USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Fotos del Programa SUMA. Actividades en San Martín

EVALUATION

Evaluación final de desempeño del Programa de Apoyo a la Reforma de la Educación en el Perú

Mayo 2015

Este documento ha sido producido a solicitud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Fue elaborado con la participación de Carlos Rodríguez, Emma Yep y Eduardo Prochazka, consultores de Partners for Global Research and Development LLC (PGRD), en el marco del Contrato No. AID-527-C-13-00002.

EVALUACIÓN FINAL DE DESEMPEÑO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ (SUMA)

AID-527-C-09-00001

Revisión final: mayo 2015

Las opiniones aquí expresadas pertenecen al equipo de trabajo que realizara el estudio y no reflejan necesariamente la opinión de USAID ni la del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

CONTENIDOS

ACRONIMOS iv
RESUMEN EJECUTIVO 6
EXECUTIVE SUMMARY 11
PROPÓSITO Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN 15
Propósito de la evaluación 15
Preguntas de evaluación 15
ANTECEDENTES 17
Mecanismo de operación 18
MÉTODOS DE EVALUACIÓN Y LIMITACIONES 20
Etapa de diseño de la evaluación 20
Etapa de trabajo de campo 20
Etapa de análisis y discusión 21
Limitaciones 21
HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 23
HALLAZGOS 23
Eje 01: Componente de políticas de descentralización educativa 23
1.1. ¿En qué medida el programa SUMA promovió cambios específicos en las políticas de descentralización educativa y en el marco institucional? 23
Eje 02: Calidad de la enseñanza 38
2.1 ¿En qué medida el Programa SUMA promovió modelos y estrategias de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y que fueron institucionalizados en el sector a nivel nacional y regional? 38
Eje 03: Aprendizaje extraído de la experiencia 52
3.1. ¿Cuáles fueron los elementos críticos (internos y externos) del Programa SUMA que favorecieron el logro de los resultados esperados y cuáles no? 52
3.2 ¿Qué conocimiento práctico puede ser derivado de la experiencia desarrollada por el Programa? 60
3.3 ¿Cómo capitalizar lo aprendido en el Programa SUMA dentro del diseño de nuevas intervenciones orientadas a mejorar la gestión y calidad de los servicios públicos en la Amazonía? 64
CONCLUSIONES 66
RECOMENDACIONES 68
BIBLIOGRAFÍA 70
Anexo 1: Statement of Work 73
Anexo 2: Listado de entrevistados 104
Anexo 3: Estado de los proyectos de inversión pública reportados por SUMA 106
Anexo 4: Tabla de indicadores según contrato e indicadores reportados 108
Anexo 5: El enfoque de género en el Programa SUMA 112
Anexo 6: El contexto de la descentralización 115

ACRONIMOS

AED	Academy for Educational Development (Implementing partner)
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales/National Assembly of Regional Governments
AprenDes	Innovaciones en Descentralización y Escuelas Activa
CGLDS	Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social / Local Management Committee for Social Development
CIA	Círculos de Aprendizaje/Learning Circles
CND	Consejo Nacional de Descentralización/National Council of Decentralization
CNE	Consejo Nacional de Educación/National Council of Education
CONEACES	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior no Universitaria/Council for Evaluation, Accreditation and Certification of Quality for Non-University Higher Education
CONEI	Consejo Educativo Institucional /Institutional Education Council
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación/Participatory Council for Local Education
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación/Participatory Council for Regional Education
CRA	Centro de Recursos de Aprendizaje/ Learning Resources Center
DRE	Dirección Regional de Educación/Regional Education Directorate
EBR	Educación Básica Regular/Regular Basic Education
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes/ Student Census Evaluation
EIB	Educación Intercultural Bilingüe/Intercultural Bilingual Education
FHI 360	Family Health International 360 (Implementing partner)
GL	Gobierno Local /Local Government
GRSM	Gobierno Regional de San Martín
IIEE	Instituciones Educativas/Educational Institutions
ISP	Instituto Superior Pedagógico/ Pedagogical Institute
LGE	Ley General de Educación
LOF	Ley de Organizaciones y Funciones/Organizations and Functions Law
LOPE	Ley de Organización y Funciones del Poder Ejecutivo
M&E	Monitoreo y Evaluación/Monitoring and Evaluation
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas/Ministry of Economy and Finance

MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza/Round Table for the Fight Against Poverty
MINEDU	Ministerio de Educación / Ministry of Education
MGL	Modelo de Gobernanza Local / Local Governance Model
OAAE	Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación/Office of Support for the Administration of Education
PALMA	Plan Anual Local para la mejora de los aprendizajes
PATMA	Plan Anual de Trabajo para la mejora de los aprendizajes
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros/Council of Ministers
PELA	Programa Presupuestal Estratégico Logros de Aprendizaje/Strategic Learning Achievement Budgetary Program
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional/Regional Education Project
PIP	Proyecto de Inversión Pública/Public Investment Project
PMP	Plan de Mediano Plazo / Medium Term Plan
POI	Plan Operacional Institucional/Institutional Operations Plan
PRONAFCAP	Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente/National Program for Lifelong Education and Training
SIGMA	Sistema de Información y Monitoreo del Acompañamiento/ Integrated Management and Monitoring Tracking System
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación/National System for Evaluation, Accreditation and Certification of the Quality of Education
SSII-PER	Sistema de Seguimiento e Información- Proyecto Educativo Regional /Monitoring and Information System- Regional Education Project
UGEL	Unidad de Gestión Educativa local
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	U.S. Agency for International Development

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo central de la evaluación fue analizar en qué medida el programa SUMA alcanzó los resultados esperados, e identificar los factores claves, lecciones aprendidas y recomendaciones derivadas de la experiencia.

Preguntas y enfoque metodológico

Se definieron dos preguntas referidas a los principales ejes del programa: política y marco institucional de la descentralización educativa, y estrategias y modelos sobre calidad educativa dirigidos a mejorar los logros de aprendizaje. Otras dos preguntas estuvieron referidas a los factores (internos y externos) que afectaron (positiva y negativamente) el logro de los resultados esperados, así como el conocimiento práctico que se deriva de la experiencia y puede aplicarse en el diseño de nuevas iniciativas, en el marco de la estrategia de cooperación de USAID en Perú.

El enfoque metodológico fue principalmente cualitativo, el cual combinó información documentaria disponible e información recogida a través de entrevistas con actores nacionales y regionales, y con el equipo técnico del Programa. Entre febrero y marzo del 2014, se entrevistaron un total de 53 personas entre representantes del sector educación, instancias nacionales y sociedad civil, gobiernos regionales y gobiernos locales de San Martín y Ucayali.

