tenido una duración aproximada de una hora. Esta duración se encuentra dentro del rango de tiempo que los participantes destinaron a la entrevista. Ninguno de los entrevistados manifestó su incomodidad frente a la duración de la entrevista. Solo en un caso una de las entrevistadas mencionó que debía retirarse antes, sin embargo, esto ocurrió debido a una contingencia específica de su actividad laboral. Todo esto sugiere la pertinencia de la extensión de la guía.

En la guía a funcionarios/as del MEF:

- **Agregar preguntas filtro que indaguen en el nivel de conocimiento de los/as entrevistados/as para saber cuándo profundizar**

Considerando que la guía se va a aplicar a funcionarios/as del MEF de tres direcciones distintas, se está incluyendo preguntas filtro que permitan decidir qué preguntas aplicar, según las funciones, conocimientos y experiencias de los/as entrevistados. Esto permitirá optimizar el tiempo y esfuerzo destinado por los/as participantes para la entrevista. Al mismo tiempo, evitará que el/la entrevistado/a se sienta presionado a responder preguntas sobre las que no tiene conocimiento.

En la guía a la Secretaría General de la ANGR:

- **Agregar preguntas que permitan caracterizar el perfil profesional de el/la entrevistado/a**

En tanto el trabajo de ANGR aborda una vasta diversidad de temas, más allá del tema educativo, una de las sugerencias del validador experto fue introducir preguntas que permitan caracterizar la experiencia de el/la entrevistado en materia educativa. Así, se sugirió incorporar preguntas sobre su experiencia profesional y sus experiencias de trabajo previo en materia de educación. Esta recomendación ha sido considerada, por lo cual se han incorporado las preguntas en la sección de preguntas generales.

6. Conclusiones

Como se ha detallado en las secciones anteriores, tanto en las entrevistas piloto como a través de la validación de expertos/as, no se ha identificado la necesidad de ajustes de fondo a los instrumentos de recojo de información. En ese sentido, los temas y subtemas han sido validados tanto a través de las entrevistas como de la validación de expertos/as. Más bien se han añadido o ampliado aquellos subtemas que, a la luz de las entrevistas piloto, resultan relevantes para los/as entrevistados/as (por ejemplo, desafíos de la región en materia de educación, mecanismos de coordinación entre actores). Los ajustes que se han identificado como pertinentes corresponden a aspectos principalmente de forma. Entre los principales ajustes realizados, se encuentran los siguientes:

- Se han realizado ajustes de orden, redacción y formulación de preguntas, para favorecer la comprensión de las preguntas y el tránsito entre bloques temáticos.
- Se han unificado los instrumentos de tal forma que se cuente con un solo instrumento por institución.
- Se ha evidenciado la pertinencia de inclusión de preguntas filtro en algunas preguntas donde se ahonda en aspectos específicos para que estas solo sean respondidas por los/as funcionarios/as que participen de ellos o tengan conocimiento al respecto.
- Se ha enriquecido el listado de preguntas y repreguntas que ayuden a profundizar en aspectos relevantes para el estudio.
- Se han incorporado apoyos visuales en aquellos casos donde se encontró alguna dificultad para la verbalización de dinámicas complejas.
- Se han dosificado las preguntas de balance para optimizar el esfuerzo que realiza el/la entrevistado/a.
- Se ha explicitado que lo que se busca por parte de el/la entrevistado/a es su perspectiva personal y no su posición institucional.

Más allá de los ajustes realizados, es importante recordar que, desde el paradigma cualitativo, los instrumentos de recojo de información o “producción de datos” tienen un carácter flexible, que deben ser adaptados a las características de cada entrevista, contexto y participante (Flick, 2015; Flick, 2018; Piovani, 2018). De esta forma, las guías incluyen una batería de temas y subtemas que son claves de abordar para la comprensión del problema de estudio y para el logro de los objetivos del componente cualitativo. Sin embargo, es posible que durante las entrevistas, sea necesario realizar

ajustes a la formulación de las preguntas, esto es, no formular las preguntas de manera literal, sino rephraseándolas según sea pertinente. Esto no constituye un problema. Por el contrario, facilitan el propósito de las entrevistas, que es sumergirse en la subjetividad de los participantes para comprender sus percepciones, opiniones y experiencias (Flick, 2018). De esta forma, si bien el piloto ha permitido mejorar la primera versión de los instrumentos, la versión ajustada no debe considerarse una “camisa de fuerza” para las entrevistas. Es muy probable que, según se vayan realizando las entrevistas, se puedan obtener más lecciones e incorporar nuevos ajustes. Por ello, en el paradigma cualitativo, es crucial mantener una práctica de reflexividad que les permita a los/as investigadores/as tomar decisiones sobre la marcha, acorde al carácter flexible o emergente de los diseños cualitativos. Este es un aspecto que ha sido considerado en el diseño metodológico del estudio.

Anexo 3.1: Informes de validación enviados por los/as expertos/as

Anexo 3.1.1: Informe de validación a guía de entrevista con funcionarios/as del Ministerio de Educación (MINEDU). Validadora: Gabriela Carrasco

En la siguiente sección, se presenta una matriz con las preguntas y repreguntas de la guía de entrevista. En cada celda, encontrará una pregunta y un conjunto de repreguntas que, según el desarrollo de la entrevista, serán formuladas o adaptadas. Asimismo, al lado de cada pregunta, encontrará una columna para cada criterio de evaluación (Claridad, coherencia y precisión). Para evaluar cada pregunta con los criterios, por favor, utilice la escala de Likert del 1 al 4 (siendo 1: “nada adecuado” hasta 4: “muy adecuado”). Los criterios se detallan a continuación.

Categoría	Calificación	Indicador
Claridad El ítem es fácil de entender, no es compleja, no genera ambigüedades.	1. No cumple con el criterio	El ítem no es comprensible.
	2. Bajo Nivel	El ítem requiere de muchas modificaciones en el uso y orden de las palabras.
	3. Moderado nivel	El ítem debe ser corregido por un error específico.
	4. Alto nivel	El ítem es fácil de entender, no es complejo ni genera ambigüedades.
Coherencia La formulación del ítem va acorde con el objetivo de investigación y es adecuada para la población objetivo.	1. No cumple con el criterio	La formulación del ítem no guarda ningún tipo de relación con el objetivo de investigación ni con la población objetivo.
	2. Bajo Nivel	La formulación del ítem guarda algo de relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	3. Moderado nivel	La formulación del ítem guarda una relación moderada con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	4. Alto nivel	La formulación del ítem guarda completa relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
Precisión El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.	1. No cumple con el criterio	El ítem induce sustancialmente un tipo de respuesta y mantiene un alto sesgo.
	2. Bajo Nivel	El ítem induce un tipo de respuesta y mantiene un sesgo.
	3. Moderado nivel	El ítem induce cierto tipo de respuesta y sesgo.
	4. Alto nivel	El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.
Observaciones	No tiene.	En este apartado el experto o experta es libre de brindar sugerencias, comentarios o inquietudes. Como por ejemplo: sugerir si el número de preguntas o repreguntas es muy amplio o reducido, si es que debe añadirse una repregunta, si es que la pregunta debe reformularse de determinada manera, si el orden de las preguntas es adecuado, etc.

Bloque I: Preguntas generales	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en el MINEDU.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su formación inicial o profesión? (Indagar en si es docente y si lo es, de qué especialidad). • ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral? • ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en la UPP? • ¿Qué cargos ha ocupado aquí en la UPP? • ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo actual? • ¿Qué funciones realiza? 	4	4	4	Considerar que hay un gran número de profesionales que son órdenes de servicio. Si es que forman parte del grupo a ser entrevistado, las 3 últimas preguntas deberían de reformularse.
Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>2. Quisiera que nos posicionemos en la etapa previa al proceso de programación presupuestal. ¿Qué acciones se realizan antes de este proceso?</p>	4	4	4	
<p>3. Desde MINEDU, ¿se hace algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se realiza? • ¿Quiénes participan del proceso? • ¿Cuál es su opinión sobre este proceso? (indagar en limitaciones y aspectos de mejora) 	4	4	3	Sugiero que la segunda pregunta sea más orientada a qué áreas (órganos o unidades orgánicas participan del proceso). Pareciera que se pregunta más por los nombres.
<p>4. Ahora quisiera que hablemos del proceso de programación y formulación presupuestaria, específicamente sobre el gasto que se realiza en personal y CAS. ¿Cómo se elabora el presupuesto para personal y</p>	3	4	3	Es muy densa la 2da pregunta (y sus subpreguntas). Sugiero empezar porque el entrevistado explique las normas técnicas de racionalización de plazas,

<p>CAS?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se racionalizan las plazas vigentes? ¿Qué piensa de los criterios de racionalización de estas plazas? • ¿Qué piensa de las Normas Técnicas de CAS para las intervenciones pedagógicas en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? ¿Se aplican como parte de la programación y formulación presupuestaria?, ¿De qué manera?, ¿Qué se está haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso? • En su opinión, ¿cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de personal y CAS en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso? • ¿Qué participación ha tenido el MINEDU en todo el proceso de programación y formulación presupuestaria de personal y CAS de las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde MINEDU para mejorar la programación y formulación presupuestaria de personal y CAS en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? 				<p>los criterios de programación para las intervenciones pedagógicas y luego (si es que conocen el proceso), entrar a los detalles.</p>
<p>5. Ahora hablemos del proceso de programación y formulación presupuestaria para el gasto en bienes y servicios (operatividad de la UGEL). ¿Cómo se elabora el presupuesto para bienes y servicios?</p> <ul style="list-style-type: none"> • En su opinión, ¿cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios en las Unidades 	3	4	3	<p>Ídem, qué gastos se financian como bienes en las UGEL (qué productos / actividades). Luego de ello, deberíamos entrar a cómo se desarrolla el proceso, qué criterios se emplean, etc.</p>

<p>Ejecutoras de Educación de las regiones? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué participación ha tenido el MINEDU en todo el proceso de programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios de las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde MINEDU para mejorar la programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? 				
<p>6. ¿Qué participación han tenido las DRE en todo el proceso de programación y formulación Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? (Explorar los aspectos a continuación e indagar en cómo se dan los procesos, formatos, temporalidad, frecuencia, entre qué áreas de la DRE / UGEL)</p>	4	3	3	<p>Qué áreas del MINEDU intervienen? Ayudan? Se garantiza que se cubran todas las necesidades?</p>
<p>7. ¿Durante el año pasado se brindó asistencia técnica desde el MINEDU a las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el proceso de programación y formulación presupuestaria?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué tipo? • ¿Cuáles son los criterios para determinar la focalización de la asistencia técnica? • Durante el proceso de focalización, ¿Cómo se incorporan las necesidades de las Unidades Ejecutoras? • ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia? ¿Encuentra limitaciones? ¿Cuáles? • ¿Cómo mejoraría el proceso? 	4	4	4	<p>Ídem qué áreas (órganos o unidades orgánicas) participan del proceso.</p>

Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>8. Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. ¿Cómo se realiza la contratación docente? ¿Qué piensa sobre estas acciones? (Indagar en limitaciones y aspectos bajo la competencia de MINEDU que se pueden hacer mejor).</p>	4	4	3	<p>Eficacia. El objetivo es contar con docentes durante todo el año escolar, pero esta contratación no suele ser oportuna. Indagar sobre objetivos de los lineamientos para la contratación docente y si con estos lineamientos se logra el objetivo o se ha mejorado en la oportunidad de contratación docente.</p>
<p>9. ¿Qué acciones se realizan desde su área para la contratación de CAS para las intervenciones pedagógicas según las directivas de MINEDU? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? (Indagar en limitaciones y aspectos bajo la competencia de MINEDU que se pueden hacer mejor).</p>	4	4	4	
<p>10. ¿Qué acciones se realizan desde su área para el pago de los servicios básicos de las IIEE (agua, electricidad, internet)? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? (Indagar fortalezas, cuellos de botella y lecciones aprendidas).</p>	4	4	4	
<p>11. ¿Qué acciones se realizan desde su área para la contratación de transporte y distribución de materiales educativos de las IIEE? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? (Indagar fortalezas, cuellos de botella y lecciones aprendidas).</p>	4	4	4	
<p>12. ¿Qué acciones se realizan desde su área el mantenimiento preventivo de locales escolares que se brinda a través de las</p>	4	3	3	<p>Cómo se actualizan estos costos? Las evidencias sugieren que se logra el objetivo de mantener en</p>

transferencias a los directores de las IIEE? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? (Indagar fortalezas, cuellos de botella y lecciones aprendidas).				buen estado la infraestructura y mobiliario (énfasis en la nueva infraestructura entregada).
13. ¿Qué piensa usted sobre la relación entre MINEDU y las DRE en materia de ejecución presupuestal? (Indagar fortalezas y aspectos de mejora)	4	4	4	
Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones prioritizadas o compromisos establecidos	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones

<p>14. ¿Me podría comentar cómo funcionan las transferencias condicionadas para intervenciones prioritizadas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensa sobre el mecanismo de transferencias condicionadas para intervenciones prioritizadas? ¿Considera que el mecanismo establecido de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones prioritizadas es necesario para una mejor asignación y ejecución del presupuesto? ¿Por qué? • ¿Cómo se define anualmente cuáles son las intervenciones prioritizadas sobre las cuáles se van a realizar las transferencias a Gobiernos Regionales durante el año? ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar cuáles Direcciones Generales o programas del MINEDU participan; también explorar la participación de otras instituciones, como el MEF, las DRE, las UGEL, la ANGR, entre otras) • ¿Cuál es su percepción sobre este proceso?, ¿Podría identificar fortalezas y lecciones aprendidas?, ¿Cuáles?, ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles? • En su opinión, ¿el mecanismo establecido de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones prioritizadas es efectivo para una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Me podría brindar algún ejemplo de los resultados de este mecanismo? 	4	4	4	
<p>15. En su opinión, ¿cómo se vienen desempeñando las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones en cuanto al cumplimiento de los requisitos para obtener los recursos programados para las intervenciones y acciones pedagógicas prioritizadas (transferencias que se dan durante el año)?</p>	4	4	3	

<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas? • ¿Encuentra limitaciones en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas? ¿Cuáles? ¿Me podría brindar algunos ejemplos? • Pensando en el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas, ¿Considera que pueden establecerse mejoras en los procesos?, ¿Cuáles?, ¿Qué podría mejorarse desde el MINEDU? ¿Qué podría mejorarse desde las DRE y qué desde las UGEL? 				
<p>16. ¿Qué acciones se realizan desde MINEDU para asistir o monitorear a las Unidades Ejecutoras de Educación en cuanto a las transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Durante el año pasado el MINEDU brindó asistencia técnica para difundir y facilitar el cumplimiento de los requisitos para las transferencias? ¿De qué tipo? ¿Cuáles son los criterios para determinar la focalización de la asistencia técnica?, Durante el proceso de focalización, ¿Se consideran las necesidades de las Unidades Ejecutoras?, ¿De qué manera?, ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia? • ¿Cómo se realiza el seguimiento al cumplimiento de los requisitos establecidos? (indagar por identificación de alertas y gestión específica en base a las mismas) ¿Cómo se desarrollan estas rutinas de seguimiento? ¿En qué momento del año? ¿Con qué frecuencia? 	4	4	4	

<p>17. ¿Me podría comentar cómo funcionan los compromisos de desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué opina del mecanismo de compromisos de desempeño?, ¿Considera que es necesario para una mejor asignación y ejecución del presupuesto? ¿Por qué? • ¿Cómo se define anualmente cuál es el monto total disponible y cuáles son los compromisos que formarán parte de los Compromisos de Desempeño? ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar cuáles Direcciones Generales o programas del MINEDU participan; también explorar la participación de otras instituciones, como el MEF, las DRE, las UGEL, la ANGR, entre otras) • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra para la definición de compromisos? • En su opinión, ¿el mecanismo de Compromisos de Desempeño es efectivo una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Me podría brindar ejemplos de los resultados de este mecanismo? 	4	4	3	<p>El rol de la UFD? Se tiene mecanismos que señalizan el desempeño de las instancias descentralizadas?</p>
<p>18. En su opinión, ¿cómo se vienen desempeñando las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones en cuanto al cumplimiento de los Compromisos de Desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de los Compromisos de Desempeño? • ¿Qué alcances o limitaciones encuentran las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de los Compromisos de Desempeño? ¿Me podría brindar algunos ejemplos? 	4	4	4	

<ul style="list-style-type: none"> • Pensando en el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas, ¿Considera que pueden establecerse mejoras en los procesos?, ¿Cuáles?, ¿Qué podría mejorarse desde el MINEDU? ¿Qué podría mejorarse desde las DRE y qué desde las UGEL? 				
<p>19. ¿Qué acciones se realizan desde MINEDU para asistir o monitorear a las Unidades Ejecutoras de Educación en cuanto a los compromisos de desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Durante el año pasado el MINEDU brindó asistencia técnica para difundir y facilitar el cumplimiento de los Compromisos de Desempeño? ¿De qué tipo? ¿Cuáles son los criterios para determinar la focalización de la asistencia técnica?, Durante el proceso de focalización, ¿Se consideran las necesidades de las Unidades Ejecutoras?, ¿De qué manera?, ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia? • Desde el MINEDU, ¿cómo se realiza el seguimiento al cumplimiento de los requisitos establecidos? (indagar por identificación de alertas y gestión específica en base a las mismas), ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿En qué momento del año? ¿Con qué frecuencia? 	4	4	4	
Bloque V: Balance y cierre	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>20. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?</p>	4	4	4	

21. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?	4	4	4	
22. A partir de su experiencia en el MINEDU, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal?	4	4	4	
23. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?	4	4	4	

De considerarlo pertinente, puede agregar sugerencias generales a la guía revisada.

Sugerencias generales al instrumento
Sugiero añadir una sección relativa a incorporar las evaluaciones de desempeño para mejorar los procesos de asignación (criterios – programación y formulación). La programación de los gastos de inversión? Continuidad, financiamiento de los proyectos con asitec, etc.

Muchas gracias por su colaboración

Anexo 3.1.2: Informe de validación a guía de entrevista con funcionarios/as del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Validador: José Peña Salardi

En la siguiente sección, se presenta una matriz con las preguntas y repreguntas de la guía de entrevista. En cada celda, encontrará una pregunta y un conjunto de repreguntas que, según el desarrollo de la entrevista, serán formuladas o adaptadas. Asimismo, al lado de cada pregunta, encontrará una columna para cada criterio de evaluación (Claridad, coherencia y precisión). Para evaluar cada pregunta con los criterios, por favor, utilice la escala de Likert del 1 al 4 (siendo 1: “nada adecuado” hasta 4: “muy adecuado”). Los criterios se detallan a continuación.

Categoría	Calificación	Indicador
Claridad El ítem es fácil de entender, no es compleja, no genera ambigüedades.	1. No cumple con el criterio	El ítem no es comprensible.
	2. Bajo Nivel	El ítem requiere de muchas modificaciones en el uso y orden de las palabras.
	3. Moderado nivel	El ítem debe ser corregido por un error específico.
	4. Alto nivel	El ítem es fácil de entender, no es complejo ni genera ambigüedades.
Coherencia La formulación del ítem va acorde con el objetivo de investigación y es adecuada para la población objetivo.	1. No cumple con el criterio	La formulación del ítem no guarda ningún tipo de relación con el objetivo de investigación ni con la población objetivo.
	2. Bajo Nivel	La formulación del ítem guarda algo de relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	3. Moderado nivel	La formulación del ítem guarda una relación moderada con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	4. Alto nivel	La formulación del ítem guarda completa relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
Precisión El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.	1. No cumple con el criterio	El ítem induce sustancialmente un tipo de respuesta y mantiene un alto sesgo.
	2. Bajo Nivel	El ítem induce un tipo de respuesta y mantiene un sesgo.
	3. Moderado nivel	El ítem induce cierto tipo de respuesta y sesgo.
	4. Alto nivel	El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.
Observaciones	No tiene.	En este apartado el experto o experta es libre de brindar sugerencias, comentarios o inquietudes. Como por ejemplo: sugerir si el número de preguntas o repreguntas es muy amplio o reducido, si es que debe añadirse una repregunta, si es que la pregunta debe reformularse de determinada manera, si el orden de las preguntas es adecuado, etc.

Bloque I: Preguntas generales	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en el MEF.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su formación inicial o profesión? (Indagar en si es docente y si lo es, de qué especialidad). • ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral? • ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en la DGPP? • ¿Qué cargos ha ocupado aquí en la DGPP? • ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo actual? • ¿Qué funciones realiza? 	4	4	4	Añadiría una pregunta para que el entrevistado especifique, dentro de la DGPP, en qué dirección de línea (y en que sub dirección o área) trabaja.
Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>2. Quisiera que nos posicionemos en la etapa previa al proceso de programación presupuestal. ¿Qué acciones se realizan antes de este proceso?</p>	4	4	4	Sugeriría que se trate de averiguar cuál es el nivel de conocimiento de la programación presupuestal que tiene el entrevistado. Dependiendo del área a la que pertenece entiendo las actividades a realizar son diferentes.
<p>3. Desde la DGPP, ¿se hace algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se realiza? • ¿Quiénes participan del proceso? 	3	4	4	Respecto a claridad, entiendo que dependiendo del área a la que pertenezca el entrevistado podría dar una respuesta específica, pero que no podría ser concordante con lo que como DGPP ocurre al final. Asimismo, mejor especificar qué gestión, entiendo de la programación presupuestaria, podría entenderse como la gestión con las entidades. Añadiría la consulta sobre si es que se produce algún documento final (AM, Informe, reporte).
<p>4. En general, ¿el MEF dispone de algún mecanismo o herramienta de medición del desempeño del gasto de los Gobiernos Regionales que se</p>	4	4	4	

utilice para la definición de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) del año siguiente?				
<p>5. ¿Cómo se define la APM para personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica de los Gobiernos Regionales conformantes?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar qué Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan; también explorar la participación de los Gobiernos Regionales y sus DRE o UGEL) • ¿Qué piensa usted sobre la definición de la APM para personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica de los Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso? • ¿Cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica en los propios Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso? 	3	4	4	<p>Sugeriría preguntar sobre el conocimiento de los criterios para el establecimiento de la APM para personal, pensiones, CAS y similares. Creo que ya empezó el proceso pero estaría en proceso inicial, no sé si la tercera pregunta podría en todo caso recoger mucha información actual, se podría extender la pregunta, de ser el caso, al último proceso desarrollado.</p>
<p>6. ¿Cómo se define la APM para bienes y servicios de Educación Básica (distribución de materiales educativos, servicios básicos de las escuelas, etc.) de los Gobiernos Regionales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensa sobre la definición de la APM para bienes y servicios de Educación Básica de los Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso? • ¿Cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios de Educación Básica en los propios Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, 	3	4	4	<p>Sugeriría preguntar sobre el conocimiento de los criterios para el establecimiento de la APM para personal, pensiones, CAS y similares. Creo que ya empezó el proceso pero estaría en proceso inicial, no sé si la tercera pregunta podría en todo caso recoger mucha información actual, se podría extender la pregunta, de ser el caso, al último proceso desarrollado.</p>

¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?				
<p>7. ¿Durante el año pasado se brindó asistencia técnica desde el MEF a los Gobiernos Regionales y/o sus Unidades Ejecutoras de Educación conformantes para el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿De qué tipo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Con qué criterios se determina la focalización de la asistencia técnica? • Para la focalización, ¿Cómo se incorporan las necesidades de las regiones? • ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia? 	4	4	4	
Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>8. Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. Específicamente, sobre el gasto en personal y CAS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su opinión sobre este proceso?, ¿Qué fortalezas puede identificar? ¿Encuentra limitaciones en la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica en los Gobiernos Regionales? (indagar por limitaciones recurrentes) ¿Me podría brindar algún ejemplo? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde MINEDU para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MEF para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? 	4	4	4	Cuando se menciona al MEF, ¿se refiere a otras direcciones además de la DGPP (DGGFRH)?
<p>9. En cuanto al gasto que se realiza en bienes y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su opinión sobre este proceso?, ¿Qué fortalezas puede identificar? ¿Encuentra limitaciones limitaciones en la ejecución del 	3	4	4	En el primer bullet se repite la palabra limitaciones. Cuando se menciona al MEF, ¿se refiere a otras direcciones además de la DGPP (DGGFRH)?

<p>presupuesto de bienes y servicios (distribución de materiales educativos, servicios básicos en las escuelas, etc.) de Educación Básica en los Gobiernos Regionales? (Indagar por limitaciones recurrentes). ¿Me podría brindar algún ejemplo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MINEDU para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MEF para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? 				
<p>10. ¿Existen espacios desde el MEF en los que se hacen rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en estos espacios?</p>	2	4	4	No me queda claro a que se refieren con “espacios... en los que se hacen rutinas de seguimiento”
<p>Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones prioritizadas o compromisos establecidos</p>	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones

<p>11. Ahora quisiera que hablemos sobre las transferencias condicionadas priorizadas. ¿Cuál es su opinión sobre este mecanismo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Lo considera necesario?, ¿Por qué? • ¿La DGPP tiene algún grado de participación en la definición de las intervenciones priorizadas sobre las cuáles se van a realizar las transferencias durante el año? ¿Cómo se define este listado que aparece finalmente en la Ley de Presupuesto? ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan; también explorar la participación de los Gobiernos Regionales y sus DRE o UGEL) • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en el proceso de definición de las intervenciones priorizadas? • En su opinión, ¿el mecanismo establecido de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones priorizadas es efectivo para la mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo? • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría? 	4	4	4	<p>Añadiría una consulta sobre la intervención de algún otro actor (Congreso) en la definición del listado final que aparece en la Ley de Presupuesto.</p>
<p>12. Sobre los compromisos de desempeño</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su opinión sobre el mecanismo de Compromisos de Desempeño?, ¿lo considera necesario?, ¿Por qué? • ¿Cómo se define anualmente cuál es el monto total disponible para los Compromisos de Desempeño? ¿Quiénes participan la definición del monto? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan) • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en este proceso de definición? • En su opinión, ¿el mecanismo de Compromisos de Desempeño es efectivo una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo? • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría? 	4	4	4	

Bloque V: Balance y cierre	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
13. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?	4	4	4	
14. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?	4	4	4	
15. A partir de su experiencia en el MEF, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal?	4	4	4	
16. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?	4	4	4	

De considerarlo pertinente, puede agregar sugerencias generales a la guía revisada.