El contexto

El Programa *Apoyo a la Reforma en la Calidad de la Educación Básica* (SUMA), fue ejecutado por Family Health International (FHI), con una inversión de $12.9 millones entre septiembre del 2009 y junio del 2014. El Programa SUMA desarrolló una intervención a nivel nacional y regional con el propósito de brindar asistencia técnica al Gobierno de Perú para apoyar iniciativas de reforma dirigidas al mejoramiento de la calidad de la educación básica y de los logros de aprendizaje en los estudiantes.

En el periodo 2009-2013, en que se ejecuta el Programa, continua el proceso de descentralización, por el cual se han instalado gobiernos regionales y se ha cumplido formalmente con la transferencia de funciones del nivel nacional al nivel regional. Es reconocida la ausencia de apoyo en el desarrollo de capacidades para el ejercicio de las funciones transferidas. Las instancias descentralizadas no cuentan con recursos humanos calificados, tienen recursos presupuestales limitados y carecen de un marco ordenador jurídico, político y económico alineado con los enfoques de gestión pública por resultados.

A nivel sectorial, el Proyecto Educativo Nacional (PEN) ha sido aprobado y oficializado públicamente, como documento orientador y rector de las políticas educativas al nivel nacional. En las regiones, también se han aprobado Proyectos Educativos Regionales, fruto de largos procesos de participación y debate. El tránsito del nivel de planificación estratégica de largo plazo a la concreción operativa aún estaba pendiente. Por otro lado, cada año se informa al país sobre los resultados de la evaluación de aprendizajes, con consecuencias muy diversas: empieza a generarse una cultura de evaluación y de transparencia, y se discute la responsabilidad de la escuela, de los docentes, de la familia y del sector. El Consejo Nacional de Educación (CNE) instala mesas de diálogo y participación, y organismos de la cooperación e instituciones de la sociedad civil, buscan mecanismos para apoyar la implementación de las políticas educativas. La asistencia técnica nivel nacional y sub nacional es una necesidad y una demanda.

Hallazgos

En el campo normativo y de políticas, SUMA dirigió sus esfuerzos a la discusión y elaboración de la Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Educación (MINEDU) y a procesos de desarrollo de capacidades en la esfera de la planificación estratégica, a mediano plazo y a nivel operativo. Con el propósito de generar respaldo financiero para el desarrollo de capacidades, SUMA apoyó al MINEDU, gobiernos regionales y municipalidades en la formulación de proyectos de inversión pública (PIP), tomando como antecedente el PIP del Proyecto Educativo Regional de San Martin, elaborado con el apoyo de AprenDes[1] en el 2004.

A nivel de mejora de la calidad educativa, retoma el antecedente de *Escuelas Activas* de AprenDes y lo potencia a través de dos dimensiones. Dentro del aula, con la validación de las Fichas y Guías para los estudiantes, que pasan a ser los Cuadernos de Auto Aprendizaje; y apoyo al docente con nuevas herramientas metodológicas, como son los Tramos Curriculares y la Brújula Maestra, versiones acotadas y alineadas a los Aprendizajes Fundamentales, los Mapas de Progreso y las Rutas de Aprendizaje diseñadas por el MINEDU.

La otra dimensión en el marco de lo pedagógico, es el aporte a la formación docente y el desarrollo profesional, a través de los programas de capacitación de docentes, directores, acompañantes y formadores, que desde la experiencia en las regiones de intervención, permitió enriquecer el programa de formación de acompañantes pedagógicos del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) que el MINEDU desarrolla a nivel nacional.

Un aporte de valor estratégico de SUMA, porque busca la vinculación del componente de descentralización con el de calidad educativa y el enfoque de gestión territorial, es el Modelo de Gobernanza Local en Educación (MGL) que desarrolló a nivel piloto en dos distritos de San Martin. Este modelo, basado en la gobernanza dentro de la institución educativa, cuyo foco son los aprendizajes y el desarrollo de los estudiantes, con apoyo de docentes capacitados, de la familia y la comunidad, está en proceso de validación. San Martín es la única región en el país con un modelo de *gestión educativa a nivel distrital*, y que el gobierno regional ha extendido a 11 distritos más; mientras que el impulso del MINEDU ha estado dirigido a los modelos de *gestión educativa regional*.

Hitos logrados por el Programa SUMA en la política de descentralización y en el marco institucional:

- Apoyo al Ministerio de Educación en la formulación de una propuesta de Ley de Organización y Funciones (LOF), que a Noviembre 2014 no ha sido aprobada;
- Elaboración de una herramienta de costeo para mejorar el gasto público y guías para la elaboración de PIP; estudio de costeo de la educación pública rural;
- Elaboración del sistema de seguimiento a las políticas educativas regionales (SSII-PER) del Consejo Nacional de Educación (CNE);
- Participación en actividades de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza para la firma de los acuerdos de gobernabilidad y la Agenda Común Nacional del CNE por los candidatos a Presidentes Regionales;

[1]Innovaciones en Descentralización y Escuelas Activas (AprenDes) fue un proyecto de USAID por 15.4 millones de dólares, ejecutado entre julio del 2003 y agosto del 2009

- Diseño e implementación del Modelo de Gobernanza Local en educación (MGL) en dos distritos piloto de San Martín. Modelo donde el gobierno escolar transitó de la institución educativa al conjunto de instituciones del distrito, bajo el mandato del Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social (CGLDS), liderado por la autoridad municipal y responsable de la elaboración del Plan Anual de Trabajo orientado a la mejora de los aprendizajes (PATMA)
- Asistencia técnica en la elaboración de 10 Proyectos de Inversión Pública (PIP) en las regiones de San Martín (3), Ayacucho (2), Ucayali (1), Amazonas (1), Junín (1), Lima provincias (1) y el Ministerio de Educación (1) por un monto de 150 millones de soles. Tres PIP ya fueron ejecutados y tres están en proceso de ejecución.

Hitos logrados por el programa SUMA en el componente de calidad educativa y desarrollo docente y formación profesional

- Desarrollo de un estudio sobre los criterios para la identificación de las instituciones educativas (IE) de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), que fueron tomados como insumo en la elaboración de una norma nacional (RM 008-2012-MED) para el registro de este tipo de instituciones;
- Apoyo al CNE en la conducción de diálogos regionales, congresos pedagógicos, estudios e identificación de experiencias, que culminaron en la formulación de los lineamientos para el Marco del Buen Desempeño Docente, norma nacional aprobada en el 2012 (RM 0547-2012-MED);
- Actualización de los materiales de AprenDes, en Cuadernos de Auto Aprendizaje (cómo deben aprender los estudiantes), Tramos Curriculares (qué deben aprender los estudiantes mes a mes) y Brújula Maestra (estrategias metodológicas), aplicados en San Martín;
- Formación de equipos regionales de facilitadores y acompañantes pedagógicos en estrategias y contenidos curriculares en las áreas matemática y comunicación. El programa de formación fue un insumo para la capacitación de acompañantes del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA);
- Elaboración e implementación de programas de capacitación en temas de gestión, dirigidos a docentes, directores, formadores y acompañantes pedagógicos, en los distritos piloto.

Fortalezas y limitaciones

A nivel interno, SUMA contó con un equipo de profesionales competentes y comprometidos, algunos de ellos provenientes del programa AprenDes.

Entre los factores internos que limitaron la obtención de logros, el equipo de SUMA tuvo dificultades para adaptarse al cambio en el mecanismo contractual, y a las numerosas modificaciones del contrato, lo que les llevó tiempo y esfuerzo de negociación. Los cambios de contratista, de dirección y de enfoque también ocasionaron momentos de desgaste e incertidumbre en el equipo.

A nivel externo, el equipo contó con un buen grado de reconocimiento y aprobación, sobre todo en las regiones de San Martin y Ucayali donde su intervención y asistencia técnica tuvo mayor continuidad.

Sin embargo, el desafío de una gestión basada en la descentralización, el logro de resultados, la mejora de los aprendizajes y la necesidad de pasar de lineamientos de política a su aplicación efectiva, generó tensiones y falta de consensos a nivel de autoridades y funcionarios de la administración del sector educación, lo que afectó la implementación del Programa.

Conclusiones

- SUMA apoyó los procesos de reforma en el marco de la política de descentralización, sin instalar nuevas prioridades en la agenda sectorial y respondiendo a las demandas del MINEDU y otros socios estratégicos.
- SUMA buscó alinearse a los cambios en el contexto político e institucional del sector educación, para lo cual requería modificaciones programáticas que no pudieron generarse con la rapidez con que cambiaba el contexto.
- La propuesta programática de SUMA en el área de reforma política e institucional no contempló las oportunidades y amenazas del contexto, ni tuvo la capacidad de gestionar los riesgos que estas podían generar.
- SUMA desarrolló un modelo pedagógico con un paquete de herramientas metodológicas (aula / escuela / comunidad) pertinente para escuelas rurales multigrado, aportando así a la política de calidad y equidad educativa.
- SUMA desarrolló en el espacio distrital un modelo de gobernanza local, concretando en la práctica lo que la política planteaba en términos de gestión descentralizada orientada al logro de aprendizajes.
- SUMA contribuyó a la política de acompañamiento docente a nivel nacional, con una propuesta de desarrollo de capacidades en el marco Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje.
- No se ha encontrado suficiente evidencia que muestre que una mayor articulación y capacidad de respuesta coordinada de los sectores gubernamentales contribuye a mejorar los logros de aprendizaje.

Recomendaciones

- En la planificación de programas de reforma política y normativa, identificar y monitorear todos los supuestos y riesgos, con un abordaje estratégico; en la implementación, seleccionar la mejor forma para gestionar una intervención con alta flexibilidad.
- Mejorar el monitoreo de la intervención, a partir de la definición de resultados jerarquizados y articulados y el diseño de indicadores que miden tanto procesos como niveles de resultados.
- Asegurarse que las intervenciones pueden desarrollarse en los plazos previamente establecidos, a fin de garantizar cierre de las diferentes fases de la intervención.
- Incluir el enfoque de género en intervenciones que buscan la mejora de aprendizajes, dado las diferencias entre niños y niñas en los resultados de la evaluación censal de estudiantes.
- Diseñar estrategias específicas para la mejora de los aprendizajes en niños y niñas que no alcanzan el nivel 1, a partir del análisis de las causas del bajo rendimiento.
- Vincular la educación primaria con la educación inicial, basados en la evidencia de que el estímulo en la primera infancia redunda en la lecto escritura de los primeros años de primaria.
- Gestionar los conocimientos generados de estudios e investigaciones para consolidar las bases de las políticas y medidas educativas.
- Apoyar al MINEDU en la consolidación de un observatorio nacional de buenas prácticas pedagógicas, incluidas las generadas por SUMA.
- Acompañar en San Martín el proceso de evaluación del Modelo de Gestión Educativa Local, a fin de completar la validación iniciada por SUMA. Buscar la articulación del modelo local en el organigrama del modelo de Gestión Educativa Regional, definiendo roles y vinculaciones entre los actores.

- En San Martín, potenciar la implementación del Modelo de Gestión Educativa Local en los 11 nuevos distritos ya definidos, incorporando a los actores económicos más dinámicos de los sectores productivos.

EXECUTIVE SUMMARY

The main purpose of this evaluation is to analyze the extent to which the SUMA program achieved its expected results and to identify key factors, lessons learned and recommendations derived from the program's implementation.

Evaluation questions and methodological approach

The evaluation defines two questions directly related to the main components of the program: policy and institutional framework of the decentralization of education, and the introduction of strategies and models for the quality of education that will foster an improvement in the learning process. In addition, the evaluation seeks to identify the elements (internal and external) that affected (positively and negatively) the achievement of expected results and to document practical lessons learned and knowledge that can be derived from this experience and applied in the design of new initiatives in the framework of USAID's cooperation strategy.

The methodological approach is primarily qualitative, combining available secondary information with information obtained from interviewing national and regional actors and the Program technical team. In February and March 2014, the evaluation team interviewed 53 individuals, including representatives from the Ministry of Education, Regional and Local Governments in the San Martin and Ucayali regions, and experts from the National Education Council and civil society.

The context

Family Health International (FHI) implemented the Quality Basic Education Reform Support Program (SUMA), with an investment of $12.9 million between September 2009 and June 2014. The SUMA Program carried out a national and regional intervention that provided technical assistance to the Government of Peru supporting reform initiatives intended to improve the quality of basic education and student learning performance.

During the 2009-2013 implementation period, the decentralization process continued after the establishment of regional governments along with the formal transfer of previously centralized functions, albeit with a marked absence of support for the development of implementation capacity among regional entities. Decentralized entities do not have access to qualified human resources, have limited budgets, and lack the legal, political and economic framework to comply with the government's results-based public management system.