Sugerencias generales al instrumento

Muchas gracias por su colaboración

Anexo 3.1.3: Informe de validación de guía de entrevista con funcionarios/as del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Validadora: Gabriela Cuadra.

En la siguiente sección, se presenta una matriz con las preguntas y repreguntas de la guía de entrevista. En cada celda, encontrará una pregunta y un conjunto de repreguntas que, según el desarrollo de la entrevista, serán formuladas o adaptadas. Asimismo, al lado de cada pregunta, encontrará una columna para cada criterio de evaluación (Claridad, coherencia y precisión). Para evaluar cada pregunta con los criterios, por favor, utilice la escala de Likert del 1 al 4 (siendo 1: “nada adecuado” hasta 4: “muy adecuado”). Los criterios se detallan a continuación.

Categoría	Calificación	Indicador
Claridad El ítem es fácil de entender, no es compleja, no genera ambigüedades.	1. No cumple con el criterio	El ítem no es comprensible.
	2. Bajo Nivel	El ítem requiere de muchas modificaciones en el uso y orden de las palabras.
	3. Moderado nivel	El ítem debe ser corregido por un error específico.
	4. Alto nivel	El ítem es fácil de entender, no es complejo ni genera ambigüedades.
Coherencia La formulación del ítem va acorde con el objetivo de investigación y es adecuada para la población objetivo.	1. No cumple con el criterio	La formulación del ítem no guarda ningún tipo de relación con el objetivo de investigación ni con la población objetivo.
	2. Bajo Nivel	La formulación del ítem guarda algo de relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	3. Moderado nivel	La formulación del ítem guarda una relación moderada con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	4. Alto nivel	La formulación del ítem guarda completa relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
Precisión El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.	1. No cumple con el criterio	El ítem induce sustancialmente un tipo de respuesta y mantiene un alto sesgo.
	2. Bajo Nivel	El ítem induce un tipo de respuesta y mantiene un sesgo.
	3. Moderado nivel	El ítem induce cierto tipo de respuesta y sesgo.
	4. Alto nivel	El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.
Observaciones	No tiene.	En este apartado el experto o experta es libre de brindar sugerencias, comentarios o inquietudes. Como por ejemplo: sugerir si el número de preguntas o repreguntas es muy amplio o reducido, si es que debe añadirse una repregunta, si es que la pregunta debe reformularse de determinada manera, si el orden de las preguntas es adecuado, etc.

Bloque I: Preguntas generales	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en el MEF.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su formación inicial o profesión? (Indagar en si es docente y si lo es, de qué especialidad). • ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral? • ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en la DGPP? • ¿Qué cargos ha ocupado aquí en la DGPP? • ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo actual? • ¿Qué funciones realiza? 	4	4	4	<p>Considero que en lugar de repreguntar ¿desde hace cuánto tiempo trabaja en la DGPP?, podrían preguntar ¿cuánto tiempo acumulado lleva trabajando en la DGPP? Hay integrantes de la DGPP que luego de haber estado en esta dirección han migrado a otra dirección o entidad, para luego retornar a la DGPP. Reformular la tercera repregunta según la sugerencia les permitiría conocer el tiempo total que ha trabajado el/la entrevistado/a en la DGPP.</p> <p>Adicionalmente, en lugar de repreguntar solo ¿qué cargos ha ocupado aquí en la DGPP?, podrían repreguntar ¿qué cargos y en que direcciones de línea ha trabajado aquí en la DGPP?</p>
Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>2. Quisiera que nos posicionemos en la etapa previa al proceso de programación presupuestal. ¿Qué acciones se realizan antes de este proceso?</p>	4	4	4	<p>La pregunta empieza solicitando que el entrevistado se posicione en la etapa previa al proceso de programación presupuestal (es decir no en la programación ni formulación presupuestal). Por lo tanto, no sé si corresponda que la</p>

				<p>pregunta se considere parte del bloque II, bloque que hace referencia a la fase de programación y formulación presupuestal.</p> <p>De otro lado, sugiero preguntar si a esta fase o etapa previa al proceso de programación se la denomina de alguna manera (en teoría, debería ser la fase de evaluación presupuestaria) y luego recién formular la pregunta de ¿qué acciones ...?</p>
<p>3. Desde la DGPP, ¿se hace algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo se realiza? • ¿Quiénes participan del proceso? 	4	3	3	<p>Al igual que en el caso anterior, la pregunta empieza solicitando que el entrevistado se posicione en la etapa previa al proceso de programación presupuestal (es decir no en la programación ni formulación presupuestal). Por lo tanto, no sé si corresponda que la pregunta se considere parte del bloque II, bloque que hace referencia a la fase de programación y formulación presupuestal.</p> <p>De otro lado, en la repregunta ¿quiénes participan del proceso? Sugiero repreguntar también las funciones o el rol de cada uno de los participantes del proceso.</p>
<p>4. En general, ¿el MEF dispone de algún mecanismo o herramienta de medición del desempeño del gasto de los Gobiernos Regionales que se utilice para la</p>	4	3	4	<p>Sugiero en la repregunta preguntar en qué consiste dicho mecanismo o herramienta indagando si</p>

definición de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) del año siguiente?				va algo más allá del % de ejecución presupuestal.
<p>5. ¿Cómo se define la APM para personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica de los Gobiernos Regionales conformantes?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar qué Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan; también explorar la participación de los Gobiernos Regionales y sus DRE o UGEL) • ¿Qué piensa usted sobre la definición de la APM para personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica de los Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso? • ¿Cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica en los propios Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso? 	4	4	4	
<p>6. ¿Cómo se define la APM para bienes y servicios de Educación Básica (distribución de materiales educativos, servicios básicos de las escuelas, etc.) de los Gobiernos Regionales?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué piensa sobre la definición de la APM para bienes y servicios de Educación Básica de los Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, 	4	3	4	Si el/la entrevistado/a señala que alguna limitación está asociada a temas de información, sugiero repreguntar si esta está vinculada a los sistemas administrativos de la AFSP, si considera que es un tema intra o extrasistémico, a qué sistemas involucra, y qué es lo que esperaría que se pueda mejorar en el corto y mediano plazo.

<p>¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios de Educación Básica en los propios Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso? 				
<p>7. ¿Durante el año pasado se brindó asistencia técnica desde el MEF a los Gobiernos Regionales y/o sus Unidades Ejecutoras de Educación conformantes para el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿De qué tipo?</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Con qué criterios se determina la focalización de la asistencia técnica? Para la focalización, ¿Cómo se incorporan las necesidades de las regiones? ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia? 	4	4	4	Sugiero preguntar también, en qué consiste la asistencia técnica, cómo se da, si es una asistencia virtual, telefónica, si se da a través de los CONECTAMEF, si hay otros representantes del MEF que viajan a las regiones, con qué periodicidad. Si existe alguna información acerca del nivel de satisfacción de los GR y/o UE acerca de la misma.
<p>Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal</p>	<p>Claridad</p>	<p>Coherencia</p>	<p>Precisión</p>	<p>Observaciones</p>
<p>8. Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. Específicamente, sobre el gasto en personal y CAS.</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es su opinión sobre este proceso?, ¿Qué fortalezas puede identificar? ¿Encuentra limitaciones en la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica en los Gobiernos Regionales? (indagar por limitaciones recurrentes) ¿Me podría brindar algún ejemplo? En su opinión, ¿qué se puede hacer desde MINEDU para mejorar la ejecución del 	4	4	4	

<p>presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones?</p> <ul style="list-style-type: none"> • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MEF para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? 				
<p>9. En cuanto al gasto que se realiza en bienes y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su opinión sobre este proceso?, ¿Qué fortalezas puede identificar? ¿Encuentra limitaciones limitaciones en la ejecución del presupuesto de bienes y servicios (distribución de materiales educativos, servicios básicos en las escuelas, etc.) de Educación Básica en los Gobiernos Regionales? (Indagar por limitaciones recurrentes). ¿Me podría brindar algún ejemplo? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MINEDU para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MEF para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? • En su opinión, ¿qué se puede hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? 	4	4	4	<p>En la pregunta vinculada al MEF, precisaría qué se puede hacer desde diferentes direcciones del MEF dado que puede ser que las medidas que se puedan tomar en el MEF involucren a otras direcciones no solo a la DGPP sino también por ejemplo a la DGA.</p>
<p>10. ¿Existen espacios desde el MEF en los que se hacen rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en estos espacios?</p>	3	4	4	<p>Recomiendo que, en lugar de preguntar ¿existen espacios..? pregunten directamente ¿se hacen rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto? ¿cómo se</p>

				desarrollan/o en qué consisten esas rutinas?
Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones prioritizadas o compromisos establecidos	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>11. Ahora quisiera que hablemos sobre las transferencias condicionadas prioritizadas. ¿Cuál es su opinión sobre este mecanismo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Lo considera necesario?, ¿Por qué? • ¿La DGPP tiene algún grado de participación en la definición de las intervenciones prioritizadas sobre las cuáles se van a realizar las transferencias durante el año? ¿Cómo se define este listado que aparece finalmente en la Ley de Presupuesto? ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan; también explorar la participación de los Gobiernos Regionales y sus DRE o UGEL) • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en el proceso de definición de las intervenciones prioritizadas? • En su opinión, ¿el mecanismo establecido de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones prioritizadas es efectivo para la mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo? • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría? 	4	4	4	

<p>12. Sobre los compromisos de desempeño</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su opinión sobre el mecanismo de Compromisos de Desempeño?, ¿lo considera necesario?, ¿Por qué? • ¿Cómo se define anualmente cuál es el monto total disponible para los Compromisos de Desempeño? ¿Quiénes participan la definición del monto? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan) • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en este proceso de definición? • En su opinión, ¿el mecanismo de Compromisos de Desempeño es efectivo una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo? • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría? 	3	4	4	Me parece que el año pasado no hubo transferencias por compromisos de desempeño, entonces sugeriría preguntar si es que se ha realizado algún análisis de si hubo algún cambio con relación a los años previos en los que sí estuvieron en vigencia.
<p>Bloque V: Balance y cierre</p>	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>13. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?</p>	4	4	4	
<p>14. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?</p>	4	4	4	
<p>15. A partir de su experiencia en el MEF, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal?</p>	4	4	4	
<p>16. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?</p>	4	4	4	

De considerarlo pertinente, puede agregar sugerencias generales a la guía revisada.

Sugerencias generales al instrumento

Muchas gracias por su colaboración

Anexo 3.1.4: Informe de validación de guía de entrevista a funcionarios/as de la ANGR

En la siguiente sección, se presenta una matriz con las preguntas y repreguntas de la guía de entrevista. En cada celda, encontrará una pregunta y un conjunto de repreguntas que, según el desarrollo de la entrevista, serán formuladas o adaptadas. Asimismo, al lado de cada pregunta, encontrará una columna para cada criterio de evaluación (Claridad, coherencia y precisión). Para evaluar cada pregunta con los criterios, por favor, utilice la escala de Likert del 1 al 4 (siendo 1: “nada adecuado” hasta 4: “muy adecuado”). Los criterios se detallan a continuación.

Categoría	Calificación	Indicador
Claridad El ítem es fácil de entender, no es compleja, no genera ambigüedades.	1. No cumple con el criterio	El ítem no es comprensible.
	2. Bajo Nivel	El ítem requiere de muchas modificaciones en el uso y orden de las palabras.
	3. Moderado nivel	El ítem debe ser corregido por un error específico.
	4. Alto nivel	El ítem es fácil de entender, no es complejo ni genera ambigüedades.
Coherencia La formulación del ítem va acorde con el objetivo de investigación y es adecuada para la población objetivo.	1. No cumple con el criterio	La formulación del ítem no guarda ningún tipo de relación con el objetivo de investigación ni con la población objetivo.
	2. Bajo Nivel	La formulación del ítem guarda algo de relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	3. Moderado nivel	La formulación del ítem guarda una relación moderada con el objetivo de investigación y la población objetivo.
	4. Alto nivel	La formulación del ítem guarda completa relación con el objetivo de investigación y la población objetivo.
Precisión El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.	1. No cumple con el criterio	El ítem induce sustancialmente un tipo de respuesta y mantiene un alto sesgo.
	2. Bajo Nivel	El ítem induce un tipo de respuesta y mantiene un sesgo.
	3. Moderado nivel	El ítem induce cierto tipo de respuesta y sesgo.
	4. Alto nivel	El ítem no induce a un tipo de respuesta ni mantiene un sesgo.
Observaciones	No tiene.	En este apartado el experto o experta es libre de brindar sugerencias, comentarios o inquietudes. Como por ejemplo: sugerir si el número de preguntas o repreguntas es muy amplio o reducido, si es que debe añadirse una repregunta, si es que la pregunta debe reformularse de determinada manera, si el orden de las preguntas es adecuado, etc.

Bloque I: Preguntas generales	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en la ANGR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su formación inicial o profesión? (Indagar en si es docente y si lo es, de qué especialidad). • ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral? • ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en la ANGR? • ¿Qué cargos ha ocupado aquí en la ANGR? • ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo actual? • ¿Qué funciones realiza? 	4	4	4	<p>Quizá separaría la pregunta en dos partes: 1) sobre su background profesional y laboral en general y 2) sobre el trabajo realizado en ANGR.</p> <p>Asimismo, para la primera parte, sería interesante conocer si ha trabajado antes en otra entidad vinculada al sector educación, por cuánto tiempo y cargo, un poco para saber qué tanto conoce del sector en sí.</p>
Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
<p>2. ¿La ANGR ha tenido alguna participación en el proceso de programación multianual y formulación anual del presupuesto en Educación de los Gobiernos Regionales en el año xxx?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo participa? • ¿Cómo evalúa la participación de la ANGR en este proceso? ¿Podría identificar fortalezas o aspectos favorables? ¿Cuáles? • ¿Encuentra limitaciones en su participación? ¿Cuáles? • ¿Podría identificar aspectos de mejora para la participación de la ANGR? ¿Cuáles? • Desde la ANGR, ¿Se han identificado limitaciones frecuentes en el proceso de formulación anual del presupuesto en Educación de los Gobiernos Regionales?, ¿Cuáles? 	3	4	3	<p>Se debería incluir en la pregunta la etapa de la programación multianual además de la formulación anual del presupuesto, y se puede ver como un solo proceso.</p> <p>Faltaría definir el año de referencia para la pregunta, por ejemplo, para el presupuesto 2023-2025 (que se formuló en 2022).</p> <p>La segunda subpregunta sobre fortalezas, puede generar sesgo si se pide que se califique la participación de la ANGR, si es la misma persona entrevistada a través de la cual la ANGR participa en el proceso. Por otro lado, fortalezas O</p>

				<p>aspectos favorables para quién? Para fortalecer el rol de la ANGR? Para mejorar el sustento de la programación de las regiones y que se atienda sus requerimientos?</p> <p>En la quinta subpregunta, se puede preguntar por las más comunes.</p>
<p>3. En cuanto a la programación multianual y formulación anual del presupuesto para el año xxx, específicamente en gasto de personal docente y administrativo en educación y CAS para las intervenciones pedagógicas a cargo de los Gobiernos Regionales, ¿Desde la ANGR se han identificado limitaciones frecuentes en este proceso?, ¿Cuáles?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Estas limitaciones han sido planteadas y discutidas desde la ANGR con el MINEDU y/o el MEF? ¿En qué espacios? ¿Qué ha resultado de estos espacios? • ¿Desde la ANGR se han propuesto medidas para mejorar la situación? ¿Cuáles? • En su opinión, ¿existen aspectos que se encuentran bajo la competencia o responsabilidad de los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) que podrían hacerse mejor para, a su vez, mejorar ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? ¿Cuáles? 	3	4	4	<p>Se debería incluir en la pregunta la etapa de la programación multianual además de la formulación anual del presupuesto, y se puede ver como un solo proceso.</p> <p>Faltaría definir el año de referencia para la pregunta, por ejemplo, para el presupuesto 2023-2025 (que se formuló en 2022).</p> <p>En la pregunta, se puede preguntar por las más comunes.</p> <p>En la tercera subpregunta se habla de ejecución pero la pregunta es sobre programación y formulación.</p>
<p>4. En cuanto a la programación y formulación presupuestal del gasto, pero ahora sobre bienes y servicios (transporte y distribución de materiales educativos, compra de material fungible-útiles escolares, servicios básicos de las Instituciones Educativas, etc.) ¿Desde la ANGR se han identificado limitaciones</p>	3	4	4	<p>Evaluar reformulación de pregunta como el caso de la pregunta 3.</p> <p>Faltaría definir el año de referencia para la pregunta, por ejemplo, para el presupuesto 2023-2025 (que se formuló en 2022).</p>

<p>frecuentes en el proceso de formulación anual del presupuesto en Educación de los Gobiernos Regionales, específicamente para bienes y servicios?, ¿Cuáles?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Estas limitaciones han sido planteadas y discutidas desde la ANGR con el MINEDU y/o el MEF? ¿En qué espacios? ¿Qué ha resultado de estos espacios? • ¿Desde la ANGR se han propuesto medidas para mejorar la situación? ¿Cuáles? • En su opinión, ¿existen aspectos que se encuentran bajo la competencia o responsabilidad de los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) que podrían hacerse mejor para, a su vez, mejorar ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? ¿Cuáles? 				<p>En la pregunta, se puede preguntar por las más comunes.</p> <p>En la tercera subpregunta se habla de ejecución pero la pregunta es sobre programación y formulación.</p>
<p>Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal</p>	<p>Claridad</p>	<p>Coherencia</p>	<p>Precisión</p>	<p>Observaciones</p>
<p>5. Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. Específicamente, sobre la ejecución del gasto en personal docente y administrativo en educación y CAS para las intervenciones pedagógicas a cargo de los Gobiernos Regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es su opinión sobre el gasto que se ejecuta en personal y CAS? • Desde la ANGR, ¿se han identificado limitaciones frecuentes en la ejecución del presupuesto de personal docente, administrativo y CAS para las intervenciones pedagógicas en los Gobiernos Regionales? ¿Me 	<p>3</p>	<p>3</p>	<p>4</p>	<p>La primera subpregunta me parece muy general y amplia. Pueden confundir asignación con ejecución.</p> <p>En la segunda subpregunta, pediría más de un ejemplo.</p> <p>Faltaría preguntar qué se ha hecho desde la ANGR para mejorar la ejecución del gasto.</p> <p>La ejecución del gasto es responsabilidad exclusiva del pliego del gobierno regional, no estoy seguro qué tanto puede hacer el MEF o MINEDU para mejorar la ejecución de</p>

<p>podría brindar algún ejemplo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde MINEDU para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde MEF para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? 			<p>los GORE, salvo acciones de fortalecimiento de capacidades (capacitaciones, asistencias técnicas). Por otro lado, si se quiere preguntar por lo que pueden aportar estas entidades, no le veo mucho sentido separar en gastos de personal y de bb y ss.</p>
<p>6. En cuanto al gasto que se realiza en bienes y servicios en educación de los Gobiernos Regionales (transporte y distribución de materiales educativos, compra de material fungible-útiles escolares, servicios básicos en las escuelas, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde la ANGR ¿Se han identificado limitaciones frecuentes en la ejecución del presupuesto de bienes y servicios (transporte y distribución de materiales educativos, compra de material fungible-útiles escolares, servicios básicos en las escuelas, etc.) en los Gobiernos Regionales? ¿Me podría brindar algún ejemplo? • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde MINEDU para mejorar la la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? ¿Cuáles? • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde el MEF para mejorar la la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? ¿Cuáles? • En su opinión, ¿qué se podría hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la la ejecución del presupuesto de bienes y servicios 	3	3	<p>4</p> <p>En la primera subpregunta, pediría más de un ejemplo.</p> <p>Faltaría preguntar qué se ha hecho desde la ANGR para mejorar la ejecución del gasto.</p> <p>La ejecución del gasto es responsabilidad exclusiva del pliego del gobierno regional, no estoy seguro qué tanto puede hacer el MEF o MINEDU para mejorar la ejecución de los GORE, salvo acciones de fortalecimiento de capacidades (capacitaciones, asistencias técnicas). Por otro lado, si se quiere preguntar por lo que pueden aportar estas entidades, no le veo mucho sentido separar en gastos de personal y de bb y ss.</p>

en las regiones? ¿Cuáles?				
7. ¿Usted tiene conocimiento de si desde el MINEDU se implementan rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Encuentra limitaciones o aspectos de mejora?, ¿Cuáles?, ¿Tendría alguna sugerencia para mejorar estos procesos?	3	4	4	La subpregunta resaltada es similar a los aspectos de mejora de otra subpregunta. O tiene otra connotación?
8. ¿Usted tiene conocimiento de si desde el MEF se implementan rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Encuentra limitaciones o aspectos de mejora?, ¿Cuáles?, ¿Tendría alguna sugerencia para mejorar estos procesos?	3	4	4	La subpregunta resaltada es similar a los aspectos de mejora de otra subpregunta. O tiene otra connotación?
Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones

<p>9. Ahora quisiera que hablemos sobre las transferencias condicionadas para intervenciones prioritizadas. ¿Tiene información sobre el mecanismo de transferencias condicionadas?, ¿Qué opina de este mecanismo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le parece necesario? ¿Por qué? • ¿La ANGR tiene algún grado de participación en la definición y/o seguimiento de las intervenciones prioritizadas sobre las cuáles se van a realizar las transferencias durante el año? ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en el proceso de definición de intervenciones prioritizadas? • En su opinión, ¿el mecanismo de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones prioritizadas es efectivo para la mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? • ¿Encuentra limitaciones en la ejecución de este mecanismo?, ¿Cuáles?, ¿Cómo lo mejoraría? 	3	3	4	<p>Sería bueno empezar explicando de qué se trata el mecanismo de transferencia condicionada en caso no lo conozca.</p> <p>Se podría preguntar por el rol de la ANGR en el marco del diseño e implementación de las transferencias condicionadas. Entre 2015 y 2017, hicieron algunos pronunciamientos al respecto.</p>
<p>10. ¿Cuál es su opinión sobre el mecanismo de Compromisos de Desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Lo considera necesario? ¿Por qué? • ¿Cómo se define anualmente? ¿Cuál es el monto total disponible para los Compromisos de Desempeño? ¿Quiénes participan la definición del monto? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan) • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en este proceso de definición de los compromisos de desempeño? • En su opinión, ¿el mecanismo de Compromisos de Desempeño es efectivo una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo? • ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría? 	3	3	4	<p>Especificar el año en la pregunta para la edición de la herramienta, y primero indagar por el entendimiento del mecanismo, por si es necesario explicarlo primero.</p> <p>Se podría preguntar por el rol de la ANGR en el marco del diseño e implementación de los CdD. Entre 2015 y 2017, hicieron algunos pronunciamientos al respecto.</p>

Bloque V: Balance y cierre	Claridad	Coherencia	Precisión	Observaciones
11. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?	3	4	4	Se podría separar la pregunta entre ambos macroprocesos: 1) programación y 2) ejecución, porque tienen naturaleza distinta
12. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?	3	4	4	Se podría separar la pregunta entre ambos macroprocesos: 1) programación y 2) ejecución, porque tienen naturaleza distinta.
13. A partir de su experiencia en la ANGR, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?	3	4	4	Se podría separar la pregunta entre ambos macroprocesos: 1) programación y 2) ejecución, porque tienen naturaleza distinta.
14. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?	4	4	4	

De considerarlo pertinente, puede agregar sugerencias generales a la guía revisada.

Sugerencias generales al instrumento

Incluir año de referencia para el proceso de programación y formulación.
 Falta incluir pregunta sobre programación y ejecución de inversiones desde el pliego regional.
 Las transferencias tardías (para financiar intervenciones pedagógicas o por CdD)

pueden afectar ejecución, pero se debe separar las preguntas relacionadas al diseño de esos mecanismos de su afectación en la ejecución presupuestal. Lo primero (diseño) no lo veo tan relacionado al objetivo del estudio.

Muchas gracias por su colaboración

Anexo 3. Tablas adicionales sobre la conformación y ejecución del gasto

Tabla 3.1: Gasto en educación básica de los Gobiernos Regionales en 2018, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (en S/ millones)

	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Nivel de Gobierno: Gobiernos Regionales	25751.07	37848.17	31749.15	83.89
Función: Educación	13453.66	16118.45	15328.55	95.10
División Funcional 047: Educación Básica	11956.81	14156.63	13503.18	95.38
Grupo Funcional 103: Educación Inicial	1975.05	2651.18	2440.53	92.05
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	1869.43	2393.18	2294.97	95.90
ACCESO	96.44	241.24	134.98	55.95
APNOP	9.17	16.77	10.58	63.11
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	1735.50	2026.59	2021.67	99.76
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.38	6.82	6.33	92.79
BIENES Y SERVICIOS	131.23	240.36	219.93	91.50
OTROS GASTOS	0.12	6.20	6.18	99.67
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	107.83	371.21	186.41	50.22
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	1908.42	2384.75	2309.85	96.86
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.79	5.13	3.45	67.34
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	0.00	116.46	51.26	44.02
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	4.99	8.86	5.97	67.37
RECURSOS DETERMINADOS	60.86	135.98	70.00	51.48
Grupo Funcional 104: Educación Primaria	4778.15	5493.04	5389.22	98.11
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	4744.68	5423.27	5327.77	98.24
ACCESO	8.25	35.77	32.04	89.55
PPOR VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	0.00	0.51	0.49	95.93
APNOP	25.22	33.48	28.93	86.41
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	4344.09	4839.05	4829.24	99.80
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.98	19.70	18.28	92.80
BIENES Y SERVICIOS	299.13	344.31	322.21	93.58
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	1.17	1.17	100.00
OTROS GASTOS	0.15	17.29	16.86	97.53
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	133.80	271.52	201.45	74.20
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	4720.78	5321.46	5269.74	99.03
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.00	2.53	2.31	91.26

OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	0.00	95.67	53.87	56.30
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.36	4.79	3.61	75.41
RECURSOS DETERMINADOS	57.01	68.59	59.71	87.04

Grupo Funcional 105: Educación Secundaria	4671.78	5251.21	5043.78	96.05
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
CONSUMO DE DROGAS	0.00	0.96	0.96	99.11
PELA	4599.83	5103.82	4941.09	96.81
ACCESO	46.67	67.05	42.94	64.04
APNOP	25.28	79.38	58.79	74.07
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	4078.10	4397.62	4386.80	99.75
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.61	14.53	13.36	91.95
BIENES Y SERVICIOS	417.07	412.43	385.79	93.54
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	17.42	17.42	100.00
OTROS GASTOS	0.15	7.81	5.81	74.43
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	175.85	401.40	234.59	58.44
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	4720.78	5321.46	5269.74	99.03
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.00	2.53	2.31	91.26
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	0.00	95.67	53.87	56.30
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.36	4.79	3.61	75.41
RECURSOS DETERMINADOS	57.01	68.59	59.71	87.04

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

Tabla 3.2: Gasto en educación básica de los Gobiernos Regionales en 2019, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (en S/ millones)

	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Nivel de Gobierno: Gobiernos Regionales	29915.91	39524.25	33769.47	85.44
Función: Educación	14733.95	17485.31	16674.34	95.36
División Funcional 047: Educación Básica	13036.03	15225.47	14610.74	95.96
Grupo Funcional 103: Educación Inicial	2481.36	2974.53	2830.31	95.15
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	2266.02	2721.67	2637.69	96.91
ACCESO	203.11	239.31	186.95	78.12
APNOP	12.24	13.54	5.67	41.90
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	1882.71	2240.27	2223.85	99.27
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.34	6.61	5.91	89.40
BIENES Y SERVICIOS	216.72	247.45	232.53	93.97
OTROS GASTOS	0.00	15.15	15.10	99.61
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	381.59	465.05	352.93	75.89
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	2353.09	2755.21	2677.64	97.18
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	2.31	3.72	2.47	66.45
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	10.22	84.26	64.91	77.04
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	4.63	3.03	65.55
RECURSOS DETERMINADOS	115.74	126.70	82.25	64.91
Grupo Funcional 104: Educación Primaria	5064.46	5953.10	5809.14	97.58
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	4985.83	5843.95	5726.43	97.99
ACCESO	52.34	61.06	46.96	76.91
APNOP	26.29	48.09	35.75	74.35
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	4570.20	5296.80	5254.34	99.20
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	4.67	18.72	16.84	89.94
BIENES Y SERVICIOS	292.41	312.56	297.34	95.13
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	0.06	0.06	100.00
OTROS GASTOS	0.00	44.93	44.07	98.09
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	197.18	280.02	196.49	70.17
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	4989.89	5805.93	5715.15	98.44
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.03	0.01	0.00	0.00
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	5.66	61.52	52.51	85.35
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	2.85	2.05	71.76
RECURSOS DETERMINADOS	68.88	82.78	39.44	47.64

Grupo Funcional 105: Educación Secundaria	4836.64	5595.50	5380.56	96.16
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
CONSUMO DE DROGAS	3.37	7.66	6.82	89.12
PELA	4762.92	5464.96	5298.57	96.96
ACCESO	28.65	60.43	41.89	69.32
APNOP	41.69	62.45	33.28	53.29
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	4105.40	4678.10	4641.87	99.23
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.48	15.47	13.62	88.03
BIENES Y SERVICIOS	396.10	430.69	404.99	94.03
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	0.02	0.02	100.00
OTROS GASTOS	0.00	33.86	33.78	99.77
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	334.66	437.37	286.28	65.45
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	4989.89	5805.93	5715.15	98.44
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.03	0.01	0.00	0.00
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	5.66	61.52	52.51	85.35
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	2.85	2.05	71.76
RECURSOS DETERMINADOS	68.88	82.78	39.44	47.64

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

Tabla 3.3: Gasto en educación básica de los Gobiernos Regionales en 2020, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (en S/ millones)

	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Nivel de Gobierno: Gobiernos Regionales	31906.69	41486.56	37053.05	89.31
Función: Educación	15559.82	18127.53	17508.50	96.59
División Funcional 047: Educación Básica	13819.80	15705.45	15209.01	96.84
Grupo Funcional 103: Educación Inicial	2587.78	2898.74	2809.50	96.92
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	2426.19	2786.56	2723.37	97.73
ACCESO	141.41	95.58	78.21	81.83
APNOP	20.17	16.60	7.91	47.68
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	2086.83	2415.70	2408.33	99.70
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.36	6.46	6.13	94.95
BIENES Y SERVICIOS	160.56	183.54	166.11	90.50
OTROS GASTOS	0.00	14.48	13.16	90.84
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	340.03	278.56	215.77	77.46
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	2533.65	2784.68	2743.63	98.53
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.81	1.68	0.58	34.31
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	0.00	22.67	16.49	72.72
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.09	2.60	1.73	66.71
RECURSOS DETERMINADOS	53.23	87.11	47.07	54.03
Grupo Funcional 104: Educación Primaria	5371.39	6193.50	6061.87	97.87
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	5342.46	6136.42	6030.04	98.27
ACCESO	9.97	38.13	17.43	45.72
APNOP	18.96	18.95	14.40	75.96
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	4945.61	5620.62	5600.89	99.65
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.81	16.63	16.06	96.61
BIENES Y SERVICIOS	293.84	249.58	235.97	94.55
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	1.00	1.00	100.00
OTROS GASTOS	0.00	49.83	49.63	99.59
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	131.13	255.84	158.32	61.88
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	5326.29	6033.13	5978.03	99.09
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.00	0.00	0.00	0.00
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	0.00	17.38	12.86	74.04
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	1.63	1.39	85.22
RECURSOS DETERMINADOS	45.10	141.37	69.59	49.22

Grupo Funcional 105: Educación Secundaria	5184.68	5977.40	5802.66	97.08
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
CONSUMO DE DROGAS	11.30	10.86	10.43	96.02
PELA	5130.38	5849.49	5705.57	97.54
ACCESO	20.72	89.06	65.44	73.48
APNOP	22.27	27.99	21.22	75.81
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	4394.32	5043.85	5026.32	99.65
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.50	14.61	14.12	96.63
BIENES Y SERVICIOS	383.89	447.17	426.88	95.46
OTROS GASTOS	0.00	39.00	38.94	99.87
ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	405.97	432.78	296.39	68.49
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	5326.29	6033.13	5978.03	99.09
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.00	0.00	0.00	0.00
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	0.00	17.38	12.86	74.04
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0.00	1.63	1.39	85.22
RECURSOS DETERMINADOS	45.10	141.37	69.59	49.22

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia.

Tabla 3.4: Gasto en educación básica de las UGEL y DRE de Lima Metropolitana en 2018, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (en S/ millones)

	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Nivel de Gobierno: Lima Metropolitana	2515.60	2922.10	2831.94	96.91
Función: Educación	1979.12	2371.95	2303.82	97.13
División Funcional 047: Educación Básica	1737.89	2104.90	2055.94	97.67
Grupo Funcional 103: Educación Inicial	319.78	386.16	377.55	97.77
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	318.53	384.78	377.13	98.01
ACCESO	1.25	1.38	0.42	30.79
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	301.25	355.83	349.34	98.18
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.01	1.37	1.21	88.70
BIENES Y SERVICIOS	17.46	26.74	24.87	92.98
OTROS GASTOS	1.06	1.77	1.77	99.91
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.45	0.36	81.29
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	319.78	386.16	377.55	97.77
Grupo Funcional 104: Educación Primaria	598.87	723.91	706.75	97.63
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	598.63	723.32	706.19	97.63
ACCESO	0.24	0.59	0.57	95.59
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	548.84	659.11	652.18	98.95
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.02	2.81	2.40	85.42
BIENES Y SERVICIOS	47.58	59.23	49.51	83.59
OTROS GASTOS	2.42	2.61	2.60	99.79
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.15	0.05	35.57
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	598.87	723.91	706.75	97.63
Grupo Funcional 105: Educación Secundaria	718.48	870.65	851.37	97.79
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	718.45	870.63	851.37	97.79
ACCESO	0.04	0.03	0.00	0.00
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	652.22	796.11	786.32	98.77
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.03	3.06	2.67	87.30
BIENES Y SERVICIOS	63.73	68.15	59.26	86.96
OTROS GASTOS	2.50	2.75	2.75	99.68
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.58	0.37	63.96
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)

RECURSOS ORDINARIOS	598.87	723.91	706.75	97.63
---------------------	--------	--------	--------	-------

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia. Comprende la DRE y las 7 UGEL de Lima Metropolitana.

Tabla 3.5: Gasto en educación básica de las UGEL y DRE de Lima Metropolitana en 2019, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (en S/ millones)

	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Nivel de Gobierno: Lima Metropolitana	2841.40	3031.98	2971.63	98.01
Función: Educación	2288.20	2506.98	2448.03	97.65
División Funcional 047: Educación Básica	2024.87	2230.93	2184.42	97.92
Grupo Funcional 103: Educación Inicial	382.07	411.00	401.79	97.76
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	380.61	409.67	400.95	97.87
ACCESO	1.46	1.33	0.84	63.11
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	355.33	380.51	374.04	98.30
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.64	1.83	1.20	65.88
BIENES Y SERVICIOS	24.76	27.29	25.18	92.27
OTROS GASTOS	1.33	1.35	1.34	99.61
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.04	0.03	78.85
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	382.07	411.00	401.79	97.76
Grupo Funcional 104: Educación Primaria	674.85	766.25	754.39	98.45
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	674.47	765.86	754.01	98.45
ACCESO	0.37	0.38	0.38	99.67
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	632.30	712.73	704.00	98.78
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.91	3.35	2.25	67.06
BIENES Y SERVICIOS	38.72	47.36	45.34	95.75
OTROS GASTOS	2.91	2.80	2.80	99.84
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	674.85	766.25	754.39	98.45
Grupo Funcional 105: Educación Secundaria	846.62	922.43	901.13	97.69
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
CONSUMO DE DROGAS	0.00	1.21	1.11	92.29
PELA	846.58	921.18	900.02	97.70
ACCESO	0.04	0.04	0.00	0.00
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	771.62	844.61	828.93	98.14

PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	1.05	3.61	2.59	71.84
BIENES Y SERVICIOS	70.63	70.97	66.39	93.54
OTROS GASTOS	3.32	3.21	3.19	99.44
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.03	0.03	92.18

Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	674.85	766.25	754.39	98.45

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia. Comprende la DRE y las 7 UGEL de Lima Metropolitana.

Tabla 3.6: Gasto en educación básica de las UGEL y DRE de Lima Metropolitana en 2020, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (en S/ millones)

Nivel de Gobierno: Lima Metropolitana	2832.00	3203.59	3167.97	98.89
Función: Educación	2306.81	2689.47	2657.63	98.82
División Funcional 047: Educación Básica	2036.09	2406.37	2387.20	99.20
Grupo Funcional 103: Educación Inicial	375.31	453.62	450.62	99.34
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	375.31	453.39	450.39	99.34
ACCESO	0.00	0.20	0.20	100.00
APNOP	0.00	0.03	0.03	100.00
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	350.29	428.81	426.77	99.52
PENSIONES Y OTRAS SOCIALES	0.01	1.30	1.25	95.54
BIENES Y SERVICIOS	23.63	22.19	21.33	96.09
OTROS GASTOS	1.38	1.26	1.25	98.70
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.05	0.03	60.85
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	375.31	453.62	450.62	99.34
Grupo Funcional 104: Educación Primaria	702.45	846.16	839.73	99.24
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	686.62	830.96	825.00	99.28
APNOP	15.82	15.20	14.72	96.85
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	645.39	788.92	784.60	99.45
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.02	2.39	2.29	96.00
BIENES Y SERVICIOS	54.39	51.78	50.00	96.55
OTROS GASTOS	2.65	2.73	2.70	98.79
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.35	0.14	41.45
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	702.45	846.16	839.73	99.24

Grupo Funcional 105: Educación Secundaria	838.72	968.56	960.91	99.21
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
CONSUMO DE DROGAS	1.40	0.84	0.79	93.50
PELA	837.32	967.46	959.88	99.22
ACCESO	0.00	0.02	0.02	100.00
APNOP	0.00	0.24	0.23	95.79
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	765.04	904.61	899.09	99.39
PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	0.03	2.90	2.76	95.05
BIENES Y SERVICIOS	70.61	57.59	55.67	96.68
OTROS GASTOS	3.04	3.39	3.38	99.80
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.00	0.07	0.01	13.51
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	702.45	846.16	839.73	99.24

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia. Comprende la DRE y las 7 UGEL de Lima Metropolitana.

Tabla 3.7: Gasto en educación básica de las UGEL y DRE de Lima Metropolitana en 2021, por categoría presupuestal, genérica de gasto y fuente de financiamiento (en S/ millones)

	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
Nivel de Gobierno: Lima Metropolitana	3303.80	3335.72	3224.20	96.66
Función: Educación	2778.78	2875.24	2784.70	96.85
División Funcional 047: Educación Básica	2455.47	2589.35	2522.85	97.43
Grupo Funcional 103: Educación Inicial	486.37	496.88	483.46	97.30
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	486.37	496.88	483.46	97.30
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	460.29	466.19	456.62	97.95
PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES	0.01	1.76	1.60	91.14
BIENES Y SERVICIOS	24.69	27.30	23.69	86.80
OTROS GASTOS	1.36	1.53	1.47	96.56
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.03	0.11	0.07	65.75
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	486.37	496.88	483.46	97.30
Grupo Funcional 104: Educación Primaria	794.70	918.78	896.46	97.57
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PELA	779.27	896.71	875.99	97.69
PPOR VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	0.00	2.66	2.51	94.27
APNOP	15.44	19.42	17.96	92.47
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	734.98	848.95	836.45	98.53

PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES	0.02	3.41	3.11	91.25
BIENES Y SERVICIOS	56.85	63.19	53.84	85.21
OTROS GASTOS	2.83	2.83	2.73	96.50
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.02	0.41	0.33	80.63
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	794.70	918.71	896.38	97.57
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.01	0.08	0.08	100.00
Grupo Funcional 105: Educación Secundaria	1025.12	1024.68	1001.03	97.69
Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
CONSUMO DE DROGAS	0.00	0.07	0.07	91.52
PELA	1025.12	1024.12	1000.50	97.69
APNOP	0.00	0.49	0.46	94.05
Genérica de Gasto	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	976.71	969.07	951.86	98.22
PENSIONES Y PRESTACIONES SOCIALES	0.03	3.63	3.26	89.69
BIENES Y SERVICIOS	45.15	48.70	42.73	87.74
OTROS GASTOS	3.23	3.18	3.12	98.04
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	0.01	0.11	0.07	66.63
Fuente	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
RECURSOS ORDINARIOS	794.70	918.71	896.38	97.57
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	0.01	0.08	0.08	100.00

Fuente: Consulta amigable del SIAF. Elaboración propia. Comprende la DRE y las 7 UGEL de Lima Metropolitana.

Tabla 3.8: Descomposición del gasto en educación básica de los Gobiernos Regionales en 2018, por productos/proyectos y actividades agregadas del PELA (en S/ millones)

Producto/Actividad	PIA	PIM	Devengado	Ejecución (%)
ACCIONES COMUNES	3.89	8.48	6.13	72.2
IIEE CON CONDICIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE HORAS LECTIVAS NORMADAS	10688.66	11937.34	11865.09	99.4
PERSONAL DOCENTE Y PROMOTORAS DE IIEE	9670.78	10853.73	10817.40	99.7
PERSONAL ADMINISTRATIVO Y DE APOYO DE IIEE	861.74	886.46	863.95	97.5
MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE LOCALES ESCOLARES	156.13	197.15	183.75	93.2
DOCENTES PREPARADOS IMPLEMENTAN EL CURRÍCULO	185.70	196.91	175.10	88.9
GESTIÓN DEL CURRÍCULO	6.29	26.97	22.84	84.7
FORMACIÓN EN SERVICIO	0.00	0.02	0.02	97.8
ACOMPañAMIENTO PEDAGÓGICO	177.38	168.73	151.33	89.7
REFUERZO ESCOLAR	2.03	1.19	0.91	76.4
ESTUDIANTES CUENTAN CON MATERIALES EDUCATIVOS	85.38	118.80	114.43	96.3
DOCENTES Y DIRECTORES DE IIEE CON BUEN DESEMPEÑO	0.00	7.48	5.97	79.8
PROYECTOS	316.75	858.19	534.57	62.3
TOTAL	11280.38	13127.20	12701.29	96.8

Tabla 3.9: Intervenciones o acciones pedagógicas priorizadas 2018 – 2021

Intervenciones y/o acciones pedagógicas	2018	2019	2020	2021
1. Jornada Escolar Completa		X	X	X
2. Secundaria con residencia estudiantil	X	X	X	X
3. Acciones comunes de varios PP	X	X	X	X
4. Redes educativas de gestión escolar	X	X	X	X
5. Evaluaciones y concursos LRM		X	X	X
6. Pago de propinas de promotores educativos comunitarios y pasajes y viáticos de profesores coordinadores en el marco de los PRONOEI	X	X	X	X
7. Condiciones básicas de IIEE públicas	X	X		
8. Servicios en los centros y programas de la EBE	X	X	X	X
9. Acciones de mejora en formación en carreras docentes y planes de mejora de IESP	X	X		X
10. Condiciones básicas de calidad en la EST	X	X	X	X
11. Gestión administrativa e institucional de las UGEL		X		X
12. Servicio educativo hospitalario				X
13. Convivencia escolar, prevención y atención de violencia en IIEE			X	X
14. Secundaria tutorial			X	X
15. Supervisión de servicio de educación básica de gestión privada				X
16. Equipo de protección personal e insumos para reapertura de IIEE				X
17. Personal administrativo para IIEE				X
18. Acompañamiento pedagógico a IIEE unidocentes y multigrado de primaria	X	X	X	
19. Acompañamiento pedagógico a IIEE EIB de inicial y primaria	X	X	X	
20. Acompañamiento pedagógico a IIEE polidocentes de primaria	X		X	
21. Acompañamiento pedagógico a IIEE polidocentes de secundaria	X		X	
22. Implementación del currículo en inicial (inducción y formación docente)	X			
23. Implementación del currículo en primaria (inducción y formación docente)	X			
24. Implementación del currículo en secundaria		X		
25. Expresarte	X	X	X	
26. Orquestando	X	X	X	X
27. Educación física y deporte escolar en primaria y secundaria (talleres deportivo-recreativo)	X		X	
28. Soporte pedagógico en secundaria rural núcleo	X			
29. Secundaria rural en alternancia (CRFA)	X	X	X	X
30. Escuelas Superiores de Formación Artística públicas	X	X		
31. Inducción y formación en servicio establecidas en la LRM		X		
32. Juegos deportivos escolares nacionales		X	X	

Fuente: RSG N° 151-2018-MINEDU, RSG N° 218-2018-MINEDU, RM N° 137-2019-MINEDU, RM N° 237-2019-MINEDU, RM N° 027-2020-MINEDU, RM N° 043-2021-MINEDU y RM N° 151-2021-MINEDU.

Tabla 3.10: Evolución del gasto en educación inicial, por Gobierno Regional y Lima Metropolitana

Grupo Funcional 103: Educación Inicial	2018		2019		2020		2021	
	Devengado	Ejecución (%)						
AMAZONAS	73.5	94.2	96.7	97.3	84.0	98.5	95.6	98.8
ANCASH	127.2	95.9	139.9	97.5	139.9	97.1	149.8	94.2
APURIMAC	81.1	98.4	96.3	93.3	98.2	99.5	104.2	95.3
AREQUIPA	87.1	95.6	95.8	94.6	101.3	95.9	113.6	96.3
AYACUCHO	104.0	96.1	110.0	97.4	121.9	98.1	119.2	97.4
CAJAMARCA	208.3	81.6	224.5	93.0	227.9	96.3	237.5	97.6
CUSCO	127.4	92.0	158.0	97.3	138.1	98.8	145.8	99.1
HUANCAVELICA	69.9	98.4	76.3	98.0	85.4	93.8	87.3	97.5
HUANUCO	98.9	91.3	109.6	95.9	114.4	94.7	118.1	96.2
ICA	82.0	98.4	85.9	98.5	93.6	98.9	96.5	99.0
JUNIN	117.8	96.2	123.0	98.4	126.5	99.3	132.2	98.7
LA LIBERTAD	150.6	97.0	170.7	99.1	178.8	97.7	184.9	97.1
LAMBAYEQUE	84.6	89.0	87.3	91.9	94.9	95.9	116.1	95.7
LIMA METROPOLITANA (DRE y UGEL)	377.6	97.8	401.8	97.8	450.6	99.3	483.5	97.3
LIMA PROVINCIAS	92.4	96.4	101.8	94.1	106.4	96.6	105.5	98.4
LORETO	202.7	99.5	248.8	99.1	247.2	97.1	278.6	99.2
MADRE DE DIOS	24.6	88.5	48.5	91.8	31.7	97.8	30.6	98.8
MOQUEGUA	31.4	78.1	34.2	91.6	31.3	89.1	39.9	96.0
PASCO	36.6	81.9	45.3	92.6	40.3	97.0	50.5	99.3
PIURA	161.6	96.6	174.9	93.9	193.8	95.3	202.8	98.2
PROV. CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	57.3	80.0	70.5	87.9	71.4	90.0	79.7	95.0
PUNO	140.3	99.1	151.6	98.2	158.2	99.5	172.2	99.5
SAN MARTIN	135.9	76.3	202.1	86.4	165.1	97.6	139.3	96.8
TACNA	37.4	88.4	47.3	97.4	37.5	98.2	40.1	98.4

TUMBES	36.0	99.6	38.6	98.9	38.6	93.9	41.3	98.8
UCAYALI	71.9	89.8	92.7	94.5	83.1	98.3	83.0	97.8

Tabla 3.11: Evolución del gasto en educación primaria por departamento, por Gobierno Regional y Lima Metropolitana

Grupo Funcional 104: Educación Primaria	2018		2019		2020		2021	
	Devengado	Ejecución (%)						
AMAZONAS	186.5	94.5	207.4	97.2	215.2	95.3	228.7	96.9
ANCASH	293.9	99.3	333.5	97.0	344.5	94.1	363.8	97.9
APURIMAC	171.4	94.1	185.2	96.4	189.4	99.7	200.3	99.1
AREQUIPA	189.7	99.0	202.6	95.1	218.5	96.8	231.5	96.5
AYACUCHO	242.7	98.6	250.7	98.6	267.1	99.1	263.0	98.0
CAJAMARCA	507.3	99.3	531.9	99.4	577.5	98.9	611.8	96.4
CUSCO	342.0	97.5	343.2	97.5	362.1	99.2	389.9	98.8
HUANCAVELICA	175.3	99.6	192.8	98.8	187.2	99.5	188.9	99.4
HUANUCO	246.7	94.7	253.0	98.6	261.4	97.3	275.5	96.2
ICA	132.7	98.8	146.5	98.3	146.2	99.9	156.2	99.7
JUNIN	301.8	99.1	322.8	98.8	332.9	99.8	359.8	99.2
LA LIBERTAD	359.5	97.9	395.8	97.9	420.6	96.2	462.4	97.3
LAMBAYEQUE	193.3	99.7	222.4	97.5	245.9	98.6	246.9	98.3
LIMA METROPOLITANA (DRE y UGEL)	706.8	97.6	754.4	98.5	839.7	99.2	896.5	97.6
LIMA PROVINCIAS	189.8	97.1	211.3	98.4	204.9	98.9	209.6	99.2
LORETO	359.4	99.0	394.3	93.4	423.0	92.9	412.7	97.6
MADRE DE DIOS	47.6	97.6	51.7	96.5	38.8	99.8	45.5	99.9
MOQUEGUA	49.2	99.3	49.7	99.5	47.9	99.7	50.7	99.5
PASCO	86.4	97.9	95.5	97.6	101.2	97.6	105.2	98.7
PIURA	355.1	97.4	389.0	98.6	409.8	99.4	463.5	99.2
PROV. CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	97.6	97.9	103.2	95.9	113.5	97.5	126.9	96.9

PUNO	354.1	99.8	387.3	97.8	392.9	99.8	413.4	98.9
SAN MARTIN	245.3	98.1	256.1	97.6	271.9	98.2	290.4	97.8
TACNA	53.2	99.5	60.6	99.3	64.2	99.8	65.5	99.9
TUMBES	60.5	98.6	64.0	94.9	64.8	99.6	68.3	99.8
UCAYALI	148.2	97.1	158.5	97.5	160.6	98.9	181.5	97.6

Tabla 3.12: Evolución del gasto en educación secundaria, por Gobierno Regional y Lima Metropolitana

Grupo Funcional 104: Educación Primaria	2018		2019		2020		2021	
	Devengado	Ejecución (%)						
AMAZONAS	132.4	99.1	150.4	98.8	176.8	99.6	160.1	97.8
ANCASH	299.8	99.3	309.1	96.9	346.8	94.9	360.2	97.4
APURIMAC	153.4	93.1	193.7	94.7	198.0	96.9	200.9	96.9
AREQUIPA	242.1	97.8	258.6	94.6	280.3	95.2	308.0	95.4
AYACUCHO	221.8	96.7	264.4	92.1	286.4	94.7	318.5	97.4
CAJAMARCA	403.8	92.5	408.8	96.8	431.3	97.5	458.3	97.1
CUSCO	343.1	97.1	353.1	96.7	370.6	99.0	370.9	98.8
HUANCAVELICA	176.8	96.7	192.9	99.5	208.4	99.3	202.9	99.4
HUANUCO	207.4	95.4	202.2	99.1	233.9	96.8	239.0	94.9
ICA	147.5	92.8	165.4	97.0	162.5	99.8	164.3	93.8
JUNIN	298.5	93.5	311.2	90.9	332.5	99.4	353.6	98.7
LA LIBERTAD	318.5	94.0	347.0	96.7	386.3	95.7	419.9	94.7
LAMBAYEQUE	193.3	94.8	207.8	99.0	204.1	98.7	221.8	95.2
LIMA METROPOLITANA (DRE y UGEL)	851.4	97.8	901.1	97.7	960.9	99.2	1001.0	97.7
LIMA PROVINCIAS	206.3	98.8	217.2	94.2	235.1	96.3	249.7	99.2
LORETO	246.2	98.8	283.3	96.3	302.9	88.3	320.2	98.0
MADRE DE DIOS	55.5	94.5	45.0	98.4	42.3	98.6	46.5	99.6
MOQUEGUA	46.7	99.9	51.2	99.4	59.4	99.7	71.1	99.3