Within the education sector, the National Education Project (PEN) has been approved and adopted as the guiding document for the establishment of education policies. Regional authorities have been able to approve Regional Education Projects following long participatory processes and public debate. Although, the transition from long-term strategic planning to concrete implementation was pending. Concurrently, each year the government publicized learning achievement testing results with diverse consequences: the genesis of a culture of evaluation and transparency accompanied by a public discussion of the responsibilities of the school, the teachers, the family, and the public sector. The National Education Council (CNE) established dialogue and participatory roundtables, and donor organizations and civil society institutions searched for mechanisms to support the implementation of education policies. All the actors recognized that technical assistance at the national and sub-national levels is an urgent necessity.

Findings

At the regulatory and policy level, SUMA oriented its efforts towards the discussion and preparation of the Law on Organization and Functions (LOF) for the Ministry of Education (MINEDU) and on capacity building for medium-term and operational strategic planning. In order to generate support for the public funding of capacity building processes, SUMA supported the MINEDU, Regional Governments and Municipalities to develop public investment projects (PIP), using the San Martin Regional Education Project, developed with the support of the USAID AprenDes[2] project, as a model.

To improve the quality of education, SUMA builds on the AprenDes *Active Schools* experience and improves it in two areas. Inside the classroom through the validation of student Notebooks and Guides, which become Self-Teaching Notebooks. In support of teachers, through the provision of new methodological tools, such as 'Curriculum Paths' and the 'Teacher Compass', which are abridged versions of the MINEDU tools: Fundamental Knowledge, Progress Maps, and the Learning Paths.

The project contributes to the pedagogic dimension of training and professional development through training programs for teachers, school principals, and trainers, which, based on the experience acquired in the regional intervention areas, have fostered improvement in teaching coaches training activity carried out at the national level by the Strategic Learning Achievements Program (PELA).

The Local Governance in Education model, carried out at a pilot level in two districts of the San Martin Region, is a contribution of strategic value because it links the decentralization component with the educational quality component and the territorial management approach. This model, based on governance within the educational institution, focusing on learning and student development with the assistance of trained teachers, family and community, is being validated. San Martin is the only region in the country with an educational management model at the district level, which the Regional Government has extended to eleven additional districts. Meanwhile, MINEDU's efforts have been oriented towards Regional Educational Management models.

SUMA Program's milestones in decentralization policy and at the institutional framework:

- Support to the Ministry of Education for the formulation of its Law on Organization and Functions (LOF), which by November 2014 had not been approved.
- Design of a costing tool to improve public expenditure and provide guidelines for the preparation of Public Investment Projects (PIP). A cost study for rural public education.
- Design of the Monitoring System of Regional Education Policies (SSII-PER) for the National Education Council.
- Participation in activities of the Roundtable for the Fight against Poverty (MCLCP) to foster the commitment of regional presidential candidates to governance agreements and the National Education Council's National Common Agenda.
- Design and implementation of the Local Governance in Education model (MGL) in two pilot districts of the San Martin region. The model transitioned school governance from the education institution to the whole of the district's institutions under the leadership of the Local Management Committee for Social Development (CGLDS). The CGLDS is responsible for preparing the Annual Work Plan

[2] Innovation in Decentralization and Active Schools (AprenDes) was a 15.4 million U.S. dollar USAID project, implemented from July 2003 through August 2009.

for the Improvement of Learning (PATMA).

- Technical assistance for the preparation of ten PIP in different regions: three in San Martín, two in Ayacucho, one in Ucayali, one in Amazonas, one in Junín, one in provincial Lima (excluding Metropolitan Lima), and one for the Ministry of Education, for a total of 150 million soles. Three of these PIP have been implemented and three are being implemented.

SUMA Program's milestones in the quality of education component and in teacher development and professional training.

- Development of a study on identification criteria for Intercultural Bilingual Education Institutions, which was selected as an input in the creation of national standards for the registration of such institutions (RM 008-2012-ED).
- Support to the CNE to conduct regional discussion meetings, pedagogical congresses, studies, and the identification of experiences. Support culminated in the elaboration of national standards for the Good Teaching Performance Framework (RM 0547-2012-ED).
- Update of AprenDes materials used in the San Martin Region: Self-Teaching Notebooks (how students must learn), Curriculum Paths (what should students learn month by month), and the Teacher Compass (methodological strategies).
- Training of regional teams of pedagogic facilitators and coaches for curricula strategies and contents in the areas of mathematics and communication. The training program was an input for the training of coaches of the Strategic Learning Achievements Program (PELA).
- Design and implementation of management training programs in pilot districts for teachers, school principals, trainers, and pedagogic coaches.

Strengths and Weaknesses

At an internal level, SUMA had a team of competent and committed professionals, some of which had participated in the AprenDes program.

Among the internal factors that limited attaining major achievements, the SUMA team had difficulties adapting to a different contract mechanism –instead of a Cooperative Agreement- and to numerous contract modifications, which required time and effort to negotiate. The changes in contractor, leadership and focus also contributed to moments of stress and uncertainty for the team.

At an external level, the team obtained a good degree of recognition and approval, especially in the San Martin and Ucayali regions, where their intervention and technical assistance was more sustained over time.

However, the program suffered from tension and lack of consensus among education sector authorities and functionaries resulting from the pressure to decentralize management, achieve results, improve learning, and move from policy guidelines to effective implementation.

Conclusions

- SUMA supported decentralization reform processes without inserting new priorities in the sector agenda while responding to the demands of MINEDU and other strategic partners.
- SUMA sought to align itself with changes in the education sector's political and institutional context, which required programmatic changes that could not keep pace with the changes in the context.

- The program design did not account for the opportunities and threats posed by the implementation context, nor did it have the capacity to manage these risks as they arose.
- SUMA carried out a pedagogical model with a package of methodological tools (classroom / school / community) appropriate for rural multi-grade schools, which contributed to the policy of quality and equitable education.
- At the district area level, SUMA developed a local governance model that put into practice what education policy proposed in terms of a decentralized management model oriented towards the achievement of learning.
- SUMA contributed to the policy of teaching coaching at the national level with its proposal for capacity building in the framework of the Strategic Learning Achievements Program (PELA).
- The evaluation team has not find enough evidence to validate the hypothesis that stronger coordination and response capacity from the different government levels contributes to improve *learning achievements*.