PASCO	92.7	92.0	93.9	91.8	104.1	98.0	96.1	98.5
PIURA	341.0	98.5	340.2	98.1	367.4	99.3	391.6	98.7
PROV. CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	110.4	95.4	120.9	91.3	137.0	94.5	131.0	91.4
PUNO	372.3	96.1	396.6	96.7	413.1	99.4	424.0	98.0
SAN MARTIN	192.1	97.6	206.1	97.2	226.5	98.9	235.5	94.9
TACNA	80.7	90.5	87.1	98.2	106.9	97.2	147.7	92.7
TUMBES	61.1	98.3	59.5	95.2	63.0	98.6	69.6	88.0
UCAYALI	100.2	98.9	115.1	99.5	127.0	99.0	137.9	95.7

Tabla 3.13: Evolución del gasto en capital por parte de los Gobiernos Regionales y Lima Metropolitana, Educación Inicial

	2018		2019		2020		2021	
	Devengado (Millones de soles)	Ejecución (%)	Devengado	Ejecución (%)	Devengado	Ejecución (%)	Devengado	Ejecución (%)
AMAZONAS	4.2	53.2	9.9	88.2	3.8	90.3	5.1	99.2
ANCASH	4.2	50.7	1.1	32.2	3.5	57.6	3.7	33.3
APURIMAC	8.0	89.6	19.0	78.6	17.7	98.8	20.3	80.6
AREQUIPA	1.3	26.8	7.0	87.1	8.2	83.7	14.2	91.4
AYACUCHO	11.1	88.4	16.2	94.2	23.8	95.5	16.5	94.4
CAJAMARCA	11.2	19.7	31.9	67.0	18.5	70.8	8.5	62.0
CUSCO	9.8	55.2	28.8	94.7	1.3	94.8	1.7	81.7
HUANCAVELICA	0.4	78.8	3.1	69.4	12.6	71.7	9.2	80.8
HUANUCO	11.7	60.6	16.8	79.2	15.4	73.1	12.0	90.6
ICA	2.9	69.4	0.2	30.2	1.0	64.6	0.7	47.8
JUNIN	11.9	76.3	7.1	83.5	5.6	97.4	2.9	99.1
LA LIBERTAD	4.9	55.5	6.2	87.6	3.0	54.0	2.8	43.5
LAMBAYEQUE	10.7	52.0	11.2	62.3	11.1	77.5	25.9	86.9
LIMA METROPOLITANA	0.4	81.3	0.0	78.9	0.0	60.9	0.1	65.7

LIMA PROVINCIAS	8.0	72.5	12.2	69.2	8.1	78.3	1.9	84.2
LORETO	7.9	91.3	1.0	44.7	2.8	29.3	8.7	78.8
MADRE DE DIOS	6.6	86.2	27.9	87.7	11.0	96.3	8.4	96.3
MOQUEGUA	5.4	39.1	2.9	51.7	3.0	50.7	10.9	89.0
PASCO	0.3	4.3	9.3	80.8	1.7	81.7	0.3	99.6
PIURA	8.2	68.3	4.2	29.4	6.2	42.9	6.0	63.6
PROV CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	2.0	13.2	9.4	54.0	3.0	35.7	6.2	71.1
PUNO	4.0	84.5	0.5	83.7	0.6	90.3	3.5	90.0
SAN MARTIN	40.2	49.4	92.4	75.6	48.3	94.4	21.8	96.4
TACNA	6.7	60.4	10.9	96.6	1.3	92.8	1.9	80.2
TUMBES	0.1	99.5	0.1	100.0	0.2	9.1	1.9	90.5
UCAYALI	4.8	40.1	23.6	83.3	4.1	89.8	1.5	87.3

Tabla 3.14: Evolución del gasto en capital por parte de los Gobiernos Regionales y Lima Metropolitana, Educación Primaria

	2018		2019		2020		2021	
	Devengado	Ejecución (%)						
AMAZONAS	15.2	59.1	16.8	81.5	7.2	41.5	15.7	74.1
ANCASH	5.7	87.1	5.3	36.8	11.0	35.6	11.6	69.7
APURIMAC	11.3	52.3	13.3	78.7	17.3	98.9	15.5	91.3
AREQUIPA	5.3	85.1	7.9	79.8	11.9	91.7	15.1	94.9
AYACUCHO	1.7	93.4	1.9	97.6	3.2	94.2	4.7	97.9
CAJAMARCA	14.0	92.9	0.8	89.7	3.2	41.3	17.1	46.6
CUSCO	23.1	87.3	7.9	67.4	11.8	97.7	10.5	84.8
HUANCAVELICA	0.2	91.6	2.9	59.5	1.5	92.3	6.4	89.0
HUANUCO	20.9	66.2	10.2	80.1	6.9	49.2	14.9	87.0
ICA	0.6	48.3	7.8	99.0	0.1	78.7	0.0	6.8
JUNIN	3.8	65.7	8.2	73.6	3.7	97.3	0.8	90.6
LA LIBERTAD	14.4	71.6	16.8	73.4	7.5	36.2	28.5	80.2

	2018		2019		2020		2021	
	Devengado	Ejecución (%)						
LAMBAYEQUE	3.6	91.8	5.7	57.2	8.3	78.8	2.4	95.6
LIMA METROPOLITANA	0.1	35.6	10.0	85.5	0.1	41.4	0.3	80.6
LIMA PROVINCIAS	6.3	57.3	36.8	59.1	1.9	91.1	0.9	92.6
LORETO	40.8	93.0	13.5	89.4	39.6	55.3	41.2	81.5
MADRE DE DIOS	14.0	92.5	2.0	99.4	0.2	99.2	0.0	98.8
MOQUEGUA	1.5	93.7	0.4	25.8	0.0	47.8	2.3	99.0
PASCO	0.2	25.6	9.0	82.6	3.8	62.1	9.9	93.0
PIURA	5.5	42.3	0.0	0.6	1.9	73.9	0.3	15.4
PROV CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	0.0	0.0	4.5	83.4	2.1	61.0	2.9	75.5
PUNO	5.6	95.6	10.8	76.2	2.6	95.0	0.5	77.0
SAN MARTIN	3.8	54.1	0.2	100.0	7.9	86.5	3.1	94.2
TACNA	0.9	89.2	0.6	17.6	0.5	92.7	0.0	93.7
TUMBES	2.1	77.1	3.2	50.2	0.0	0.0	0.1	100.0
UCAYALI	0.8	31.0			4.2	88.7	3.0	91.4

Tabla 3.15: Evolución del gasto en capital por parte de los Gobiernos Regionales y Lima Metropolitana, Educación Secundaria

	2018		2019		2020		2021	
	Devengado	Ejecución (%)						
AMAZONAS	2.4	94.3	3.4	94.3	10.7	99.0	2.9	70.0
ANCASH	3.6	93.9	0.6	7.6	13.8	44.2	19.7	74.2
APURIMAC	4.7	29.9	35.3	80.9	29.4	82.8	29.3	83.6
AREQUIPA	9.1	72.4	17.7	75.9	22.1	83.7	50.7	94.8
AYACUCHO	5.9	65.9	26.5	57.8	32.3	68.9	71.1	96.9
CAJAMARCA	30.0	52.3	11.5	53.5	9.4	48.5	17.8	62.4
CUSCO	25.1	84.1	27.5	85.3	19.4	92.6	9.7	82.9
HUANCAVELICA	0.6	10.1	3.7	86.7	6.3	91.0	3.6	78.6

	2018		2019		2020		2021	
	Devengado	Ejecución (%)						
HUANUCO	16.9	72.4	9.4	91.9	20.6	73.3	20.7	76.9
ICA	8.5	44.4	16.5	85.1	0.3	69.0	0.1	1.2
JUNIN	11.9	37.8	8.1	20.9	3.1	65.1	1.4	37.1
LA LIBERTAD	11.0	37.3	5.5	37.7	3.8	20.8	29.5	63.2
LAMBAYEQUE	8.6	45.2	11.5	97.6	0.8	83.6	12.3	60.8
LIMA METROPOLITANA	0.4	64.0	0.0	92.2	0.0	13.5	0.1	66.6
LIMA PROVINCIAS	10.5	83.8	5.4	32.9	16.8	70.8	26.6	97.4
LORETO	8.4	75.6	40.7	80.9	42.1	51.6	58.7	90.2
MADRE DE DIOS	19.8	85.9	9.0	96.9	2.3	81.0	5.4	99.5
MOQUEGUA	0.4	99.6	1.7	87.0	0.5	91.3	9.5	98.5
PASCO	9.9	58.8	9.0	55.8	10.7	83.8	8.8	95.2
PIURA	17.0	89.6	5.3	62.3	3.4	75.6	13.6	76.3
PROV CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	0.1	3.0	0.2	2.1	4.9	75.1	3.7	86.4
PUNO	9.8	41.9	18.6	75.1	11.5	87.8	14.6	73.3
SAN MARTIN	4.4	61.8	4.3	60.2	4.6	84.8	1.7	33.8
TACNA	5.8	41.0	12.2	93.1	25.2	89.6	64.2	84.8
TUMBES	9.2	91.6	2.0	47.1	2.0	71.3	6.4	40.7
UCAYALI	1.2	80.3	0.6	96.9	0.5	93.3	18.0	78.0

Anexo 4. Guías de entrevista a profundidad para los diferentes actores que forman parte del estudio cualitativo.

Anexo 4.1: Guía de entrevista a funcionarios/as de la UGEL

1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo principal de la entrevista a funcionarios/as de la UGEL es conocer sus percepciones sobre el desarrollo en su jurisdicción de los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en Educación Básica Regular (EBR), así como de los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer la opinión sobre los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Recoger su perspectiva sobre el desarrollo en su jurisdicción de estos procesos y mecanismos.
- Recoger información acerca del conocimiento y uso de herramientas específicas implementadas en la jurisdicción, para apoyar o facilitar el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Identificar desde la perspectiva de la persona entrevistada, las principales fortalezas del trabajo de la UGEL en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Conocer desde la perspectiva de la persona entrevistada, los principales cuellos de botella que dificultan el trabajo de la UGEL en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Recoger información sobre el grado de coordinación, complementariedad y dificultad en el trabajo conjunto con otras instancias participantes en estos procesos y mecanismos, como lo son la Dirección Regional de Educación (DRE), el Gobierno Regional (GR), el Ministerio de Educación (MINEDU) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

3. PARTICIPANTES

Esta guía de entrevista será utilizada en el recojo de información con funcionarios/as de las UGEL seleccionadas que pertenecen a las áreas clave en el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal: Área de Gestión Pedagógica, Área de Gestión Institucional y Área de Planificación y Presupuesto

Inicio de la conversación

Presentación de la persona que realizará la entrevista.

- Propósito de la entrevista
- Gracias por participar en esta entrevista
- Valoramos su opinión y experiencia
- Estamos realizando un estudio para comprender mejor cómo funciona el proceso de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Durante la entrevista, hablaremos sobre su experiencia en este proceso desde el cargo que ocupa

Normas y expectativas

- Su participación en esta entrevista es voluntaria, no está obligado a participar. Si en algún momento alguno de no desea continuar, solo debe avisarnos.
- La información que nos brinde en esta entrevista será confidencial, las otras personas que como ustedes participan del programa no sabrán lo que cada uno de ustedes dijo.
- Buscamos conocer sus percepciones personales sobre los temas a tratar, las que no necesariamente coincidirán con las posiciones institucionales de la UGEL.
- No hay respuestas correctas ni incorrectas.
- Quisiéramos pedirles su aprobación para grabar la entrevista, esto nos ayudará a registrar mejor la información que nos brinden. Solo el equipo del estudio tendrá acceso a esta grabación. Cuando escribamos el informe, es posible que usemos esa información pero sin decir que usted lo dijo.
- Duración de la entrevista: 60-90 minutos aproximadamente.

Asentimiento verbal

- Para este momento, los participantes ya habrán firmado el consentimiento escrito a través de la plataforma DocuSign. Antes de iniciar la conversación, reiterar las condiciones de participación y solicitar un asentimiento verbal para grabar la entrevista.

Bloque I: Preguntas generales

1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en la UGEL.

- ¿Cuál es su formación inicial o profesión? (Indagar en si es docente y si lo es, de qué especialidad).
- ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral?
- ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en esta UGEL?
- ¿Qué cargos ha ocupado aquí en la UGEL? (Si está contratado por orden de servicio, indagar en el rol que ocupa en el área)
- ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo o puesto actual?
- ¿Qué funciones realiza?

2. **¿Cuáles diría usted que son los principales desafíos de la jurisdicción de su UGEL en materia de educación?**
3. **Ahora sobre el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal. ¿Qué rol asume la UGEL? ¿Qué actores/áreas de la UGEL participan de este proceso? *Mostrar organigrama y encerrar en un círculo aquellas áreas indicadas por el entrevistado.***
4. **¿Participa usted del proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal en su UGEL?**

Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal

5. **Ahora quisiera que hablemos del proceso de programación y formulación presupuestaria, ¿cómo se realiza este proceso? ¿qué acciones se realizan desde la UGEL?**
6. **¿Quiénes además de la UGEL participan? ¿Cómo es la relación de la UGEL con estos actores?**
 - ¿Cómo se realiza la coordinación de la DRE? (Indagar espacios de coordinación, frecuencia, canales de comunicación, etc.)
 - ¿Qué rol asume el Gobierno Regional? (Indagar en las rutinas de seguimiento, identificación de alertas, facilidades o limitaciones para la ejecución de los recursos de la UGEL)
 - ¿Qué rol asume el MINEDU? ¿Cómo se realizan las coordinaciones con este actor? ¿Qué piensa de la asistencia técnica que brinda? ¿Encuentra aspectos de mejora en la asistencia técnica que brinda el MINEDU?, ¿Cuáles?
 - ¿Qué rol asume el MEF? ¿Cómo se realizan las coordinaciones con este actor? ¿Qué piensa de la participación del MEF en este proceso?
 - ¿Qué desafíos encuentra en la coordinación con estos actores (GN, DRE) durante el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿Cómo se pueden superar estos desafíos?
 - ¿Encuentra aspectos positivos o que hayan ido mejorando en la coordinación con estos actores (GN, DRE) durante el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿Cuáles?
7. **¿Qué acciones se realizan antes del proceso de programación presupuestal? (Indagar en el proceso de evaluación presupuestaria)**
8. **¿Se hace algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior? ¿Su área participa de este proceso?**
 - ¿Cuál es su objetivo?
 - ¿Quiénes participan? ¿Qué rol asumen? (Indagar quién lidera el proceso)
 - ¿Cómo se realiza? (*Indagar espacios, herramientas o documentos de gestión que se utilizan*)
 - ¿Qué acciones realiza la UGEL?
 - ¿Se elabora algún documento final? (AM, informe, reporte, etc.)
 - ¿Qué ocurre cuando no se ha cumplido con los objetivos de la gestión?

- ¿Cómo se utilizan los resultados de este balance? (Indagar si se utiliza para identificar aspectos de mejora en la siguiente gestión, si se identifican nuevas prioridades o tareas y metas nuevas de atención a la población)
- 9. Durante el mismo proceso de programación y formulación. ¿Qué rubros se suelen priorizar? ¿Con qué criterios se realiza la asignación? ¿Cómo se recogen las necesidades de las instituciones educativas?**
- 10. Específicamente sobre el gasto que se realiza en personal y CAS. ¿Cómo se elabora el presupuesto para personal y CAS? (Indagar en mecanismos, herramientas y criterios)**
- ¿Su área tiene alguna participación en la elaboración del presupuesto para personal y CAS para el año siguiente? ¿Cómo participa?
 - ¿Cómo se racionalizan las plazas vigentes? ¿Qué piensa de los criterios de racionalización de estas plazas?
 - ¿Cuáles son los criterios para elaborar el cuadro de horas? ¿Qué piensa de estos criterios?
 - ¿Existen espacios en la UGEL en los que se plantean y discuten las necesidades de personal y CAS para su área para el año siguiente? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Quiénes participan? ¿Qué roles asumen? (Indagar en la participación de la Dirección General de EBR del MINEDU)
 - ¿Cómo ha sido su experiencia con el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) vigente con los cargos que tiene formalmente aprobados para su normal funcionamiento?
 - Haciendo un balance del proceso de elaboración de presupuesto para personal y CAS en su UGEL, ¿qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejor? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?
- 11. Ahora hablemos del proceso de programación y formulación presupuestaria para el gasto en bienes y servicios (operatividad de la UGEL). ¿Cómo se elabora el presupuesto para bienes y servicios? (Indagar en mecanismos, herramientas y criterios)**
- ¿Su área tiene alguna participación en la elaboración del presupuesto para bienes y servicios para el año siguiente? ¿Cómo participa?
 - ¿Qué piensa de las normas técnicas de las intervenciones priorizadas anualmente? (Por ejemplo, la Jornada Escolar Completa, el Acompañamiento Pedagógico, etc.). ¿Se logra utilizar en los procesos de programación y formulación presupuestal? ¿Cómo así?
 - ¿Existen espacios en la UGEL en los que se plantean y discuten las necesidades de bienes y servicios para su área para el año siguiente? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Quiénes participan? ¿Qué roles asumen? (Indagar en la participación de la Dirección General de EBR del MINEDU)
 - Haciendo un balance del proceso de elaboración de presupuesto para bienes y servicios en su UGEL, ¿qué aspectos piensa que se están haciendo bien?

¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?

12. **Haciendo un balance del proceso de programación y formulación presupuestal. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?**
13. **Si trabaja en la UGEL desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de programación y formulación del presupuesto en su UGEL? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Cómo se han ido superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia en este aspecto?**

Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal

14. **Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. Es decir, una vez que ya se ha conocido el presupuesto total aprobado para el año siguiente. ¿Qué acciones se realizan de forma previa a este proceso? (Aprobación de PIA, POI Anual, PAC).**
 - ¿Qué documentos de gestión se utilizan? (PIA, POI Anual, PAC) ¿De qué manera? ¿Qué piensa al respecto?
 - ¿Cómo se definen las especificaciones técnicas y los términos de referencia para la adquisición y/o contratación de los bienes y servicios?
 - ¿Qué fortalezas o desafíos suele encontrar en el proceso previo a la ejecución presupuestal?
 - ¿Disponen de los recursos presupuestarios para ser ejecutados desde el primer día hábil del año? ¿En qué fechas normalmente disponen de los recursos?
15. **¿Su área participa en la elaboración y aprobación del cuadro de distribución de horas pedagógicas en las IIEE? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?**
16. **¿Su área participa en la contratación docente? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?**
17. **¿Su área participa en la contratación de CAS para las intervenciones pedagógicas según las directivas de MINEDU? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? ¿Qué piensa de estas acciones?**
 - ¿Qué piensa de las disposiciones del MINEDU para la contratación de CAS para las intervenciones pedagógicas?
 - ¿Qué desafíos existen en relación al pago oportuno de los CAS contratados para las intervenciones?

18. ¿Su área participa en el pago de los servicios básicos de las IIEE (agua, electricidad, internet)? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen?
19. ¿Su área participa en la aprobación, la asignación y el depósito de pasajes y viáticos? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen?
20. ¿Su área participa en la contratación de transporte y distribución de materiales educativos de las IIEE? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen?
21. En cuanto a otros actores que intervienen en el proceso de ejecución presupuestal. ¿Quiénes además de la UGEL participan? ¿Cómo es la relación de la UGEL con estos actores? (Indagar en la participación de la DRE, el Gobierno Regional)
- ¿Qué rol asume la DRE? (Indagar en las acciones que realiza para impulsar la implementación de intervenciones pedagógicas, proporcionando herramientas para monitorear la ejecución del presupuesto, asistencia técnica, seguimiento al avance de metas financieras, etc.)
 - ¿Qué rol asume el Gobierno Regional? (Indagar en las rutinas de seguimiento, identificación de alertas, facilidades o limitaciones para la ejecución de los recursos de la UGEL)
22. Según el proceso optado para el seguimiento de la ejecución presupuestal del año anterior, ¿qué mecanismos de alerta de saldos utilizaron y cuáles eran? ¿cree oportuno replicar para el siguiente año la misma metodología o qué ajustes realizaría? ¿existen espacios/oficinas donde se cuestione la forma como vienen dando seguimiento al presupuesto en plena ejecución? ¿tienen mapeadas mejores maneras de detectar alertas presupuestales tempranas?
23. Haciendo un balance del proceso de ejecución. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?
24. Si trabaja en la UGEL desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de ejecución del presupuesto en su UGEL? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Cómo se han ido superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia en este aspecto?

Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos

25. ¿Ha escuchado usted sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos?

26. Intervenciones priorizadas: ¿Me podría comentar cómo funcionan las transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas? ¿Cómo se viene desempeñando la UGEL en cuanto al cumplimiento de los requisitos?

- ¿Qué opina de este mecanismo de transferencias condicionadas?
- ¿Qué acciones realiza desde su UGEL para cumplir con las condiciones establecidas?
- ¿Recibe algún tipo de asistencia técnica del MINEDU? ¿En qué consiste? ¿Qué piensa al respecto?
- ¿Qué aspectos considera que están funcionando bien en la UGEL a la que usted pertenece para cumplir con las condiciones establecidas?
- ¿Qué desafíos encuentra en el proceso de cumplir con las condiciones establecidas?
- ¿Qué aspectos de las transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas mejoraría?

27. Compromisos de desempeño: ¿Me podría comentar cómo funcionan los compromisos de desempeño? ¿Cómo se vienen desempeñando su UGEL en cuanto al cumplimiento de los Compromisos de Desempeño?

- ¿Qué opina de este mecanismo de compromisos de desempeño?
- ¿Qué acciones realiza desde su UGEL para cumplir con los compromisos?
- ¿Recibe algún tipo de asistencia técnica del MINEDU? ¿En qué consiste? ¿Qué piensa al respecto?
- ¿Qué aspectos considera que están funcionando bien en la UGEL a la que usted pertenece para cumplir con los compromisos?
- ¿Qué desafíos encuentra en el proceso de cumplir con los compromisos?
- ¿Qué aspectos mejoraría del mecanismo de compromisos de desempeño?

28. ¿Cómo ha sido la relación de la DRE con la UGEL alrededor de los mecanismos de transferencia? (Indagar en el seguimiento oportuno, en la recopilación de bases de datos que conforman los medios de verificación del cumplimiento, la evaluación del cumplimiento, envío de información sobre el cumplimiento)

29. ¿Cómo es la relación del Gobierno Regional y la UGEL alrededor de este mecanismo de transferencias condicionadas? (Indagar en las acciones de seguimiento, identificación de alertas)

Bloque V: Balance y cierre

30. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?

31. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal? ¿Cómo considera usted que estas limitaciones afectan a las instituciones

educativas? (Indagar en percepciones de impactos a nivel de los logros de aprendizaje). ¿Cómo cree usted que se podrían superar estos cuellos de botella?

32. A partir de su experiencia en la UGEL, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal?
33. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?

Muchas gracias por su tiempo y atención
Fin de la entrevista

Anexo 4.2: Guía de entrevista a funcionarios/as de la DRE

1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo principal de la entrevista a los funcionarios/as de la DRE es conocer sus percepciones sobre el desarrollo en su jurisdicción de los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en Educación Básica Regular (EBR), así como de los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer la opinión sobre los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Recoger su perspectiva sobre el desarrollo en su jurisdicción de estos procesos y mecanismos.
- Recoger información acerca del conocimiento y uso de herramientas específicas implementadas en la jurisdicción, para apoyar o facilitar el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Identificar desde la perspectiva de la persona entrevistada, las principales fortalezas del trabajo de la UGEL en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Conocer desde la perspectiva de la persona entrevistada, los principales cuellos de botella que dificultan el trabajo de la UGEL en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Recoger información sobre el grado de coordinación, complementariedad y dificultad en el trabajo conjunto con otras instancias participantes en estos procesos y mecanismos, como lo son las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), el Gobierno Regional (GR), el Ministerio de Educación (MINEDU) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

3. PARTICIPANTES

Esta guía de entrevista será utilizada en el recojo de información con funcionarios/as de las DRE seleccionadas que pertenecen a las áreas clave en el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal: Área de Gestión Pedagógica, Área de Gestión Institucional y Área de Planificación y Presupuesto

Inicio de la conversación

Presentación de la persona que realizará la entrevista.

- Propósito de la entrevista
- Gracias por participar en esta entrevista
- Valoramos su opinión y experiencia
- Estamos realizando un estudio para comprender mejor cómo funciona el proceso de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Durante la entrevista, hablaremos sobre su experiencia en este proceso desde el cargo que ocupa

Normas y expectativas

- Su participación en esta entrevista es voluntaria, no está obligado a participar. Si en algún momento alguno de no desea continuar, solo debe avisarnos.
- La información que nos brinde en esta entrevista será confidencial, las otras personas que como ustedes participan del estudio no sabrán lo que cada uno de ustedes dijo.
- Buscamos conocer sus percepciones personales sobre los temas a tratar, las que no necesariamente coincidirán con las posiciones institucionales de la DRE.
- No hay respuestas correctas ni incorrectas.
- Quisiéramos pedirles su aprobación para grabar la entrevista, esto nos ayudará a registrar mejor la información que nos brinden. Solo el equipo del estudio tendrá acceso a esta grabación. Cuando escribamos el informe, es posible que usemos esa información pero sin decir que usted lo dijo.
- Duración de la entrevista: 90-120 minutos aproximadamente.

Asentimiento verbal

- Para este momento, los participantes ya habrán firmado el consentimiento escrito a través de la plataforma DocuSign. Antes de iniciar la conversación, reiterar las condiciones de participación y solicitar un asentimiento verbal para grabar la entrevista.

Bloque I: Preguntas generales

- 1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en la DRE.**
 - ¿Cuál es su formación inicial o profesión? (Indagar en si es docente y si lo es, de qué especialidad).
 - ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral?
 - ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en esta DRE?
 - ¿Qué cargos ha ocupado aquí en la DRE?
 - ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo actual?
 - ¿Qué funciones realiza?
- 2. ¿Cuáles diría usted que son los principales desafíos de su región en materia de educación?**
- 3. Ahora sobre el proceso de programación, formulación y ejecución presupuestal. ¿Qué rol asume la DRE? ¿Qué actores/áreas de la DRE participan de este proceso? *Mostrar organigrama y encerrar en un círculo aquellas áreas indicadas por el entrevistado.***
- 4. ¿Participa usted en el proceso de programación, formulación y/o ejecución presupuestal en su DRE?**

Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal

- 5. Ahora quisiera que hablemos del proceso de programación y formulación presupuestaria, ¿cómo se realiza este proceso? ¿qué acciones se realizan desde la DRE?**

6. ¿Quiénes además de la DRE participan? ¿Cómo es la relación de la DRE con estos actores?

- ¿Cómo se realiza la coordinación de las UGEL? (Indagar espacios de coordinación, frecuencia, canales de comunicación, etc.)
- ¿Qué rol asume el Gobierno Regional (por fuera de la DRE)? ¿Qué piensa de la prioridad que le da el Gobierno Regional a la educación?, ¿Considera que durante los últimos años el Gobierno Regional ha dado la misma prioridad a la educación o esta ha venido cambiando?, ¿Por qué?
- ¿Qué rol asume el MINEDU? ¿Qué piensa de la asistencia técnica que brinda? ¿Encuentra aspectos de mejora en la asistencia técnica que brinda el MINEDU?, ¿Cuáles?
- ¿Qué rol asume el MEF? ¿Qué piensa de la participación del MEF en este proceso?
- ¿Qué desafíos encuentra en la coordinación entre estos actores durante el proceso de programación y formulación presupuestaria?
- ¿Encuentra aspectos positivos o que hayan ido mejorando en la coordinación con estos actores (GN, DRE) durante el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿Cuáles?

7. ¿Qué acciones se realizan antes del proceso de programación presupuestal? (Indagar en el proceso de evaluación presupuestaria)

8. ¿Se hace algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior? ¿Su área participa de ese proceso?

- ¿Cuál es su objetivo?
- ¿Quiénes participan? ¿Qué rol asumen? (*Indagar quién lidera el proceso*)
- ¿Cómo se realiza? (*Indagar espacios, herramientas o documentos de gestión que se utilizan*)
- ¿Qué acciones realiza la DRE? (Indagar si promueve la realización de los espacios, si revisa la información sobre los servicios entregados y sus resultados, si valida la adecuación de los objetivos institucionales o impulsa la generación de acuerdos de mejora y/o hace el seguimiento de estos)
- ¿Durante el año pasado se recibió asistencia técnica del MINEDU para realizar este tipo de balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año? ¿Qué tan útil resultó dicha asistencia? ¿Cómo mejoraría esta asistencia?
- ¿Qué ocurre cuando hay no se ha cumplido con los objetivos de la gestión?
- ¿Se elabora algún documento final? (AM, informe, etc.)
- ¿Cómo se utilizan los resultados de este balance? (Indagar si se utiliza para identificar aspectos de mejora en la siguiente gestión, si se identifican nuevas prioridades o tareas y metas nuevas de atención a la población)

9. Durante el mismo proceso de programación y formulación. ¿Qué rubros se suelen priorizar? ¿Con qué criterios se realiza la asignación? ¿Cómo se recogen las necesidades de las UGEL?

10. Específicamente sobre el gasto que se realiza en personal y CAS. ¿Cómo se elabora el presupuesto para personal y CAS? (Indagar en mecanismos, herramientas y criterios)

- ¿Su área tiene alguna participación en la elaboración del presupuesto para personal y CAS de la propia DRE para el año siguiente? ¿Cómo participa?
- ¿Cómo ha sido su experiencia con el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) vigente con los cargos que tiene formalmente aprobados para su normal funcionamiento?
- ¿Existen espacios en la DRE en los que se plantean y discuten las necesidades de personal y CAS para su área para el año siguiente? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Quiénes participan? ¿Qué roles asumen? (Indagar en la participación de la Dirección General de EBR del MINEDU)
- ¿Su área tiene alguna participación en la elaboración del presupuesto para personal y CAS de las UGEL para el año siguiente? ¿Cómo participa?
- ¿Cómo se racionalizan las plazas vigentes? ¿Qué piensa de los criterios de racionalización de estas plazas?
- ¿Cuáles son los criterios para elaborar el cuadro de horas? ¿Qué piensa de estos criterios?
- En la identificación de necesidades de CAS, por ejemplo, para las JEC (docentes/ coordinadores), ¿validan o ajustan la propuesta de la Dirección General de EBR del MINEDU?
- Haciendo un balance del proceso de elaboración de presupuesto para personal y CAS en su DRE, ¿qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?

11. ¿Cómo se elabora el presupuesto para bienes y servicios? (Indagar en mecanismos, herramientas y criterios)

- ¿Su área tiene alguna participación en la elaboración del presupuesto para bienes y servicios de la propia DRE para el año siguiente? ¿Cómo participa?
- ¿Existen espacios en la DRE en los que se plantean y discuten las necesidades de bienes y servicios para su área para el año siguiente? ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿Quiénes participan? ¿Qué roles asumen? (Indagar en la participación de la Dirección General de EBR del MINEDU)
- ¿Qué piensa de las normas técnicas de las intervenciones priorizadas anualmente? (Por ejemplo, la Jornada Escolar Completa, el Acompañamiento Pedagógico, etc.). ¿Se logra utilizar en los procesos de programación y formulación presupuestal? ¿Cómo así?
- Haciendo un balance del proceso de elaboración de presupuesto para bienes y servicios en su DRE, ¿qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?

12. **Haciendo un balance del proceso de programación y formulación presupuestal. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?**
13. **Si trabaja en la DRE desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de programación y formulación del presupuesto en su DRE? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Cómo se han ido superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia en este aspecto?**

Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal

14. **Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. Es decir, una vez que ya se ha conocido el presupuesto total aprobado para el año siguiente. ¿Qué rol asume la DRE? (Indagar en las acciones que realiza para impulsar la implementación de intervenciones pedagógicas, proporcionando herramientas para monitorear la ejecución del presupuesto, asistencia técnica, seguimiento al avance de metas financieras, etc.)**
 - ¿Cómo es la coordinación con las UGEL durante el proceso de ejecución? ¿Cómo se realiza?
 - ¿Qué rol asume el Gobierno Regional (por fuera de la DRE)? (Indagar en las rutinas de seguimiento, identificación de alertas, facilidades o limitaciones para la ejecución de los recursos de la UGEL)
 - ¿Qué rol asume el MINEDU? ¿Cómo es la coordinación entre DRE y MINEDU? ¿Qué opina al respecto?
 - ¿Qué rol asume el MEF? ¿Cómo es la coordinación entre DRE y MEF? ¿Qué opina al respecto?
15. **¿Qué acciones se realizan de forma previa al proceso de ejecución presupuestal? (Aprobación de PIA, POI Anual, PAC).**
 - ¿Qué documentos de gestión se utilizan? (PIA, POI Anual, PAC) ¿De qué manera? ¿Qué piensa al respecto?
 - ¿Cómo se definen las especificaciones técnicas y los términos de referencia para la adquisición y/o contratación de los bienes y servicios?
 - ¿Qué fortalezas y desafíos considera que existen en el proceso previo a la ejecución presupuestal?
 - ¿Disponen de los recursos presupuestarios para ser ejecutados desde el primer día hábil del año? ¿En qué fechas normalmente disponen de los recursos?
16. **¿Su área participa en la elaboración y aprobación del cuadro de distribución de horas pedagógicas en las IIEE? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué roles asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?**
17. **¿Su área participa en la contratación docente? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué roles asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?**

18. ¿Su área participa en la contratación de CAS para las intervenciones pedagógicas según las directivas de MINEDU? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué roles asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?
- ¿Qué piensa de las disposiciones del MINEDU para la contratación de CAS para las intervenciones pedagógicas?
 - ¿Considera que existen desafíos en relación al pago oportuno de los CAS contratados para las intervenciones? ¿Cuáles?
19. ¿Su área participa en el pago de los servicios básicos de las IIEE? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?
20. ¿Su área participa en la aprobación, la asignación y el depósito de pasajes y viáticos? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?
21. ¿Su área participa en la contratación de transporte y distribución de materiales educativos de las IIEE? ¿Qué acciones realiza su área? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? ¿Qué piensa sobre estas acciones?
22. Haciendo un balance del proceso de ejecución. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?
34. Si trabaja en la DRE desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de ejecución del presupuesto en su DRE? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Cómo se han ido superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia en este aspecto?

Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos

23. ¿Ha escuchado usted sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos?
24. Intervenciones priorizadas: ¿Me podría comentar cómo funcionan las transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas? ¿Cómo se vienen desempeñando la DRE y las UGEL en cuanto al cumplimiento de los requisitos para obtener los recursos programados para las intervenciones y acciones pedagógicas priorizadas (transferencias que se dan durante el año)?
- ¿Cuál es su opinión sobre el mecanismo de transferencias condicionadas?
 - ¿Qué acciones realiza desde su UGEL para cumplir con las condiciones?
 - ¿Recibe algún tipo de asistencia técnica del MINEDU? ¿En qué consiste? ¿Qué piensa al respecto?
 - ¿Qué aspectos considera que están funcionando bien en la DRE a la que usted pertenece para cumplir con las condiciones establecidas?

- ¿Encuentra desafíos en el proceso de cumplir con las condiciones establecidas?, ¿Cuáles?
 - ¿Qué aspectos de las transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas mejoraría?
- 25. Compromisos de desempeño: ¿Me podría comentar cómo funcionan los compromisos de desempeño? ¿Cómo se vienen desempeñando la DRE y las UGEL en cuanto al cumplimiento de los Compromisos de Desempeño?**
- ¿Cuál es su opinión sobre el mecanismo de compromisos de desempeño?
 - ¿Qué acciones realiza desde su DRE para cumplir con los compromisos?
 - ¿Recibe algún tipo de asistencia técnica del MINEDU? ¿En qué consiste? ¿Qué piensa al respecto?
 - ¿Qué aspectos considera que están funcionando bien en la DRE a la que usted pertenece para cumplir con los compromisos?
 - ¿Encuentra desafíos en el proceso de cumplir con los compromisos?, ¿Cuáles?
 - ¿Qué aspectos del mecanismo de compromisos de desempeño mejoraría?
- 26. ¿Cómo ha sido la relación de la DRE con la UGEL alrededor de los mecanismos de transferencia? (Indagar en el seguimiento oportuno, en la recopilación de bases de datos que conforman los medios de verificación del cumplimiento, la evaluación del cumplimiento, envío de información sobre el cumplimiento)**
- 27. ¿Cómo es la relación del Gobierno Regional y la DRE alrededor de este mecanismo de transferencias condicionadas? (Indagar en las acciones de seguimiento, identificación de alertas)**

Bloque V: Balance y cierre

- 28. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?**
- 29. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal? ¿Cómo considera usted que estas limitaciones afectan a las instituciones educativas? (Indagar en percepciones de impactos a nivel de los logros de aprendizaje). ¿Cómo cree usted que se podrían superar estos cuellos de botella?**
- 30. A partir de su experiencia en la DRE, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal?**
- 31. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?**

**Muchas gracias por su tiempo y atención
Fin de la entrevista**

Anexo 4.3: Guía de entrevista a funcionarios/as de Ministerio de Educación (MINEDU)

1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo principal de la entrevista a funcionario/a del MINEDU es conocer sus percepciones sobre el desarrollo en las regiones de los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en Educación Básica Regular (EBR), así como de los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer la opinión sobre los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR en regiones, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Recoger información sobre el desarrollo de estos procesos y mecanismos en las regiones.
- Recoger información acerca del conocimiento y uso de herramientas específicas implementadas en las regiones, para apoyar o facilitar el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Identificar desde la perspectiva de la persona entrevistada, las principales fortalezas del trabajo con las regiones en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Conocer desde la perspectiva de la persona entrevistada, los principales cuellos de botella que dificultan el trabajo con las regiones en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Recoger información sobre el grado de coordinación, complementariedad y dificultad en el trabajo conjunto con otras instancias participantes en estos procesos y mecanismos, como lo son las UGEL, las DRE y el Gobierno Regional.

3. PARTICIPANTES

Esta guía de entrevista será utilizada en el recojo de información con funcionarios/as del Ministerio de Educación de las siguientes áreas:

- Unidad de Financiamiento por Desempeño (UFD) (responsables de los compromisos por desempeño).
- Unidad de Planificación y Presupuesto (UPP)
- Dirección General de Educación Básica Regular (DIGEBR) (responsables del PP 090)
- Viceministerio de Gestión Pedagógica, Viceministerio de Gestión Institucional (en caso se identifiquen actores claves de estas áreas durante las entrevistas)

Inicio de la conversación

Presentación de la persona que realizará la entrevista.

- Propósito de la entrevista
- Gracias por participar en esta entrevista
- Valoramos su opinión y experiencia
- Estamos realizando un estudio para comprender mejor cómo funciona el proceso de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.

- Durante la entrevista, hablaremos sobre su experiencia en este proceso desde el cargo que ocupa

Normas y expectativas

- Su participación en esta entrevista es voluntaria, no está obligado a participar. Si en algún momento no desea continuar, solo debe avisarnos.
- La información que nos brinde en esta entrevista será confidencial, las otras personas que como usted participan del estudio no sabrán lo que cada uno de ustedes dijo.
- Buscamos conocer sus percepciones personales sobre los temas a tratar, las que no necesariamente coincidirán con las posiciones institucionales del MINEDU.
- No hay respuestas correctas ni incorrectas.
- Quisiéramos pedirles su aprobación para grabar la entrevista, esto nos ayudará a registrar mejor la información que nos brinde. Solo el equipo del estudio tendrá acceso a esta grabación. Cuando escribamos el informe, es posible que usemos esa información pero sin decir que usted lo dijo.
- Duración de la entrevista: 60-90 minutos aproximadamente.

Asentimiento verbal

- Para este momento, los participantes ya habrán firmado el consentimiento escrito a través de la plataforma DocuSign. Antes de iniciar la conversación, reiterar las condiciones de participación y solicitar un asentimiento verbal para grabar la entrevista.

Bloque I: Preguntas generales

1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en el MINEDU.

- ¿Cuál es su formación inicial o profesión?
- ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral?
- ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en el MINEDU?
- ¿Cuál es su cargo actual? ¿Qué otros cargos ha ocupado aquí en el MINEDU?
- ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo actual? ¿Cuánto tiempo acumulado lleva trabajando en esta área?
- ¿Qué funciones realiza?
- ¿Cuál es su participación de su área en los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal que se realiza a nivel regional en materia de educación? ¿Qué funciones realiza como parte de este proceso? (Indagar en qué momentos y aspectos del proceso participa)

Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal

- 2. ¿En qué aspectos del proceso de programación y formulación presupuestal participa usted? (Indagar conocimiento sobre la programación presupuestal)**
- 3. ¿Cómo es la coordinación con las Unidades Ejecutoras de Educación (DRE o UGEL) en torno al proceso de programación y formulación presupuestal?**
 - ¿Cómo se realiza la coordinación de las DRE? (Indagar espacios de coordinación, frecuencia, canales de comunicación, etc.)

- ¿Qué rol asume el Gobierno Regional? (Indagar en las rutinas de seguimiento, identificación de alertas, facilidades o limitaciones para la ejecución de los recursos de la UGEL)
 - ¿Qué rol asume el MEF? ¿Cómo se realizan las coordinaciones con este actor?
 - Solo para actores de DIGEBR: ¿Cómo son las interacciones con la DGPP (MEF)?
 - ¿Qué desafíos encuentra en la coordinación entre estos actores durante el proceso de programación y formulación presupuestaria?
 - ¿Encuentra aspectos positivos o que hayan ido mejorando en la coordinación con estos actores (GN, DRE) durante el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿Cuáles?
- 4. ¿Qué acciones se realizan antes del proceso de programación presupuestal? (Indagar en el proceso de evaluación presupuestaria)**
- 5. Desde MINEDU, ¿se hace algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión durante el año anterior?**
- ¿Cómo se realiza?
 - ¿Qué áreas (órganos o unidades orgánicas) participan del proceso?
 - ¿Cuál es su opinión sobre este proceso? (indagar en limitaciones y aspectos de mejora)
 - ¿Qué piensa sobre incorporar las evaluaciones de desempeño para mejorar los procesos de asignación? ¿Qué criterios considera que deberían emplearse?
- 6. Para el inicio de la formulación y programación presupuestal, ¿qué fuentes de información utilizan para obtener bases históricas?**
- ¿Esta información está detallada, validada y actualizada a nivel de metas físicas y financieras?
 - ¿Está desagregada de tal manera que se pueda analizar el comportamiento de forma precisa según intervención/estrategia/etc?
 - ¿Manejan datos históricos de saldos oficiales reportados por UOs y UEs, con descripción del motivo de su generación?
- 7. En general, ¿el MINEDU dispone de algún mecanismo o herramienta de medición del desempeño del gasto de los Gobiernos Regionales?**
- ¿En qué consiste? (*Indagar si va más allá del % de ejecución presupuestal*)
 - ¿Se utiliza para la definición de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) del año siguiente?
- 8. Ahora quisiera que hablemos del proceso de programación y formulación presupuestaria, específicamente sobre el gasto que se realiza en personal y CAS. ¿Participa usted de este proceso? ¿Cómo se elabora el presupuesto para personal y CAS?**
- ¿Cómo se racionalizan las plazas vigentes? ¿Qué piensa de los criterios de racionalización de estas plazas?
 - ¿Conoce usted las normas técnicas de racionalización de plazas? ¿En qué consisten? ¿Con qué criterios se programan las intervenciones pedagógicas?

Solo si conoce las normas técnicas: ¿Qué piensa de las Normas Técnicas de CAS para las intervenciones pedagógicas en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? ¿Se aplican como parte de la programación y formulación presupuestaria?, ¿De qué manera?, ¿Qué se está haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?

- En su opinión, ¿cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de personal y CAS en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?
 - ¿Qué participación ha tenido el MINEDU en todo el proceso de programación y formulación presupuestaria de personal y CAS de las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones?
 - En su opinión, ¿qué se podría hacer desde MINEDU para mejorar la programación y formulación presupuestaria de personal y CAS en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones?
- 9. Ahora hablemos del proceso de programación y formulación presupuestaria para el gasto en bienes y servicios (operatividad de la UGEL). ¿Participa usted de este proceso? ¿Qué gastos se financian como bienes en las UGEL (productos o actividades). ¿Cómo se elabora el presupuesto para bienes y servicios? ¿Qué criterios se emplean?**
- En su opinión, ¿cómo se viene desarrollando el proceso de programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?
 - ¿Qué participación ha tenido el MINEDU en todo el proceso de programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios de las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones?
 - En su opinión, ¿qué se podría hacer desde MINEDU para mejorar la programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones?
- 10. Sobre los gastos de inversión: ¿Participa usted de este proceso? ¿Cómo se realiza la programación de los gastos de inversión? ¿Qué criterios se emplean? ¿Encuentra limitaciones en el proceso? ¿Cuáles? ¿Qué se podría hacer mejor desde MINEDU?**
- 11. ¿Qué participación han tenido las DRE en todo el proceso de programación y formulación Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones? ¿Qué áreas del MINEDU intervienen? (Indagar en cómo se dan los procesos, formatos, temporalidad, frecuencia, entre qué áreas de la DRE / UGEL)**
- 12. ¿Durante el año pasado se brindó asistencia técnica desde el MINEDU a las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿Qué áreas del MINEDU intervienen?**
- ¿En qué consiste la asistencia técnica?
 - ¿Cuáles son los criterios para determinar la focalización de la asistencia técnica?

- Durante el proceso de focalización, ¿Cómo se incorporan las necesidades de las Unidades Ejecutoras?
 - ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia? ¿Encuentra limitaciones? ¿Cuáles?
 - ¿Cómo mejoraría el proceso?
- 13. Haciendo un balance del proceso de programación y formulación presupuestal. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?**
- Solo para DIGBR: ¿Cuáles son los aspectos críticos de las normas técnicas en los que consideran que la asignación presupuestal podría mejorar?
- 14. Si trabaja en el MINEDU desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de programación y formulación del presupuesto en las Unidades Ejecutoras de Educación (DRE y UGEL)? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Se han agilizado algunos procesos? ¿Cómo se están superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia?**

Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal

- 15. Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. ¿Cómo se realiza la contratación docente? (Indagar por lineamientos para la contratación docente) ¿Cuál es el objetivo de estos lineamientos?**
- ¿Qué piensa sobre estos lineamientos?
 - ¿Con estos lineamientos se logra el objetivo?
 - ¿Qué limitaciones encuentra?
 - ¿Qué se puede hacer mejor desde el MINEDU?
- 16. ¿Qué acciones se realizan desde su área para la contratación de CAS para las intervenciones pedagógicas según las directivas de MINEDU? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen?**
- 17. ¿Qué acciones se realizan desde su área para el pago de los servicios básicos de las IIEE (agua, electricidad, internet)? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen?**
- 18. ¿Qué acciones se realizan desde su área para la contratación de transporte y distribución de materiales educativos de las IIEE? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen?**
- 19. ¿Qué acciones se realizan desde su área el mantenimiento preventivo de locales escolares que se brinda a través de las transferencias a los directores de las IIEE? ¿Participan otras áreas? ¿Qué rol asumen? ¿Cómo se actualizan estos costos?**

20. ¿Qué piensa usted sobre la relación entre MINEDU y las DRE en materia de ejecución presupuestal?
21. Haciendo un balance del proceso de ejecución. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?
- Solo para DIGBR: ¿Cuáles son los aspectos críticos de las normas técnicas en los que consideran que la ejecución presupuestal podría mejorar?
22. Si trabaja en el MINEDU desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de ejecución del presupuesto? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Se han agilizado algunos procesos? ¿Cómo se están superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia?

Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos

23. ¿Me podría comentar cómo funcionan las transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas?
- ¿Qué piensa sobre el mecanismo de transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas? ¿Considera que el mecanismo establecido de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones priorizadas es necesario para una mejor asignación y ejecución del presupuesto? ¿Por qué?
 - ¿Cómo se define anualmente cuáles son las intervenciones priorizadas sobre las cuáles se van a realizar las transferencias a Gobiernos Regionales durante el año? ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar cuáles Direcciones Generales o programas del MINEDU participan; también explorar la participación de otras instituciones, como el MEF, las DRE, las UGEL, la ANGR, entre otras)
 - ¿Cuál es su percepción sobre este proceso?, ¿Podría identificar fortalezas y lecciones aprendidas?, ¿Cuáles?, ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?
 - En su opinión, ¿el mecanismo establecido de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones priorizadas es efectivo para una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Me podría brindar algún ejemplo de los resultados de este mecanismo?
24. En su opinión, ¿cómo se vienen desempeñando las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones en cuanto al cumplimiento de los requisitos para obtener los recursos programados para las intervenciones y acciones pedagógicas priorizadas (transferencias que se dan durante el año)?
- ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas?
 - ¿Encuentra limitaciones en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas? ¿Cuáles? ¿Me podría brindar algunos ejemplos?

- Pensando en el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas, ¿Considera que pueden establecerse mejoras en los procesos?, ¿Cuáles?, ¿Qué podría mejorarse desde el MINEDU? ¿Qué podría mejorarse desde las DRE y qué desde las UGEL?
- 25. ¿Qué acciones se realizan desde MINEDU para asistir o monitorear a las Unidades Ejecutoras de Educación en cuanto a las transferencias condicionadas para intervenciones prioritizadas?**
- ¿Durante el año pasado el MINEDU brindó asistencia técnica para difundir y facilitar el cumplimiento de los requisitos para las transferencias? ¿De qué tipo? ¿Cuáles son los criterios para determinar la focalización de la asistencia técnica?, Durante el proceso de focalización, ¿Se consideran las necesidades de las Unidades Ejecutoras?, ¿De qué manera?, ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia?
 - Desde el MINEDU, ¿cómo se realiza el seguimiento al cumplimiento de los requisitos establecidos? (indagar por identificación de alertas y gestión específica en base a las mismas) ¿Cómo se desarrollan estas rutinas de seguimiento? ¿En qué momento del año? ¿Con qué frecuencia?
- 26. ¿Me podría comentar cómo funcionan los compromisos de desempeño?**
- ¿Qué opina del mecanismo de compromisos de desempeño?, ¿Considera que es necesario para una mejor asignación y ejecución del presupuesto? ¿Por qué?
 - ¿Cómo se define anualmente cuál es el monto total disponible y cuáles son los compromisos que formarán parte de los Compromisos de Desempeño? ¿Quiénes participan en el proceso? ¿Qué rol asume la UFD? (Explorar cuáles Direcciones Generales o programas del MINEDU participan; también explorar la participación de otras instituciones, como el MEF, las DRE, las UGEL, la ANGR, entre otras)
 - ¿Se cuenta con mecanismos que señalicen el desempeño de las instancias descentralizadas?
 - ¿Qué alcances o limitaciones encuentra para la definición de compromisos?
 - En su opinión, ¿el mecanismo de Compromisos de Desempeño es efectivo una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Me podría brindar ejemplos de los resultados de este mecanismo?
- 27. En su opinión, ¿cómo se vienen desempeñando las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones en cuanto al cumplimiento de los Compromisos de Desempeño?**
- ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien en las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de los Compromisos de Desempeño?
 - ¿Qué alcances o limitaciones encuentran las Unidades Ejecutoras de Educación de las regiones para el cumplimiento oportuno y completo de los Compromisos de Desempeño? ¿Me podría brindar algunos ejemplos?
 - Pensando en el cumplimiento oportuno y completo de las condiciones establecidas, ¿Considera que pueden establecerse mejoras en los procesos?, ¿Cuáles?, ¿Qué podría mejorarse desde el MINEDU? ¿Qué podría mejorarse desde las DRE y qué desde las UGEL?

28. ¿Qué acciones se realizan desde MINEDU para asistir o monitorear a las Unidades Ejecutoras de Educación en cuanto a los compromisos de desempeño?