Recommendations

- During the strategic planning for a policy and regulatory reform intervention, identify and plan to monitor all critical assumptions and risks; for implementation, identify a flexible management approach that allows regular adaptations to an evolving environment.
- Improve monitoring of the intervention, defining hierarchical and articulated results, and designing indicators to measure processes, outputs and outcomes.
- Ensure that the project timeframe is sufficient to allow for the completion of the different project phases, budgeting time for adjustments as reasonable.
- Include a gender focus on interventions that seek to improve learning, given the differences measured between boys and girls in the results of the national learning achievement test.
- Link primary education with pre-primary education based on the evidence that early childhood stimulation contributes to reading and writing during the initial years of primary school.
- Design specific strategies to improve learning among girls and boys that do not reach level 1, based on an analysis of root causes of poor performance.
- Apply knowledge generated from studies and research to consolidate education policies and interventions
- Support MINEDU to establish a national observatory of pedagogical best practices, including those generated under SUMA.
- In San Martin, accompany the evaluation of the Local Education Management Model in order to complete the validation process that SUMA initiated. Look to articulate the local model within the framework of the Regional Educational Management Model, defining the roles and linkages of the different actors.
- In San Martín, support and strengthen the implementation of the Local Education Management model in the eleven new districts, engaging dynamic economic actors from the productive sectors (for instance, those of the milk basin, or the coffee basin).

PROPÓSITO Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Propósito de la evaluación

La evaluación del Programa de Apoyo a la Reforma de la Calidad de la Educación Básica en el Perú (SUMA) busca establecer si el diseño de la iniciativa respondió a la problemática que le dio origen, si los resultados obtenidos fueron los que se esperaban y si la manera en que fueron logrados fue la más adecuada.

Esta evaluación de desempeño está centrada en dos componentes clave del Programa: la política y marco institucional de la descentralización educativa, y la calidad de la enseñanza. El Programa planteó los siguientes resultados referidos a estos componentes:

- Gestión educativa participativa y descentralizada
- Calidad de la enseñanza mejorada

Los objetivos específicos de la evaluación son dos: en primer lugar, analizar críticamente el nivel de logro de los resultados esperados relacionados con la política y marco institucional de la descentralización educativa y la calidad de la enseñanza y, en segundo lugar, identificar los factores de éxito, lecciones aprendidas y recomendaciones claves derivadas de los componentes evaluados, que puedan ser útiles en el marco de la nueva estrategia de cooperación de USAID Perú.

El personal de USAID Perú constituye el usuario principal de los resultados de esta evaluación. En el marco de la estrategia de cooperación (2012 – 2016), se espera que integren y utilicen dichos resultados en los procesos de diseño, gestión, monitoreo y medición de nuevas iniciativas.

Los funcionarios del MINEDU, a nivel central o regional, también constituyen otro tipo de usuario de los resultados. Serán quienes identifiquen el valor agregado y posible institucionalización de lo aprendido en relación con la gestión educativa descentralizada y la capacitación docente y desarrollo profesional.

Los miembros de distintas redes, tales como las de carácter académico, cooperación internacional, sociedad civil, etc., también están incluidos dentro de los destinatarios de la presente evaluación. Los resultados aquí presentados pueden servir de referencia para su trabajo institucional.

Preguntas de evaluación

Los objetivos mencionados líneas arriba son operacionalizados por medio de cuatro preguntas de evaluación. Las dos primeras están relacionadas directamente con los componentes del Programa SUMA que son objeto de análisis, y las dos siguientes abordan los aprendizajes que pueden extraerse de los componentes evaluados.[3]

[3]A partir de cada pregunta de evaluación se derivan algunas preguntas específicas, las cuales están descritas en el correspondiente anexo.

Las preguntas de evaluación son las siguientes:

1. ¿En qué medida el Programa SUMA promovió cambios específicos en la política de descentralización educativa y marco institucional?
2. ¿En qué medida el Programa SUMA promovió estrategias y modelos de educación de calidad que favorecieran el mejoramiento de los logros de los estudiantes?
3. ¿Cuáles fueron los factores (internos y externos) que afectaron (positiva y negativamente) el logro de los resultados esperados?
4. ¿Cuál es el conocimiento práctico que puede ser derivado de la evaluación del Programa SUMA y que puede ser aplicado en el proceso de diseño de nuevas iniciativas en el marco de la nueva estrategia de cooperación de USAID Perú?

Cada una de las preguntas principales contiene varias sub preguntas referidas a la priorización de problemas, la pertinencia y articulación de la propuesta con los problemas, la razón de las modificaciones programáticas, los procesos desarrollados por SUMA para fortalecimiento de políticas y evidencias como resultados, las buenas prácticas identificadas por el Programa y el nivel de apropiación por el sector, contenidos y procesos claves implementados por SUMA, procesos de diálogo, desarrollo de capacidades y tomas de decisión promovidas por SUMA, funcionalidad de la estructura organizacional del Programa, factores internos y externos que contribuyeron o limitaron el logro de resultados y decisiones no previstas asumidas por SUMA.

Los hallazgos de la evaluación se presentan en función de las preguntas y sub preguntas descritas.

ANTECEDENTES

El convenio establecido entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Gobierno del Perú en el 2008 (Nro. 527-0423), señala que USAID colaborará con el Gobierno Peruano para "Mejorar la calidad de la Educación Básica en áreas (geográficas) menos favorecidas". Para ello, identificará factores clave para mejorar la calidad y la equidad de la educación básica, apoyará los esfuerzos del Gobierno Peruano para lograr reformas sistémicas y macro institucionales, y desarrollará capacidades a nivel nacional, regional, y local. El Convenio plantea dos resultados:

1. Fortalecimiento de una gestión educativa participativa y descentralizada, a través de una mejora del marco institucional y de políticas a nivel nacional, regional y local, a fin de fortalecer la gestión educativa, apoyando el desarrollo de capacidades en los niveles regionales/locales en el campo de la planificación, organización, gestión, financiamiento, monitoreo y evaluación. Otras líneas de fortalecimiento son los sistemas de información para planificación y toma de decisiones, el desarrollo de estrategias para incrementar la inversión en educación, la creación de alianzas público-privadas en favor de la educación pública, apoyo a iniciativas del Gobierno Peruano y de la sociedad civil para promover diálogos de política educativa y rendición de cuentas sobre procesos y resultados educativos.
2. Calidad de la enseñanza mejorada. Para ello, se apoyará la mejora de los sistemas de formación docente, sistematizando y aprovechando experiencias exitosas del ámbito nacional e internacional, el diseño de los programas de capacitación en servicio de maestros de escuelas rurales multigrado, y el desarrollo de estándares y materiales educativos. Asimismo, se dará asistencia técnica para evaluar prácticas innovadoras con potencial de aplicación a mayor escala como parte de políticas nacionales, tales como estrategias de acompañamiento pedagógico, procesos de diversificación del currículo, uso de tecnologías en educación, propuestas para la enseñanza de las matemáticas, entre otras.