- ¿Durante el año pasado el MINEDU brindó asistencia técnica para difundir y facilitar el cumplimiento de los Compromisos de Desempeño? ¿De qué tipo? ¿Cuáles son los criterios para determinar la focalización de la asistencia técnica?, Durante el proceso de focalización, ¿Se consideran las necesidades de las Unidades Ejecutoras?, ¿De qué manera?, ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia?
- Desde el MINEDU, ¿cómo se realiza el seguimiento al cumplimiento de los requisitos establecidos? (indagar por identificación de alertas y gestión específica en base a las mismas), ¿Cómo se desarrollan esos espacios? ¿En qué momento del año? ¿Con qué frecuencia?

Bloque V: Balance y cierre

29. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?

30. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?

31. A partir de su experiencia en el MINEDU, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal?

32. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?

Muchas gracias por su tiempo y atención

Fin de la entrevista

Anexo 4.4: Guía de entrevista a funcionarios/as del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo principal de la entrevista a funcionario(a) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es conocer sus percepciones sobre el desarrollo en las regiones de los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en Educación Básica Regular (EBR), así como de los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño que desde el Ministerio de Educación (MINEDU) se impulsan para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer la opinión sobre los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR en regiones, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Identificar desde la perspectiva de la persona entrevistada, las principales fortalezas del trabajo con las regiones en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Conocer desde la perspectiva de la persona entrevistada, los principales cuellos de botella que dificultan el trabajo con las regiones en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Recoger información sobre el grado de coordinación, complementariedad y dificultad en el trabajo conjunto con otras instancias participantes en estos procesos y mecanismos, como los Gobiernos Regionales y el MINEDU.

3. PARTICIPANTES

Esta guía de entrevista será utilizada en el recojo de información con funcionarios/as del Ministerio de Economía y Finanzas de las siguientes áreas:

- Dirección General de Presupuesto Público (DGPP): Dirección de Articulación de Presupuesto Territorial (DAPT) , Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestario (DPSP) y Dirección de Presupuesto Temático (DPT)
- Dirección General de Abastecimiento: Dirección de Planeamiento Integrado y Programación (DPIP)
- Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos: Dirección de Técnica y de Registro de Información

Inicio de la conversación

Presentación de la persona que realizará la entrevista.

- Propósito de la entrevista
- Gracias por participar en esta entrevista
- Valoramos su opinión y experiencia
- Estamos realizando un estudio para comprender mejor cómo funciona el proceso de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Durante la entrevista, hablaremos sobre su experiencia en este proceso desde el cargo que ocupa

Normas y expectativas

- Su participación en esta entrevista es voluntaria, no está obligado a participar. Si en algún momento no desea continuar, solo debe avisarnos.
- La información que nos brinde en esta entrevista será confidencial, las otras personas que como usted participan del estudio no sabrán lo que cada uno de ustedes dijo.
- Buscamos conocer sus percepciones personales sobre los temas a tratar, las que no necesariamente coincidirán con las posiciones institucionales del MEF.
- No hay respuestas correctas ni incorrectas.
- Quisiéramos pedirle su aprobación para grabar la entrevista, esto nos ayudará a registrar mejor la información que nos brinde. Solo el equipo del estudio tendrá acceso a esta grabación. Cuando escribamos el informe, es posible que usemos esa información pero sin decir que usted lo dijo.
- Duración de la entrevista: 90 minutos aproximadamente.

Asentimiento verbal

- Para este momento, los participantes ya habrán firmado el consentimiento escrito a través de la plataforma DocuSign. Antes de iniciar la conversación, reiterar las condiciones de participación y solicitar un asentimiento verbal para grabar la entrevista.

Bloque I: Preguntas generales

1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted y el trabajo que realiza en el MEF.

- ¿Cuál es su formación inicial o profesión?
- ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral?
- ¿Cuál es su cargo actual? ¿Qué otros cargos y en qué direcciones de línea ha trabajado dentro del MEF?
- ¿Cuánto tiempo acumulado lleva trabajando en esta área?
- ¿Qué funciones realiza?
- ¿Cuál es su participación de su área en los procesos de programación, formulación y ejecución presupuestal que se realiza a nivel regional en materia de educación? ¿Qué funciones realiza como parte de este proceso? (Indagar en qué momentos y aspectos del proceso participa)

Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal

2. ¿En qué aspectos del proceso de programación y formulación presupuestal participa usted? (Indagar conocimiento sobre la programación presupuestal)

3. ¿Cómo es la coordinación con las Unidades Ejecutoras de Educación (DRE o UGEL) en torno al proceso de programación y formulación presupuestal?

- ¿Cómo se realiza la coordinación de las DRE? (Indagar espacios de coordinación, frecuencia, canales de comunicación, etc.)
- ¿Qué rol asume el Gobierno Regional? (Indagar en las rutinas de seguimiento, identificación de alertas, facilidades o limitaciones para la ejecución de los recursos de la UGEL)
- ¿Qué rol asume el MINEDU? ¿Cómo se realizan las coordinaciones con este actor? ¿Qué piensa de la asistencia técnica que brinda? ¿Encuentra aspectos de mejora en la asistencia técnica que brinda el MINEDU?, ¿Cuáles?

- ¿Qué desafíos encuentra en la coordinación entre estos actores durante el proceso de programación y formulación presupuestaria?
 - ¿Encuentra aspectos positivos o que hayan ido mejorando en la coordinación con estos actores (GN, DRE) durante el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿Cuáles?
- 4. ¿Qué acciones se realizan antes del proceso de programación presupuestal? (Indagar en el proceso de evaluación presupuestaria)**
- 5. Desde su área, ¿se hace algún balance, evaluación o revisión crítica de lo ocurrido en la gestión con las entidades en la programación presupuestaria del año anterior?**
- ¿Cuál es su objetivo?
 - ¿Quiénes participan del proceso? (Indagar en los roles o funciones que desempeña cada actor mencionado)
 - ¿Cómo se realiza?
 - ¿Se produce algún documento final? (AM, informe, reporte).
 - ¿Qué ocurre cuando hay no se ha cumplido con los objetivos de la gestión?
 - ¿Cómo se utilizan los resultados de este balance? (Indagar si se utiliza para identificar aspectos de mejora en la siguiente gestión, si se identifican nuevas prioridades o tareas y metas nuevas de atención a la población)
- 6. Para el inicio de la formulación y programación presupuestal, ¿qué fuentes de información utilizan para obtener bases históricas?**
- ¿Esta información está detallada, validada y actualizada a nivel de metas físicas y financieras?
 - ¿Está desagregada de tal manera que se pueda analizar el comportamiento de forma precisa según intervención/estrategia/etc?
 - ¿Manejan datos históricos de saldos oficiales reportados por UOs y UEs, con descripción del motivo de su generación?
- 7. En general, ¿el MEF dispone de algún mecanismo o herramienta de medición del desempeño del gasto de los Gobiernos Regionales?**
- ¿En qué consiste? (Indagar si va más allá del % de ejecución presupuestal)
 - ¿Se utiliza para la definición de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) del año siguiente?
- 8. ¿Participa usted del proceso de Asignación Presupuestaria Multianual para personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se realiza este proceso?**
- ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar qué Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan; también explorar la participación de los Gobiernos Regionales y sus DRE o UGEL)
 - ¿Conoce los criterios para el establecimiento de la APM para personal, pensiones, CAS y similares?

- ¿Qué piensa usted sobre la definición de la APM para personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica de los Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?
 - ¿En qué etapa se encuentra el proceso de programación y formulación presupuestaria de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica en los propios Gobiernos Regionales? *(De encontrarse en fase inicial, indagar en el último proceso desarrollado)* ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?
- 9. ¿Participa usted del proceso de APM para bienes y servicios de Educación Básica (distribución de materiales educativos, servicios básicos de las escuelas, etc.) de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se realiza este proceso?**
- ¿Qué piensa sobre la definición de la APM para bienes y servicios de Educación Básica de los Gobiernos Regionales? ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, ¿Cuáles?, ¿Cómo mejoraría el proceso?
 - ¿En qué etapa se encuentra el proceso de programación y formulación presupuestaria de bienes y servicios de Educación Básica en los propios Gobiernos Regionales? *(De encontrarse en fase inicial, indagar en el último proceso desarrollado)* ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones en este proceso?, ¿Cuáles? ¿A qué cree que se debe? ¿Cómo mejoraría el proceso? (indagar en alternativas a corto y mediano plazo)
- 10. ¿Durante el año pasado se brindó asistencia técnica desde el MEF a los Gobiernos Regionales y/o sus Unidades Ejecutoras de Educación conformantes para el proceso de programación y formulación presupuestaria? ¿En qué consiste?**
- ¿Cómo se realiza la asistencia técnica? (Indagar si es virtual, telefónica, a través de CONECTAMEF, viaje a las regiones) ¿Con qué periodicidad?
 - ¿Con qué criterios se determina la focalización de la asistencia técnica?
 - Para la focalización, ¿Cómo se incorporan las necesidades de las regiones?
 - ¿Se dispone de alguna información sobre la eficacia de esta asistencia? ¿Existe información acerca del nivel de satisfacción de los GR y/o UE acerca de la misma?
- 11. Haciendo un balance del proceso de programación y formulación presupuestal. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?**
- 12. Si trabaja en el MEF desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de programación y formulación del presupuesto en las Unidades Ejecutoras de Educación (DRE y UGEL)? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Se han agilizado algunos procesos? ¿Cómo se están superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia?**

Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal

- 13. Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. ¿Cómo es su participación en el proceso de ejecución del presupuesto por parte de los Gobiernos Regionales? ¿En qué momentos participa? ¿Qué rol asume?**
- 14. Según el proceso optado para el seguimiento de la ejecución presupuestal del año anterior, ¿qué mecanismos de alerta de saldos utilizaron y cuáles eran?**
- ¿Cree oportuno replicar para el siguiente año la misma metodología o qué ajustes realizaría?
 - ¿Existen espacios donde se cuestione la forma como vienen dando seguimiento al presupuesto en plena ejecución?
 - ¿Tienen mapeadas mejores maneras de detectar alertas presupuestales tempranas?
- 15. Desde el MEF, ¿se hacen rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto de los Gobiernos Regionales? ¿cómo se realizan? ¿Qué áreas participan? ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en este proceso?**
- 16. Específicamente, sobre el gasto en personal y CAS.**
- ¿Cuál es su opinión sobre este proceso?, ¿Qué fortalezas puede identificar? ¿Encuentra limitaciones en la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas de Educación Básica en los Gobiernos Regionales? (indagar por limitaciones recurrentes) ¿Me podría brindar algún ejemplo?
 - En su opinión, ¿qué se puede hacer desde MINEDU para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones?
 - En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MEF para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? ¿Qué áreas serían responsables de estas acciones?
 - En su opinión, ¿qué se puede hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones?
- 17. En cuanto al gasto que se realiza en bienes y servicios**
- ¿Cuál es su opinión sobre este proceso?, ¿Qué fortalezas puede identificar? ¿Encuentra limitaciones en la ejecución del presupuesto de bienes y servicios (distribución de materiales educativos, servicios básicos en las escuelas, etc.) de Educación Básica en los Gobiernos Regionales? (Indagar por limitaciones recurrentes). ¿Me podría brindar algún ejemplo?
 - En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MEF para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? ¿Qué áreas serían responsables de estas acciones?
 - En su opinión, ¿qué se puede hacer desde el MINEDU para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones?

- En su opinión, ¿qué se puede hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones?
- 18. Haciendo un balance del proceso de ejecución. ¿Qué aspectos piensa que se están haciendo bien? ¿Encuentra limitaciones u oportunidades de mejora? ¿Cuáles? ¿Cómo mejoraría el proceso?**
- 19. Si trabaja en el MEF desde antes de la pandemia: ¿De qué manera percibe usted que la pandemia impactó en los procesos de ejecución del presupuesto? ¿Estos cambios (positivos o negativos) se mantienen? ¿Se han agilizado algunos procesos? ¿Cómo se están superando los desafíos asociados al impacto de la pandemia?**

Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones prioritizadas o compromisos establecidos

- 20. ¿Ha escuchado usted sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones prioritizadas o compromisos establecidos?**
- 21. Intervenciones prioritizadas: ¿Me podría comentar cómo funcionan las transferencias condicionadas para intervenciones prioritizadas?**
- ¿Cuál es su opinión sobre el mecanismo de transferencias condicionadas para intervenciones ?, ¿Lo considera necesario?, ¿Por qué?
 - ¿Su área participa en la definición de las intervenciones prioritizadas sobre las cuáles se van a realizar las transferencias durante el año? ¿Cómo se define este listado que aparece finalmente en la Ley de Presupuesto? ¿Quiénes participan en el proceso? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan; también explorar la participación de los Gobiernos Regionales y sus DRE o UGEL y la participación de otros actores como el Congreso).
 - ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en el proceso de definición de las intervenciones prioritizadas?
 - En su opinión, ¿el mecanismo establecido de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones prioritizadas es efectivo para la mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo?
 - ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría?
- 22. Compromisos de desempeño: ¿Me podría comentar cómo funcionan los compromisos de desempeño? ¿Cómo se vienen desempeñando su UGEL en cuanto al cumplimiento de los Compromisos de Desempeño?**
- ¿Cuál es su opinión sobre el mecanismo de Compromisos de Desempeño?, ¿lo considera necesario?, ¿Por qué?
 - ¿Cómo se define anualmente cuál es el monto total disponible para los Compromisos de Desempeño? ¿Quiénes participan la definición del monto? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan)
 - ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en este proceso de definición?

- En su opinión, ¿el mecanismo de Compromisos de Desempeño es efectivo una mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo?
- ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría?
- ¿Se realizaron transferencias por compromisos de desempeño el año pasado? En caso no: ¿Por qué? ¿Hubo algún cambio con relación a los años previos en los que sí estuvieron en vigencia?

Bloque V: Balance y cierre

23. **Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?**
24. **¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal?**
25. **A partir de su experiencia en el MEF, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal?**
26. **Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?**

Muchas gracias por su tiempo y atención
Fin de la entrevista

Anexo 4.5: Guía de entrevista para la secretaría técnica de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

1. OBJETIVO GENERAL

El objetivo principal de la entrevista a la Secretaría Técnica de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) es conocer sus percepciones sobre el desarrollo en las regiones de los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en Educación Básica Regular (EBR), así como de los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño que desde el Ministerio de Educación (MINEDU) se impulsan para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.

2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conocer la opinión sobre los procesos de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR en regiones, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Identificar desde la perspectiva de la persona entrevistada, las principales fortalezas del trabajo con las regiones en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Conocer desde la perspectiva de la persona entrevistada, los principales cuellos de botella que dificultan el trabajo con las regiones en el desarrollo de estos procesos y mecanismos.
- Recoger información sobre el grado de coordinación, complementariedad y dificultad en el trabajo conjunto con otras instancias participantes en estos procesos y mecanismos, como el MINEDU y el Ministerio de Economía (MEF).

3. PARTICIPANTES

Esta guía de entrevista será utilizada en el recojo de información con funcionario/a de la Secretaría Técnica de la ANGR. Se priorizará a aquellos que estén a cargo de funciones en materia de educación.

Inicio de la conversación

Presentación de la persona que realizará la entrevista.

- Propósito de la entrevista
- Gracias por participar en esta entrevista
- Valoramos su opinión y experiencia
- Estamos realizando un estudio para comprender mejor cómo funciona el proceso de programación, formulación y ejecución del gasto en EBR, así como sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos.
- Durante la entrevista, hablaremos sobre su experiencia en este proceso desde el cargo que ocupa

Normas y expectativas

- Su participación en esta entrevista es voluntaria, no está obligado a participar. Si en algún momento alguno no desea continuar, solo debe avisarnos.

- La información que nos brinde en esta entrevista será confidencial, las otras personas que como ustedes participan del estudio no sabrán lo que cada uno de ustedes dijo.
- Buscamos conocer sus percepciones personales sobre los temas a tratar, las que no necesariamente coincidirán con las posiciones institucionales de la ANGR.
- No hay respuestas correctas ni incorrectas.
- Quisiéramos pedirles su aprobación para grabar la entrevista, esto nos ayudará a registrar mejor la información que nos brinden. Solo el equipo del estudio tendrá acceso a esta grabación. Cuando escribamos el informe, es posible que usemos esa información pero sin decir que usted lo dijo.
- Duración de la entrevista: 60 minutos aproximadamente.

Asentimiento verbal

- Para este momento, los participantes ya habrán firmado el consentimiento escrito a través de la plataforma DocuSign. Antes de iniciar la conversación, reiterar las condiciones de participación y solicitar un asentimiento verbal para grabar la entrevista.

Bloque I: Preguntas generales

1. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre usted

- ¿Cuál es su formación inicial o profesión?
- ¿Cuántos años tiene de experiencia laboral?
- ¿Ha trabajado previamente en otra entidad vinculada al sector educación? ¿Por cuánto tiempo? ¿En qué cargos?

2. Quisiera que por favor me cuente un poco sobre el trabajo que realiza en la ANGR.

- ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en la ANGR?
- ¿Qué cargos ha ocupado aquí en la ANGR?
- ¿Desde hace cuánto tiempo se desempeña en el cargo actual?
- ¿Qué funciones realiza?

Bloque II: Sobre el proceso de programación y formulación presupuestal

Nota: En caso el/la entrevistado/a tenga poco tiempo en el cargo actual y no haya participado antes del proceso de programación y formulación, adaptar las preguntas a sus expectativas sobre el proceso, es decir, cómo esperaría que fuera el proceso actual.

Ahora quisiera que hablemos sobre el proceso de programación y formulación del presupuesto destinado a educación que realizan los Gobiernos Regionales.

3. ¿La ANGR ha tenido alguna participación en el proceso de programación multianual y formulación anual del presupuesto en Educación de los Gobiernos Regionales en el año 2023? (Indagar por años anteriores, en el periodo 2018-2023)

- ¿Cómo participa?
- ¿Cuáles son los aspectos priorizados por la ANGR en este proceso?

- ¿Cómo evalúa la participación de la ANGR en este proceso? ¿Podría identificar fortalezas o aspectos favorables? ¿Cuáles? ¿En qué sentido son fortalezas?
 - ¿Encuentra limitaciones en la participación de la ANGR en este proceso? ¿Cuáles? ¿En qué sentido son limitaciones?
 - ¿Podría identificar aspectos de mejora para la participación de la ANGR? ¿Cuáles?
 - Desde la ANGR, ¿Se han identificado limitaciones frecuentes en el proceso de formulación anual del presupuesto en Educación de los Gobiernos Regionales?, ¿Cuáles son las más comunes?
- 4. En cuanto a la programación multianual y formulación anual del presupuesto para el año 2023, específicamente en gasto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas a cargo de los Gobiernos Regionales. ¿Desde la ANGR se han identificado limitaciones frecuentes?, ¿Cuáles son las más comunes?**
- ¿Estas limitaciones han sido planteadas y discutidas desde la ANGR con el MINEDU y/o el MEF? ¿En qué espacios? ¿Qué ha resultado de estos espacios?
 - ¿Desde la ANGR se han propuesto medidas para mejorar la situación? ¿Cuáles?
 - En su opinión, ¿existen aspectos que se encuentran bajo la competencia o responsabilidad de los Gobiernos Regionales (DRE/GR - UGEL) que podrían hacerse mejor para, a su vez, mejorar ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones? ¿Cuáles?
- 5. En cuanto a la programación multianual y formulación anual del presupuesto para el año 2023, pero ahora sobre bienes y servicios (transporte y distribución de materiales educativos, compra de material fungible-útiles escolares, servicios básicos de las Instituciones Educativas, etc.) ¿Desde la ANGR se han identificado limitaciones frecuentes en el proceso de formulación anual del presupuesto en Educación de los Gobiernos Regionales, específicamente para bienes y servicios?, ¿Cuáles son las más comunes?**
- ¿Estas limitaciones han sido planteadas y discutidas desde la ANGR con el MINEDU y/o el MEF? ¿En qué espacios? ¿Qué ha resultado de estos espacios?
 - ¿Desde la ANGR se han propuesto medidas para mejorar la situación? ¿Cuáles?
 - En su opinión, ¿existen aspectos que se encuentran bajo la competencia o responsabilidad de los Gobiernos Regionales (DRE/GR - UGEL) que podrían hacerse mejor para, a su vez, mejorar la programación y formulación del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? ¿Cuáles?
- 6. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de programación y formulación presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?**
- 7. ¿Cuáles diría usted que son los principales cuellos de botella del proceso de programación y formulación presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?**

Bloque III: Sobre el proceso de ejecución presupuestal

8. **Vamos a cambiar de tema, ahora hablaremos del proceso de ejecución presupuestal. Específicamente, sobre la ejecución del gasto en personal docente y administrativo en educación y CAS para las intervenciones pedagógicas a cargo de los Gobiernos Regionales.**
- ¿Cuál es su opinión sobre la ejecución del gasto en personal y CAS?
 - Desde la ANGR, ¿se han identificado limitaciones frecuentes en la ejecución del presupuesto de personal docente, administrativo y CAS para las intervenciones pedagógicas en los Gobiernos Regionales? ¿Me podría brindar algunos ejemplos?
 - En su opinión, ¿qué se podría hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/GR - UGEL) para mejorar la ejecución del presupuesto de personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones?
 - ¿Qué se podría hacer desde la ANGR para mejorar la ejecución del gasto en personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones?
9. **En cuanto al gasto que se realiza en bienes y servicios en educación de los Gobiernos Regionales (transporte y distribución de materiales educativos, compra de material fungible-útiles escolares, servicios básicos en las escuelas, etc.)**
- Desde la ANGR ¿Se han identificado limitaciones frecuentes en la ejecución del presupuesto de bienes y servicios (transporte y distribución de materiales educativos, compra de material fungible-útiles escolares, servicios básicos en las escuelas, etc.) en los Gobiernos Regionales? ¿Me podría brindar algunos ejemplos?
 - En su opinión, ¿qué se podría hacer desde los Gobiernos Regionales (DRE/GR - UGEL) para mejorar la la ejecución del presupuesto de bienes y servicios en las regiones? ¿Cuáles?
 - ¿Qué se podría hacer desde la ANGR para mejorar la ejecución del gasto en personal y CAS para las intervenciones pedagógicas en las regiones?
10. **¿Usted tiene conocimiento de si desde el MINEDU se implementan rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto en educación de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se desarrollan esos procesos? ¿Encuentra limitaciones o aspectos de mejora?, ¿Cuáles?, ¿Cómo se podría mejorar estos procesos?**
11. **¿Usted tiene conocimiento de si desde el MEF se implementan rutinas de seguimiento de la ejecución del presupuesto en educación de los Gobiernos Regionales? ¿Cómo se desarrollan esos procesos? ¿Encuentra limitaciones o aspectos de mejora?, ¿Cuáles?, ¿Cómo se podría mejorar estos procesos?**
12. **Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?**

13. ¿Cuáles diría usted que son los principales cuellos de botella del proceso de ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?

Bloque IV: Sobre los mecanismos de transferencias condicionadas al desempeño para intervenciones priorizadas o compromisos establecidos

14. Ahora quisiera que hablemos sobre las transferencias condicionadas para intervenciones priorizadas. ¿Tiene información sobre este mecanismo? ¿Cómo funciona? ¿Qué opina de este mecanismo?

- En cuanto al diseño del mecanismo: Le parece necesario? ¿Por qué? ¿Cuál es el rol de la ANGR en el diseño e implementación de las transferencias condicionadas?
¿La ANGR participa de alguna manera en la definición, ejecución y/o seguimiento de las intervenciones priorizadas sobre las cuáles se van a realizar las transferencias durante el año? ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en el proceso de definición de intervenciones priorizadas?
- En cuanto a la implementación: ¿Encuentra limitaciones en la ejecución de este mecanismo?, ¿Cuáles?, ¿Cómo lo mejoraría?
- En cuanto al seguimiento y/o evaluación: ¿Cómo se realiza el seguimiento a este mecanismo? ¿Cómo se evalúa el mecanismo? En su opinión, ¿el mecanismo de transferencias durante el año a Gobiernos Regionales para intervenciones priorizadas es efectivo para la mejor ejecución del presupuesto? ¿Por qué?

15. Ahora sobre el mecanismo de Compromisos de Desempeño (2023). ¿Tiene información sobre este mecanismo? ¿Cómo funciona? ¿Qué opina de este mecanismo?

- En cuanto al diseño del mecanismo: ¿Lo considera necesario? ¿Por qué? ¿Cómo se definen los compromisos anualmente? ¿Qué criterios se toman en cuenta? (Explorar cuáles Direcciones Generales o áreas del MEF y del MINEDU participan) ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en el proceso de definición de los compromisos de desempeño?
- En cuanto a la implementación: ¿Qué alcances o limitaciones encuentra en la ejecución de este mecanismo? ¿Cómo lo mejoraría?
- En cuanto al seguimiento y/o evaluación: En su opinión, ¿el mecanismo de Compromisos de Desempeño es efectivo? ¿Por qué? ¿Podría brindarme algún ejemplo de los resultados de este mecanismo?

Bloque V: Balance y cierre

16. Haciendo un balance de lo conversado, ¿cuáles diría usted que son las principales fortalezas del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?

17. ¿Cuáles diría usted que son las principales debilidades o cuellos de botella del proceso de formulación, programación y ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?

- 18. A partir de su experiencia en la ANGR, ¿cuáles diría usted que son las principales lecciones aprendidas en relación a la formulación, programación y ejecución presupuestal en educación de los Gobiernos Regionales?**
- 19. Antes de finalizar la entrevista, sobre lo que hemos conversado ¿desea agregar algo más?**

Muchas gracias por su tiempo y atención
Fin de la entrevista

Anexo 5. Descripción de las variables usadas en los análisis realizados

Variables utilizadas para la estimación de los coeficientes de eficiencia técnica:

1. Promedio del puntaje en matemáticas de los y las estudiantes. Obtenida del EVA (UMC). Se tomó para primaria los puntajes de 4to de primaria y para secundaria los de 2do año. En el caso de las bases de datos muestrales, se usó el peso para la estimación del valor promedio a nivel de UGEL y GR
2. Promedio del puntaje en lectura de los y las estudiantes. Obtenida del EVA (UMC). Se tomó para primaria los puntajes de 4to de primaria y para secundaria los de 2do año. En el caso de las bases de datos muestrales, se usó el peso para la estimación del valor promedio a nivel de UGEL y GR.
3. Gasto en capital. Medido en miles de soles por alumno matriculado. Este gasto comprende la inversión en infraestructura educativa, así como la compra de bienes de capital tales como equipamiento y mobiliario. Obtenido del SIAF.
4. Gasto en personal docentes. Medido en miles de soles por alumno matriculado. Comprende el gasto corriente en remuneraciones. No incluye gratificaciones ni beneficios sociales. Obtenido del SIAF.
5. Gasto en mantenimiento, telefonía, electricidad, internet y agua y saneamiento. Medido en miles de soles por alumno matriculado. Obtenido del SIAF.