En este marco, se estableció el contrato para el desarrollo del Programa de Apoyo a la Reforma de la Educación Básica de Calidad (SUMA). El Programa SUMA tuvo como propósito ofrecer servicios de asistencia técnica al Gobierno del Perú para apoyar iniciativas de reforma orientadas a mejorar la calidad de la educación básica, en general, y los resultados de aprendizaje de los estudiantes, en particular. Su intervención fue a nivel nacional y regional, aunque al final se concentró en una sola región, San Martín.

Constituyó el mecanismo principal de implementación de las prioridades programáticas del área de educación de USAID/Perú entre los años 2009 y 2013, y reflejó el tránsito a otro estilo de intervención: de una implementación directa en las escuelas, a una de apoyo y asistencia técnica en las prioridades de política definidas por la contraparte, en este caso el Ministerio de Educación (MINEDU). Así estaba establecido tanto en el documento original de formulación y aprobación del Programa SUMA como en sus posteriores modificaciones:[4]

> *"… las actividades bajo este contrato apoyarán los planes y prioridades del gobierno en educación básica. Están alineadas con los planes estratégicos y operativos del Perú, como el Proyecto Educativo Nacional (PEN) de largo plazo, Educación para todos, y el Plan estratégico Multianual del sector, así*

[4] Esta referencia es extraída de la versión castellana del contrato original. En las enmiendas posteriores (elaboradas a partir de ajustes programáticos) la referencia respecto al alineamiento permanece inalterada.

como con las prioridades establecidas durante la Reunión Ministerial de Educación en el Foro de Cooperación Económica Asia-pacífico 2008." (Contrato AID-527-C-09-00001 / Sección C.1.4)

Para el equipo evaluador, esta iniciativa buscó promover y consolidar reformas de políticas del sector educación en el Perú. La naturaleza del Programa SUMA fue entonces, de incidencia política y de validación de propuestas, herramientas, estrategias y materiales que pudiesen constituir evidencias (demostraciones empíricas) que apoyasen los procesos de formulación e institucionalización de las reformas en curso dentro del sector educación.

A diferencia del programa Innovaciones en Descentralización y Escuelas Activas (AprenDes), desarrollado entre el 2003 y el 2009, que privilegió sobre todo, los componentes de gestión pedagógica e institucional al interior de la Institución Educativa (IIEE), el Programa SUMA amplió su espectro de intervención: asumió el fortalecimiento de la capacidad de gestión descentralizada y participativa de la educación como eje de trabajo, sin dejar a un lado el mejoramiento de los procesos educativos a nivel de aula.

Mecanismo de operación

La implementación operativa de iniciativas como el Programa SUMA, según la política global establecida por USAID desde hace algunos años atrás, requería establecer una relación contractual con algún operador de origen norteamericano. El contrato inicial fue firmado en setiembre del 2009 con Academy for Educational Development (AED) y en junio del 2011 con Family Health International 360 (FHI 360).[5] En ambos casos, dichos operadores reclutaron personal nacional (personal permanente y consultores de corto plazo) para la implementación del conjunto de actividades consignadas en el mencionado contrato.

Como mecanismo de operación, el contrato tiene una naturaleza distinta a la de un Acuerdo de Cooperación, y define un margen distinto de flexibilidad y adecuación programática. En el ciclo de vida del programa que precedió a SUMA -AprenDes- el instrumento de gestión empleado fue un acuerdo de cooperación. Éste tipo de mecanismo favoreció la adecuación ágil de la oferta programática a las demandas del entorno. Esta flexibilidad no se evidenció a lo largo del ciclo de vida del Programa SUMA según la percepción de sus implementadores locales que venían de trabajar en AprenDes bajo otra modalidad operativa.

El contrato que rigió el Programa SUMA estuvo caracterizado por definir actividades específicas o requisitos, según el lenguaje del mismo, dentro de plazos de tiempo determinados, y bajo el supuesto de que su realización conducía a ciertos logros. La medición de las actividades se hacía por medio de indicadores directamente relacionados con ellas, por tanto, sin aporte acumulativo y estratégico para estimar el nivel en que fueron alcanzados los logros. Los productos llegaron a visibilizarse por medio de entregables, tales como balances, informes, diagnósticos, recomendaciones, todos los cuales constituyen insumos. Este tipo de estructura de resultados no fue diferente a la desarrollada en el marco del Programa AprenDes, sin embargo lo distinto fue el nivel de rigidez, a decir de los operadores de SUMA, por estar basado en un contrato.

[5] No es objeto de esta evaluación de desempeño dar cuenta de las razones que motivaron el cambio de operador norteamericano, sin embargo, tal como se mencionará más adelante, dicho tránsito afectó la implementación programática en cierto nivel.

Desde la perspectiva de quien diseñó el Programa SUMA y determinó una estructura de actividades orientadas al logro de ciertos resultados, todo pudo tener sentido; sin embargo, algunas de las actividades definidas, con el transcurrir del tiempo dejaron de ser pertinentes. Así lo experimentó el equipo implementador cuando identificó que el tema de la evaluación del desempeño docente no era del interés del MINEDU, eliminándose con una modificación contractual casi al final del período[6].

Así, en el marco de una iniciativa que buscó apoyar los procesos emergentes de reforma de políticas sectoriales, el contrato como mecanismo de operación resultó ser para los operadores, un instrumento de gestión poco flexible, considerando las (nuevas) demandas que provenían del quehacer diario con las contrapartes y aliados, y las ventanas de oportunidad que se abrían en ciertas circunstancias. Esa escasa flexibilidad se tradujo en largos y desgastantes procesos para presentar, discutir, negociar y acordar, finalmente, cambios en la propuesta programática.

De cierta manera, la percepción respecto a la escasa plasticidad del Programa SUMA iba en sentido contrario de uno de los principios sobre los cuales fue definida dicha iniciativa y que en cada enmienda se volvía a ratificar: el trabajo en torno a procesos de reforma sectorial exige una respuesta rápida frente a los cambios que la contraparte (en este caso el MINEDU) podía plantear.