Variables para el análisis de factores asociados a la eficiencia técnica

1. Tasa de analfabetismo en la población de 15 a más años. Obtenido a nivel de departamento (distinguiendo entre Lima Metropolitana y las provincias del departamento de Lima). Medido en porcentaje. Obtenido de ESCALE del MINEDU.
2. PBI per cápita del departamento. El PBI regional fue obtenido del INEI. La población fue obtenida de la ENAHO.
3. Porcentaje de población viviendo en áreas rurales a nivel de departamento (distinguiendo entre Lima Metropolitana y las provincias del departamento de Lima). Obtenido de la ENAHO.
4. Plan de evaluación del personal de la UGEL/DRE. Variable categórica dividida en (1) no tiene plan, (2) tiene plan, pero no lo utiliza y (3) tiene plan y lo ejecutó. Obtenido del Censo de DRE/UGEL.
5. Presencia de especialistas en monitoreo del desempeño de la DRE. Variable dicotómica para las UGEL/DRE. Obtenido del Censo de DRE/UGEL.

6. Existencia y aprobación de un plan de monitoreo. Variable dicotómica para las UGEL/DRE. Obtenido del Censo de DRE/UGEL.
7. Ejecución de planes de fortalecimiento de docentes. Variable dicotómica para las UGEL. Proporción de UGEL/DRE. Obtenido del Censo de DRE/UGEL.

Anexo 6. Imputación de los datos de rendimiento de los estudiantes a nivel de UGEL

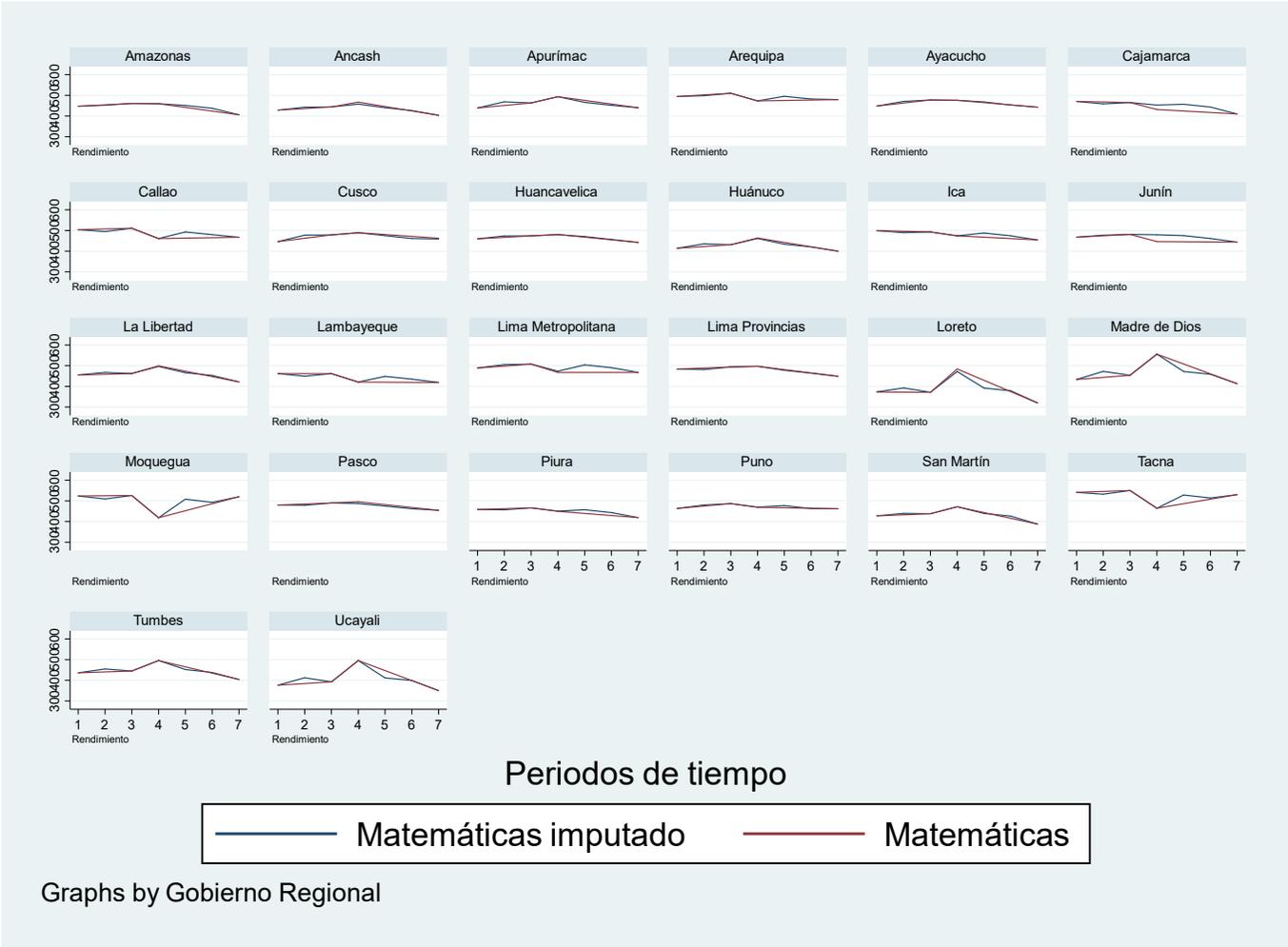
Una de las principales limitaciones del presente estudio fue realizar el análisis de eficiencia técnica para los años 2020 y 2021, dado que se usa como variable de resultado para los análisis el rendimiento de los estudiantes en matemática y lectura. Por este motivo, se optó por imputar los valores promedio a nivel de UGEL para esos años. La estrategia seguida para este ejercicio es plantear un modelo de crecimiento de los puntajes aprovechando que se contaba con información para los años 2016, 2018, 2019 y 2022. De esta manera, se contaba con un punto de inicio y fin, lo que nos permitía plantear un modelo de crecimiento de puntajes en el tiempo tanto para primaria como secundaria. Cabe señalar, que si bien se cuenta con información de rendimiento el año 2021, estos datos no tienen una cantidad de observaciones que permita tener una estimación confiable a nivel de UGEL, además que en el caso de cuarto de primaria, la base de datos busca reflejar las habilidades matemáticas de los estudiantes de estratos más bajos en términos socioeconómicos y que fueron receptores de las *tablets* del ministerio. En otras palabras, es una muestra que no permite representar adecuadamente la situación a nivel nacional y menos por UGEL.

El modelo planteado toma en consideración que el incremento de los puntajes en matemática y lectura para las diferentes UGEL no es lineal, sino más bien sigue un comportamiento cuadrático para el periodo de tiempo analizado. Asimismo, se usan como variables explicativas para las variaciones en el rendimiento de las UGEL en el tiempo las siguientes variables:

- **Periodo de tiempo:** Variable ordinal que indica el periodo de tiempo al cual pertenece cada observación. Esta variable toma valores del 1 (2016) al 7 (2022). Esta variable nos indica la tendencia de los datos; es decir, si es positiva o negativa.
- **Periodo de tiempo al cuadrado:** Variable que resulta de elevar al cuadrado el periodo al que pertenece cada observación. Esta variable indica la velocidad a la cual cambian los promedios de rendimiento de cada UGEL.
- **Tamaño de la UGEL:** Número de instituciones educativas a las que atiende la UGEL.
- **Proporción de escuelas multigrado:** Proporción de escuelas al interior de la UGEL que son unidocentes o multigrado. Esta variable solo es usada en el modelo del nivel primario.
- **Proporción de escuelas rurales:** Proporción de escuelas al interior de la UGEL que son rurales. Esta variable solo es usada en el modelo del nivel secundario.
- **Efectos fijos por región:** Variables dicotómicas de región de pertenencia de cada UGEL. Se usó como grupo de referencia a Lima Metropolitana.

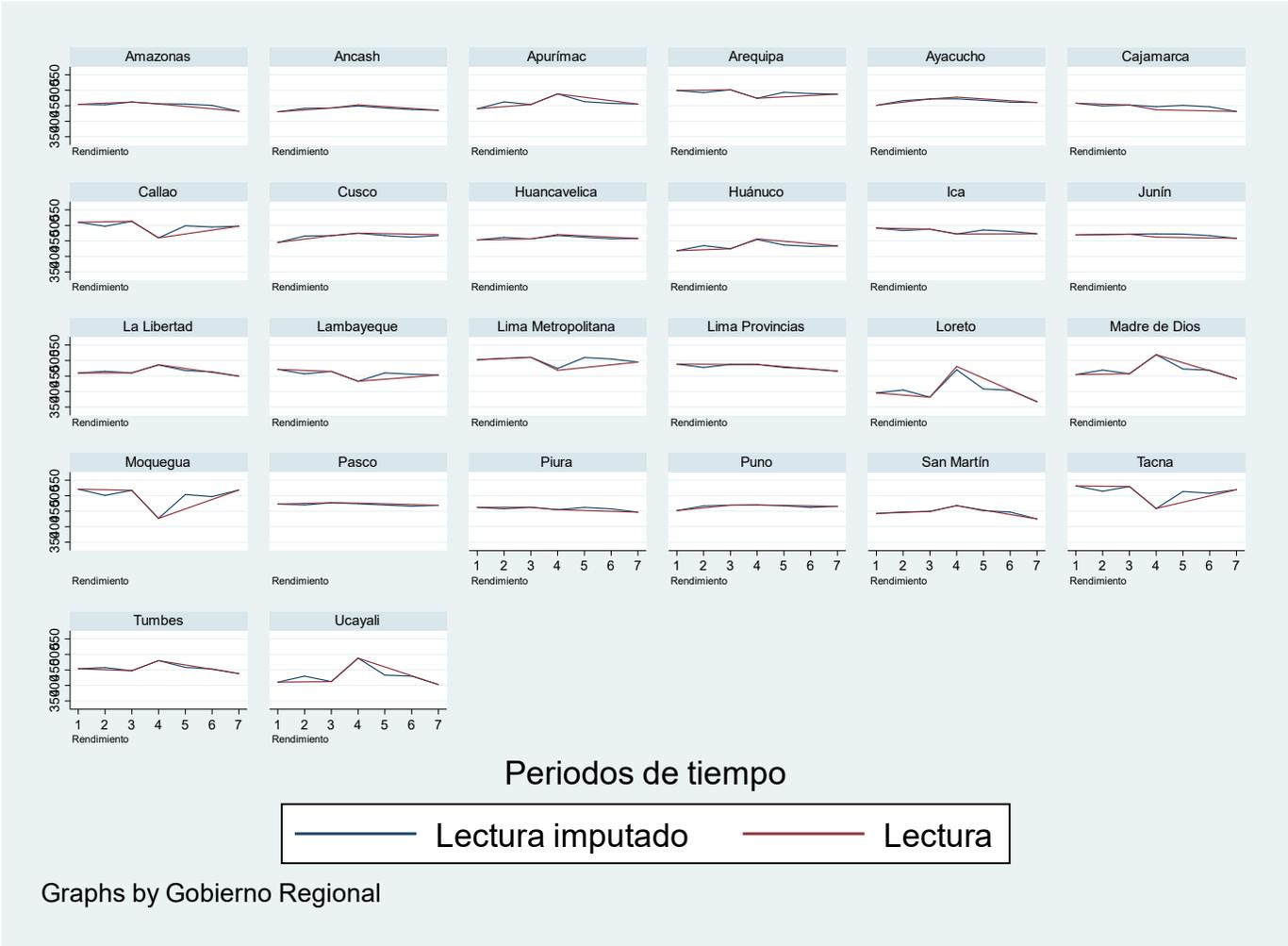
Los siguientes gráficos muestran los puntajes promedios sin imputar e imputados para cada nivel y área de conocimiento usada en los análisis.

Gráfico 1. Puntajes promedio en Matemáticas para 4to grado de primaria del 2016 al 2022.



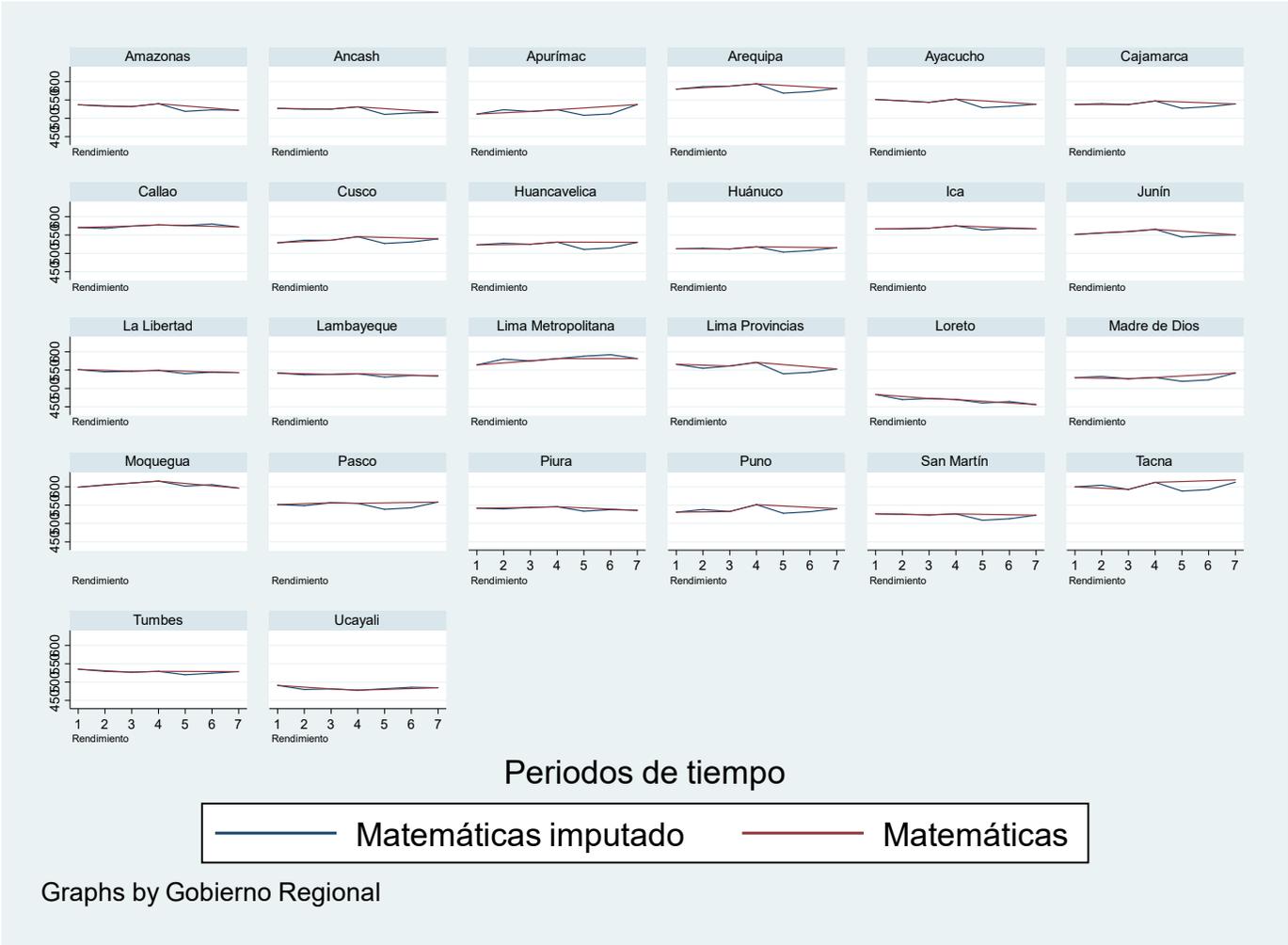
Fuente: ECE 2018-2019, 2022, Censo Escolar 2016 - 2019. Elaboración propia

Gráfico 2. Puntajes promedio en Lectura para 4to grado de primaria del 2016 al 2022.



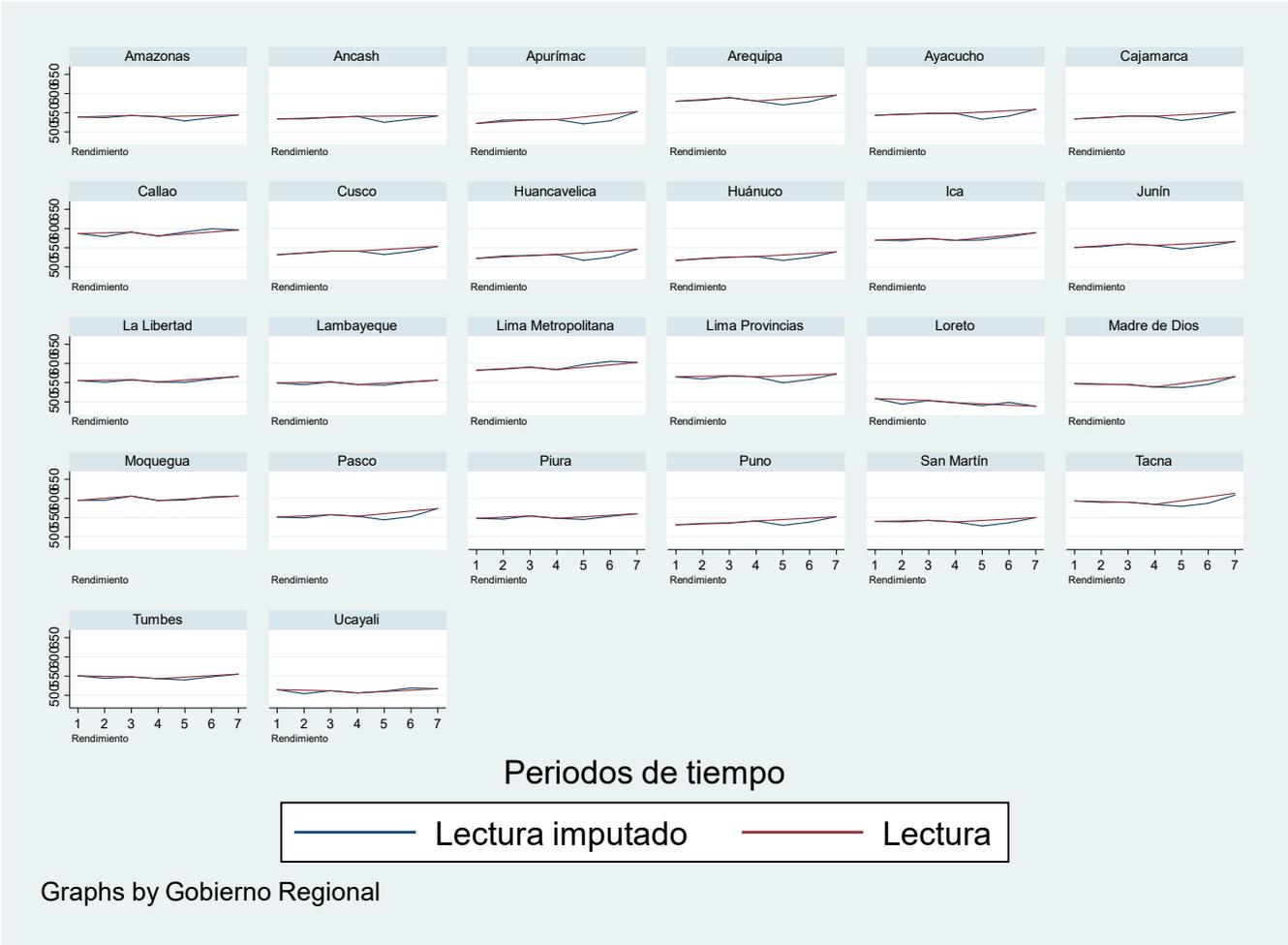
Fuente: ECE 2018-2019, 2022. Censo Escolar 2016 - 2019. Elaboración propia

Gráfico 3. Puntajes promedio en Matemáticas para 2do año de secundaria del 2016 al 2022.



Fuente: ECE 2018-2019, 2022. Censo Escolar 2016 - 2019. Elaboración propia

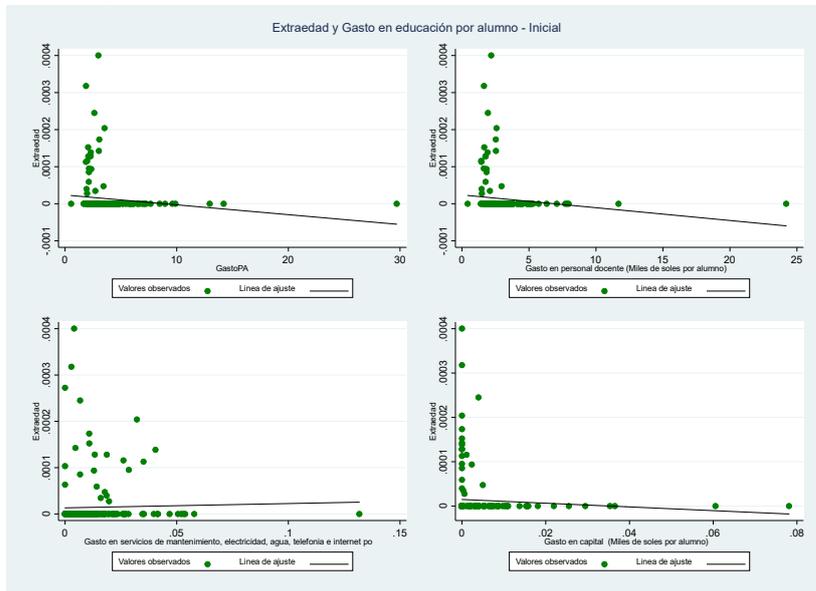
Gráfico 4. Puntajes promedios en Lectura para 2do año de secundaria del 2016 al 2022.



Fuente: ECE 2018-2019, 2022. Censo Escolar 2016 - 2019. Elaboración propia.

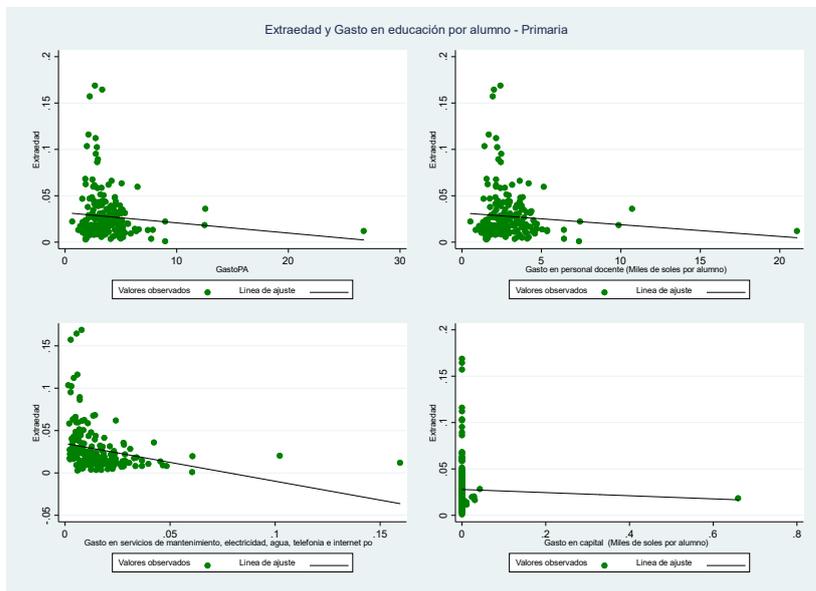
Anexo 7. Relación entre las variables de resultado e insumos escolares a nivel de UGEL

Gráfico 1. Correlación entre el gasto en educación por estudiante (total, corriente y capital) y la extraedad en inicial, 2021



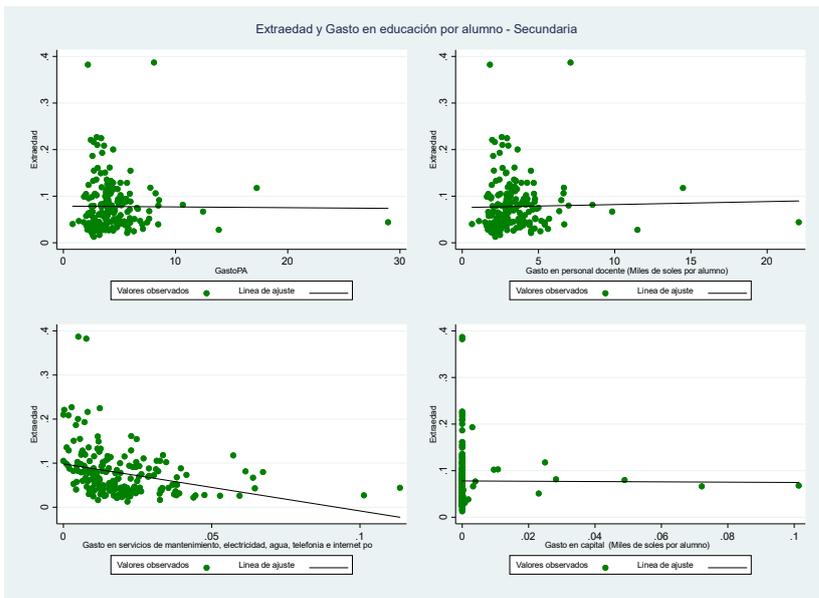
Fuente: SIAGIE 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 2. Correlación entre el gasto en educación por estudiante (total, corriente y capital) y la extraedad en primaria, 2021



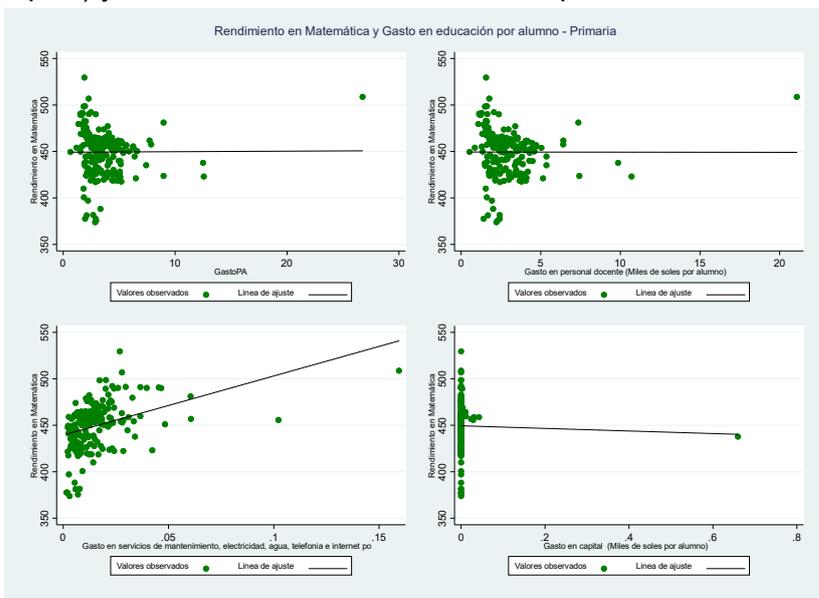
Fuente: SIAGIE 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 3. Correlación entre el gasto en educación por estudiante (total, corriente y capital) y la extraedad en secundaria, 2021



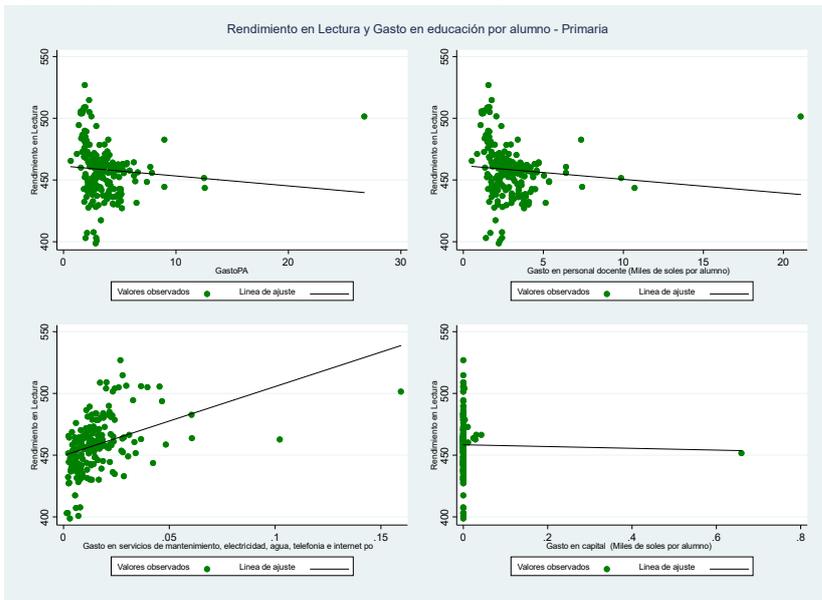
Fuente: SIAGIE 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 4. Correlación entre el gasto en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en matemática en primaria, 2021



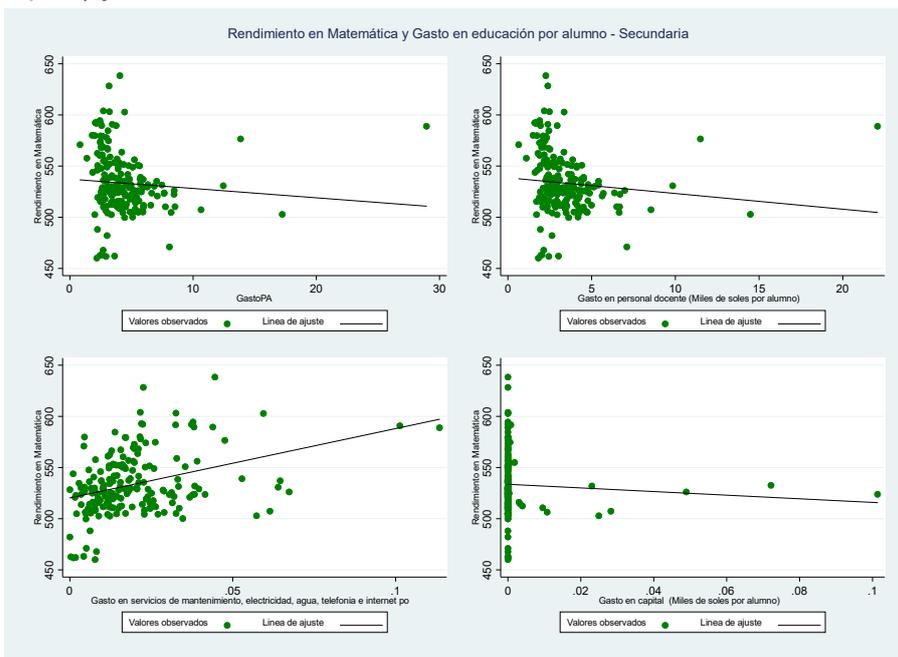
Fuente: EVA 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 5. Correlación entre el gasto en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en lectura en primaria, 2021



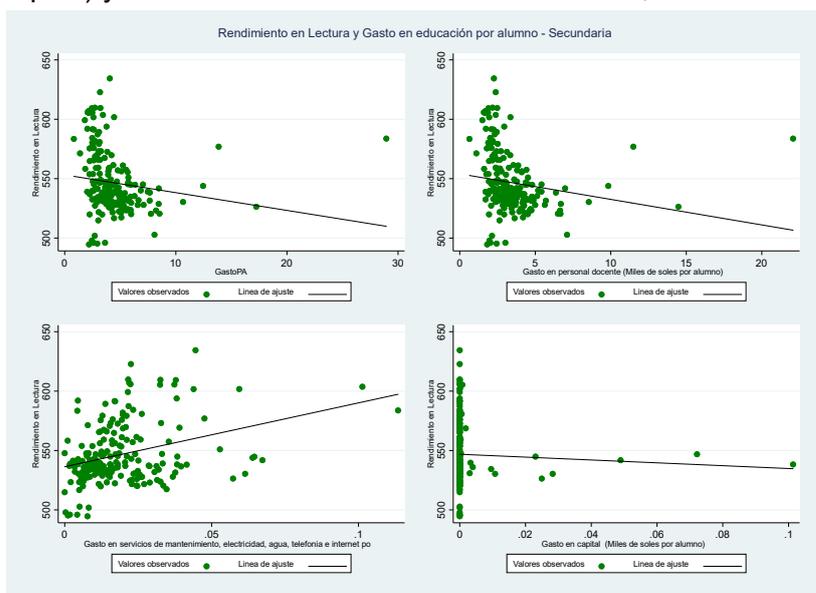
Fuente: EVA 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

Gráfico 6. Correlación entre el gasto en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en matemática en secundaria, 2021



Fuente: EVA 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

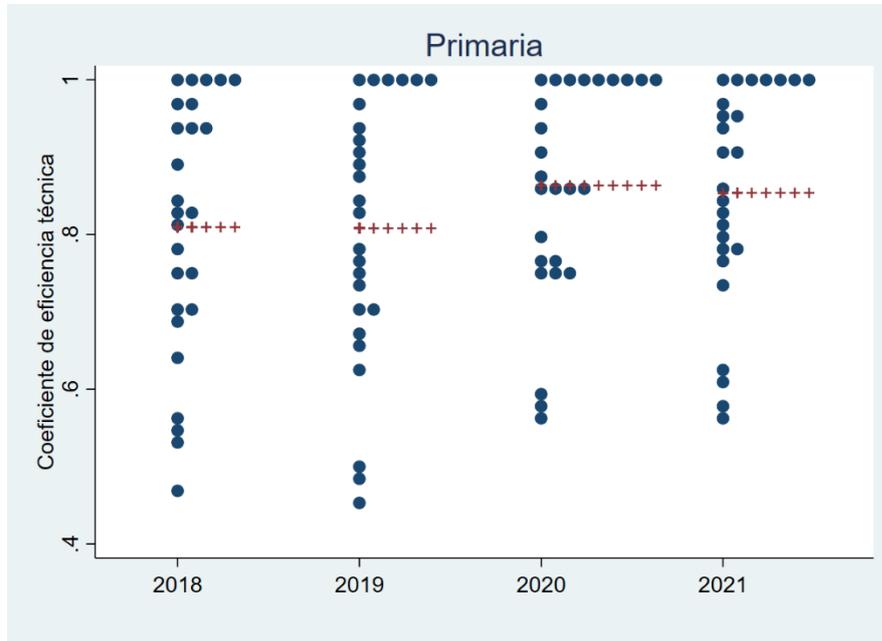
Gráfico 7. Correlación entre el gasto en educación por estudiante (total, corriente y capital) y el rendimiento en lectura en secundaria, 2021



Fuente: EVA 2021 y SIAF 2021. Elaboración propia.

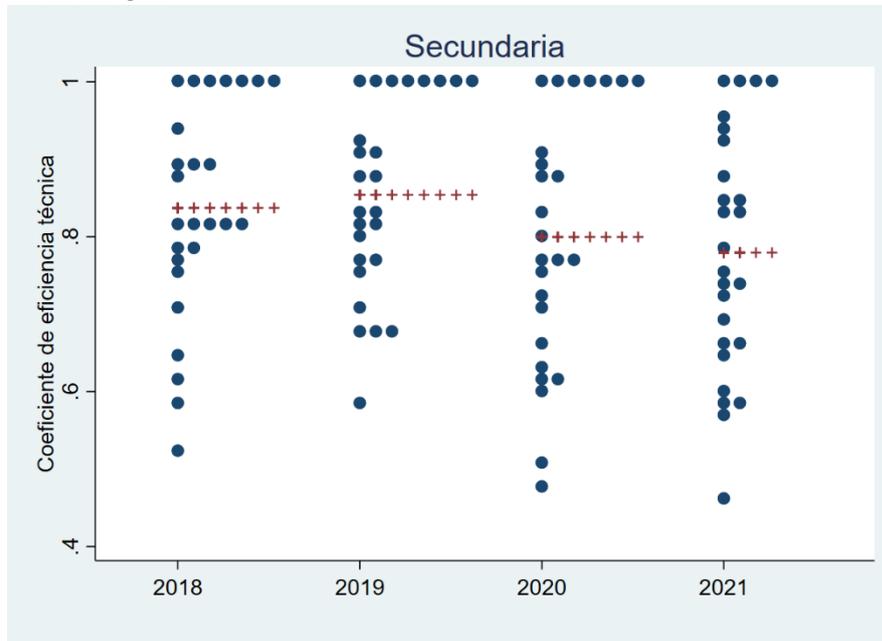
Anexo 8. Resultados del análisis de eficiencia relativa a nivel de GR y UGEL usando como insumo el gasto de capital rezagado un periodo.

Gráfico 1. Distribución de los índices de eficiencia relativa por año en primaria a nivel de GR



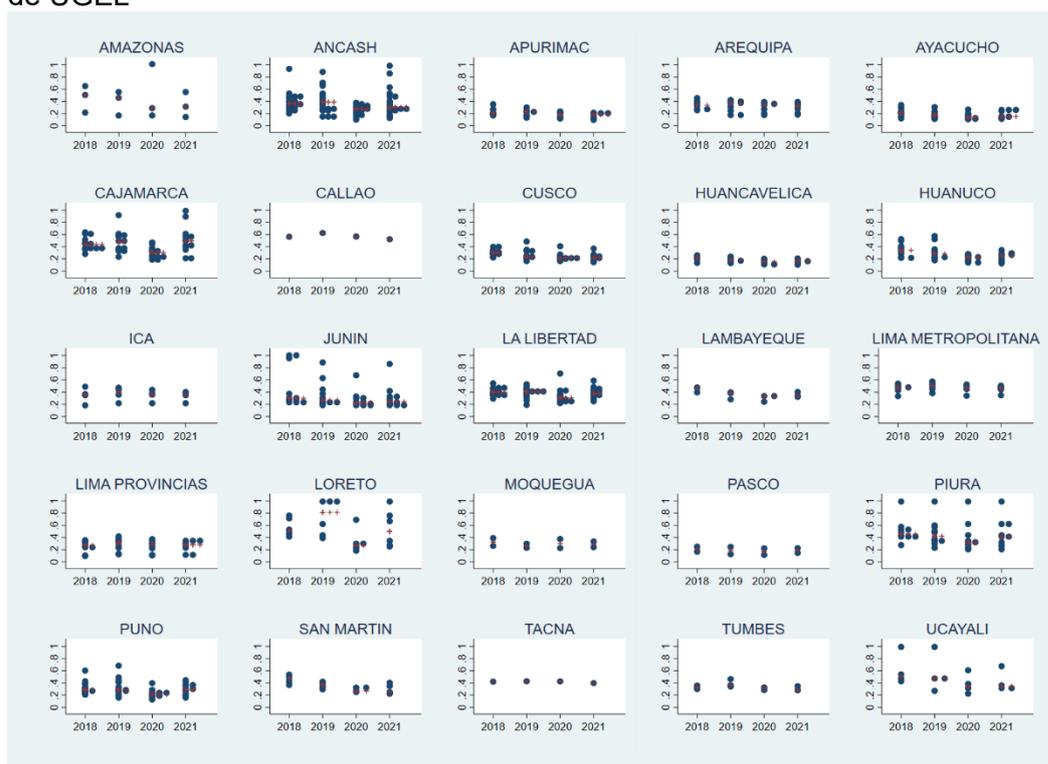
Nota: Cruces indican el valor de la mediana.
Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Gráfico 2. Distribución de los índices de eficiencia relativa por año en secundaria a nivel de GR



Nota: Cruces indican el valor de la mediana.
Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

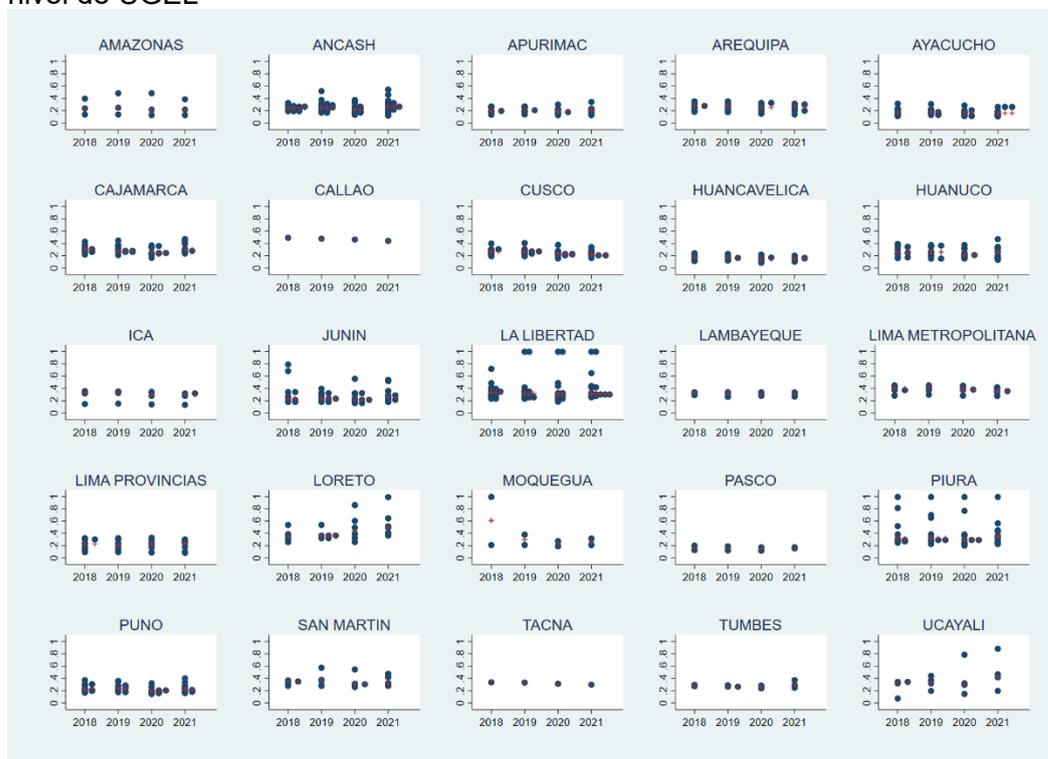
Gráfico 3. Distribución de los índices de eficiencia relativa por año en primaria a nivel de UGEL



Nota: Cruces indican el valor de la mediana.

Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

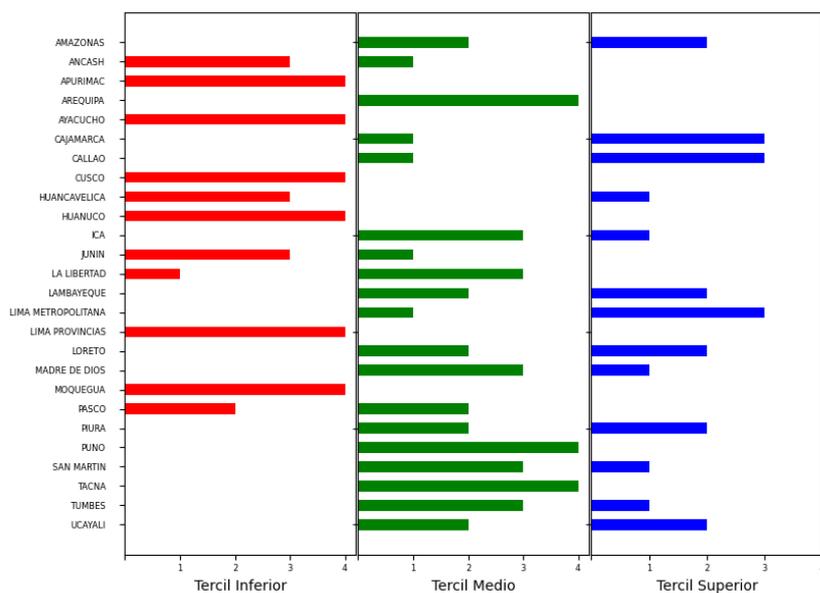
Gráfico 4. Distribución de los índices de eficiencia relativa por año en secundaria a nivel de UGEL



Nota: Cruces indican el valor de la mediana.

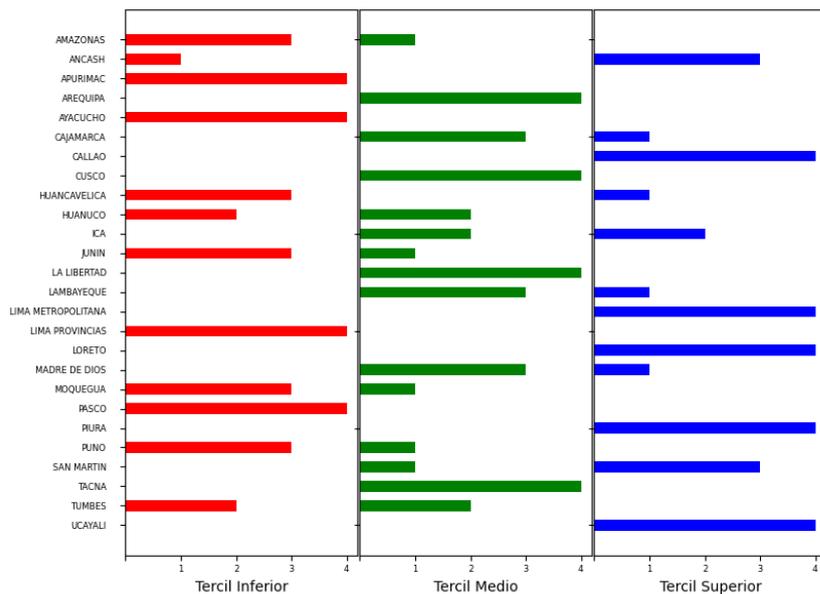
Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Gráfico 5. Número de veces que cada GR se ubica en cada tercil de eficiencia relativa, Primaria



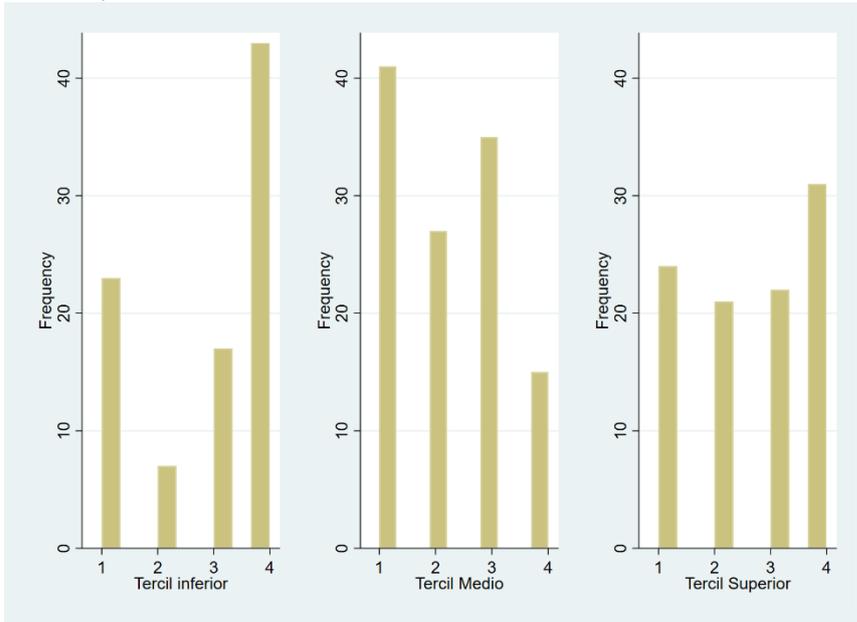
Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Gráfico 6. Número de veces que cada GR se ubica en cada tercil de eficiencia relativa, Secundaria



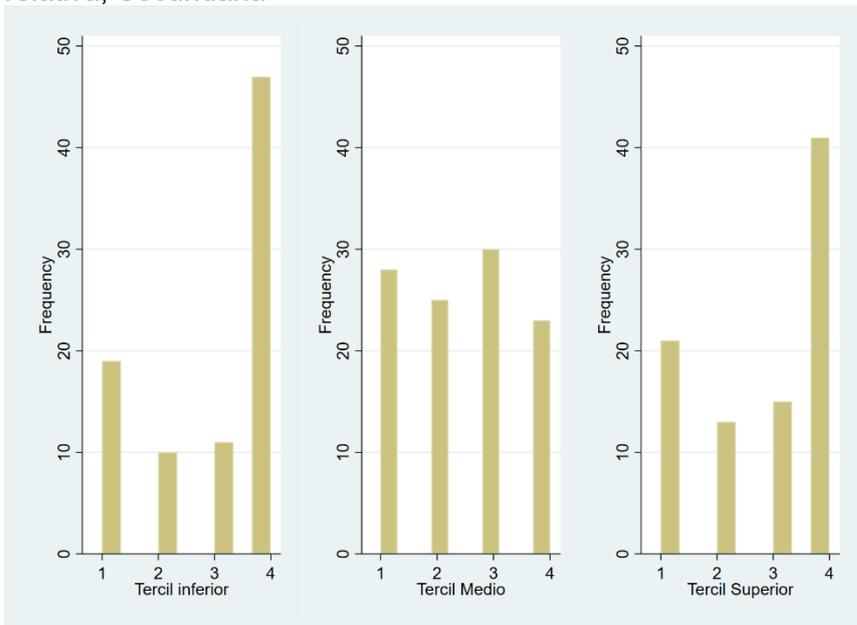
Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Gráfico 7. Número de veces que las UGEL se ubican en cada tercil de eficiencia relativa, Primaria



Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Gráfico 8. Número de veces que las UGEL se ubican en cada tercil de eficiencia relativa, Secundaria



Fuente: ECE 2018-2019, EVA 2021, SIAF 2018-2021. Elaboración propia.

Cuadro 1. Factores asociados al índice de eficiencia técnica en primaria y secundaria para los GR y UGEL

Dependiente: Índices de Eficiencia Técnica (Especificación con el capital rezagado)	Gobierno Regional		UGEL	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Tasa de analfabetismo	-0.673 (1.3802)	1.523 (1.5601)	-1.395*** (0.4734)	-0.320 (0.2815)
PBI Per Cápita	- 0.010*** (0.0018)	-0.004* (0.0022)	0.007*** (0.0013)	0.001 (0.0018)
Porcentaje de población rural	-0.398 (0.2450)	-0.652** (0.3057)	0.242** (0.0963)	-0.161*** (0.0611)
Cuenta con especialistas para monitoreo (Sí=1)	0.068 (0.0438)	0.022 (0.0433)	0.006 (0.0273)	-0.019 (0.0170)
Realizó acciones de fortalecimiento para docentes (Sí=1)	0.002 (0.0239)	0.016 (0.0235)	-0.023* (0.0121)	-0.002 (0.0071)
Tiene plan de monitoreo aprobado (Sí=1)	-0.035 (0.0347)	-0.038 (0.0252)	0.010 (0.0163)	0.001 (0.0134)
Plan de evaluación de personal				
Tiene pero no ejecutó	0.017 (0.0329)	0.032 (0.0291)	-0.002 (0.0120)	0.005 (0.0100)
Ejecutó	-0.025 (0.0289)	-0.041 (0.0531)	-0.028 (0.0176)	-0.002 (0.0078)
Logaritmo del número de instituciones en la UGEL/Departamento	0.088*** (0.0223)	0.088*** (0.0208)	0.056*** (0.0113)	0.021* (0.0118)
Logaritmo del número de UGEL bajo la DRE	- 0.099*** (0.0237)	-0.069** (0.0277)		
Constante	0.587*** (0.1876)	0.383*** (0.1350)	-0.005 (0.0824)	0.255*** (0.0841)
Varianza panel	0.070*** (0.0134)	0.091*** (0.0126)	0.140*** (0.0072)	0.119*** (0.0062)
Varianza individual	0.080*** (0.0117)	0.081*** (0.0140)	0.090*** (0.0055)	0.062*** (0.0066)
Estadísticos				
Observaciones	104	104	724	724
Correlación intraclase	0.433	0.559	0.706	0.787
p-value del Ratio de Verosimilitud de significancia conjunta	0.000	0.000	0.000	0.000

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.10

Nota: Los coeficientes de correlación intraclase ("rho") son significativos para todas las especificaciones. Se realizaron ejercicios de remuestreo con 100 repeticiones usando *Bootstrapping*, y se mantuvieron los mismos resultados.