> *"USAID recognizes that reform situations are fluid and that the needs and priorities of the host country and USAID can shift. Within this context, it shall be necessary for technical assistance to remain flexible in order to respond rapidly to the needs of the host country. When political will, resources, and vision all come together, the contractor shall be ready to seize the moment."*(Contrato y enmiendas 06 y 11)

[6] El requisito 2.4 definido en el contrato original definía que el Programa SUMA iba a apoyar la creación de sistemas de evaluación del desempeño docente. Por medio de una posterior enmienda, dicho requisito fue eliminado.

MÉTODOS DE EVALUACIÓN Y LIMITACIONES

El propósito de la evaluación fue identificar si el diseño de la iniciativa respondió a la problemática que le dio origen, si los resultados obtenidos fueron los que se esperaban, y si la manera en que fueron logrados fue la más adecuada.

Se aplicó un método mixto que combinó el análisis de la información documentaria disponible y la información cualitativa proveniente de entrevistas aplicadas en Lima y las regiones de San Martin y Ucayali. El Programa no contaba con una línea de base, que hubiera permitido identificar mejor los avances respecto a una situación inicial. La evaluación comprendió tres etapas, que se describen a continuación.

Etapa de diseño de la evaluación

Se definieron las preguntas sobre los dos componentes clave del Programa SUMA -objeto de la evaluación- la política y marco institucional de descentralización educativa y la calidad de la enseñanza.

En esta etapa se verificó la ausencia de un marco lógico y de un árbol de problemas en el diseño del Programa, ante lo cual se procedió a re-construir las hipótesis de desarrollo a partir de la lectura de los componentes, resultados esperados y la estrategia de operación para alcanzarlos.

Asimismo se procedió a la elaboración de una matriz de variables, la elaboración de guías de entrevista y cuestionarios para el trabajo de campo, el listado de actores clave a ser entrevistados y el plan de trabajo de campo.

Etapa de trabajo de campo

Previo al trabajo de campo, el equipo de evaluación realizó la lectura de la documentación del Programa: el contrato y sus enmiendas, los planes de monitoreo y sus reportes, y los informes técnicos correspondientes a la etapa de ejecución.

A continuación, se procedió a la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a informantes seleccionados en Lima, San Martin y Ucayali. Las entrevistas fueron grabadas previo consentimiento de los entrevistados.

El principal criterio para seleccionar a los informantes fue su vinculación con el Programa. Además se consideró su representatividad dentro del sector público y la sociedad civil. Se seleccionaron informantes del:

a) Sector público: autoridades y funcionarios del Ministerio de Educación, Gobierno Regional, Dirección Regional de Educación (DRE), Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), alcaldes distritales y sus equipos de gobierno.

b) Sociedad civil: representantes del Consejo Nacional de Educación (CNE) y la Mesa de Lucha contra la Pobreza (MLCP), tanto nacional como regional. También se incluyeron consultores independientes y líderes de opinión en la temática educativa, y la cooperación internacional con proyectos de educación en las regiones del Programa.

c) Integrantes del programa SUMA.

En total se entrevistaron a 53 informantes, 36 en las regiones de San Martín y Ucayali (listado completo en el Anexo 2).

Tabla 1: Número de informantes entrevistados

	Lima	San Martín	Ucayali	Total
MINEDU/DRE	2	7	11	20
UGEL/Red		13		13
Sociedad civil	10	---	3	13
Programa SUMA	4	2	---	6
USAID	1			1
Total	17	22	14	53

Cabe señalar que en Lima se encontraron casos de informantes que no accedieron a una entrevista -dos personas del MINEDU, tres de sociedad civil y un antiguo colaborador del Programa.

Etapa de análisis y discusión

Una vez completado el trabajo de campo, la siguiente fase correspondió al análisis y triangulación de la información obtenida de las dos fuentes disponibles: la documentación del Programa SUMA y las entrevistas aplicadas.

Las entrevistas fueron transcritas y organizadas por preguntas en matrices para el análisis. En ellas se organizaron las respuestas a las preguntas de evaluación y la identificación de las evidencias correspondientes, en procesos de discusión que involucraron al líder del equipo de evaluación y los dos especialistas en educación. Los hallazgos iniciales fueron presentados y discutidos con el equipo de USAID Perú.

Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) fueron un insumo del informe de evaluación. La base de datos de San Martín se solicitó formalmente a la Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del MINEDU, y los indicadores resumen se calcularon para el conjunto de instituciones educativas (IIEE) de los distritos en los que trabajó el Programa SUMA.

La información del estado de los proyectos de inversión pública (PIP) promovidos por SUMA fue tomada de Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Limitaciones

Las limitaciones de esta evaluación tienen dos fuentes: el diseño del Programa y las dificultades encontradas en el trabajo de campo. Con relación al diseño, no se encontró documentación referida a la teoría de cambio que da origen al proyecto. Tampoco se encontró documentación del Programa que dé cuenta de su planificación (marco lógico, árbol de problemas), de su propuesta de intervención y de un diagnóstico contextualizado con una mirada estratégica que considere los posibles cambios en el proceso de descentralización o en las prioridades de la gestión en educación.

El cierre del Programa SUMA coincidente con el período de la evaluación externa, limitó el acceso a información y documentos de manera oportuna. De otro lado, la transición de autoridades en el Ministerio de Educación dio lugar a que USAID recomiende la postergación de las entrevistas a funcionarios clave cercanos al proyecto, y que posteriormente al dejar sus cargos en MINEDU no aceptaron ser entrevistados. Finalmente, el trabajo de campo en regiones se planeó en periodo de vacaciones escolares, razón por la cual no se pudo contar con informantes a nivel de las instituciones educativas de las zonas de intervención.

HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

HALLAZGOS

Esta evaluación, al estar centrada en el desempeño del Programa SUMA, busca identificar los hechos objetivos que afirmen o no el cumplimiento de los logros previstos, la forma en que fueron alcanzados y la identificación de logros no previstos.

Esta sección está organizada alrededor de tres ejes de análisis: el primero sobre el componente de políticas de descentralización educativa, el segundo aborda la calidad de la enseñanza y el tercero presenta el conocimiento práctico extraído de la iniciativa evaluada.

Eje 01: Componente de políticas de descentralización educativa

1.1. ¿En qué medida el programa SUMA promovió cambios específicos en las políticas de descentralización educativa y en el marco institucional?

En su primer componente, el Programa SUMA privilegió el fortalecimiento de capacidades, a nivel nacional y sub nacional, relacionadas con la gestión de la educación en un contexto de descentralización. En este marco, SUMA aportó en la concreción de algunas medidas de política propuestas en el Proyecto Educativo Nacional (PEN) relacionadas con una gestión descentralizada eficaz y eficiente, con financiamiento oportuno, orientada a logros de aprendizaje (Objetivo 5 del PEN), articulación entre planificación y programación presupuestal, y entre niveles e instancias de gestión, nacional, regional y local.

A lo largo de su intervención SUMA promovió cambios específicos en descentralización educativa (detallados más adelante), alineados con las políticas que estaban normadas, e innovadores respecto de prácticas cotidianas de eficacia restringida (políticas en el mundo real). Una porción significativa de estos cambios se llevaron a cabo efectivamente, y son descritas en los párrafos siguientes. También promovió cambios importantes en el marco institucional de la gestión educativa descentralizada, algunos de los cuales se hicieron efectivos y tuvieron resultados significativos, especialmente en espacios locales acotados.

Sin embargo, al estar la apuesta por los cambios institucionales centrada en la aprobación de la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU, que tras cuatro años aún no rige, el conjunto de cambios menores ha desaprovechado ciertas oportunidades estratégicas.

1.1.1: ¿Cuáles fueron los problemas priorizados en términos de política de descentralización educativa y marco institucional del sector educación que buscaron ser resueltos por medio del Programa SUMA?

El ámbito de preocupación de SUMA fue el de la baja calidad educativa que ocasiona pobres resultados de aprendizaje en los alumnos.

Dentro de este campo abordó el de la inadecuada gestión educativa descentralizada para dar soporte a los servicios en las instituciones educativas de las áreas rurales. Entre las causas que originan esta situación, priorizó las referidas a:

- Limitada capacidad institucional y administrativa de los órganos de gobierno central, regional y local para ejercer su función en el marco de un enfoque de gestión por resultados y calidad educativa que garantice el mejoramiento de los aprendizajes;
- La desarticulación existente entre planificación y programación presupuestal (a nivel descentralizado) que genera desorden en la inversión y escasa contribución al cierre de brechas educativas;
- Poca claridad en el marco normativo respecto a los roles para la intervención de diferentes sectores en los niveles regional y municipal, lo que limita el ejercicio de una gestión eficaz, eficiente, descentralizada;
- Inadecuados sistemas de información para toma de decisiones oportunas y orientadas al logro de aprendizaje de los estudiantes; y
- La baja participación de las autoridades locales, funcionarios de otros sectores, padres de familia y comunidad en general, involucrados en la gestión educativa.

1.1.2: ¿Cuán pertinente y articulada fue la propuesta inicial de intervención del Programa SUMA respecto a los problemas priorizados en relación con descentralización educativa y marco institucional?

El Programa SUMA se concentró en acercar la gestión de la educación al beneficiario de la misma en los diferentes niveles en los que actuó, es decir, alumnos y padres de familia, ciudadanía en lo local, y organizaciones y actores sociales, a nivel regional y nacional. En cada nivel SUMA dio pasos dirigidos a mejorar la articulación entre los beneficiarios y las instituciones, organismos y funcionarios encargados de brindar el servicio público de la educación.

Los actores

La articulación con el Consejo Nacional de la Educación (CNE) y con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) fue pertinente (con ANGR no fue continua), pero estratégicamente, fue insuficiente. En la coyuntura, el CNE no tuvo mayor peso en las decisiones políticas.

Si bien por medio de la colaboración con el CNE, el Programa SUMA pudo incidir en la formulación de la agenda de discusión de algunas de sus mesas temáticas, especialmente planteando la descentralización educativa como punto focal, el equipo evaluador considera que dicha colaboración no podía tener ningún efecto en la institucionalización de políticas, habida cuenta de que el CNE no tenía poder real, lo cual depende de su vinculación con la administración política del Ministerio de Educación (MINEDU). De otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que aprueba o no las iniciativas de descentralización debido a sus serias consecuencias en el manejo presupuestal, no tuvo en cuenta las propuestas del CNE, pues éste no contaba con el respaldo efectivo y continuo del MINEDU.

La Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU

En el marco de la concepción del proceso descentralizador que el programa SUMA presenta, tanto en los estudios de Chirinos[7] como en el de Ugarte, Arguedas y Ángeles[8], y también en su documentación interna, es constante el reclamo por la LOF del MINEDU. Las expresiones son definitivas y emplean

[7] Chirinos, L. S. (2011). *Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-2011.* USAID|PERU|SUMA, Lima

[8] Ugarte, M., Arguedas, C., & Ángeles, N. (2012). *Balance de la Descentralización de la Educación 2009 -2009.* USAID|PERU|SUMA, Lima

palabras como "se hace necesaria", "es un factor que dificulta el proceso descentralista", "su importancia es enorme", "define la unidad del Estado y la diversidad regional…"

Pero, ante su reiterada ausencia, es pertinente preguntarse cómo se pudo seguir con el avance de la descentralización sin la aprobación de la LOF. Los años de espera han devenido en la creación de una nueva institucionalidad en ausencia de la LOF y en atención a la coexistencia de varios instrumentos legales, como la Ley General de Educación (LGE) y el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINEDU (reglamento en una revisión continua), el marco legal descentralista y otros varios.

La nueva LOF está detenida ahora porque interfiere políticamente con la Ley Universitaria –las nuevas atribuciones que le encarga al MINEDU no estaban previstas en la versión de LOF propuesta por el programa SUMA. Deberá rehacerse no sólo para incluir la nueva institucionalidad producida por los gobiernos regionales, sino para adaptarse además a esta nueva normativa de la educación superior. Además, deberá considerar los cambios que imprimirá al MINEDU la nueva administración, caracterizada por un énfasis en la gestión orientada al cumplimiento de metas de gasto, y la asignación de dicha responsabilidad a las regiones.

En este complejo contexto de políticas, la LOF bien puede no aprobarse, puede salir diferente a lo deseable, o puede salir como lo deseamos pero ser inaplicable por entrar en conflicto con el marco legal regional-emergente. Pero su principal riesgo será el de ser cambiada en plazos relativamente cortos (2 a 3 años), en el próximo gobierno o por otra administración sectorial. Esto no fue considerado por el programa SUMA; sin una visión alternativa, cualquier solución pasaba por la aprobación del actual proyecto de LOF.

La gestión descentralizada

A partir del énfasis que puso el Programa SUMA al desarrollo de capacidades de gestión descentralizada de la educación a nivel micro, el equipo evaluador identifica que el programa buscó acercar la gestión del sistema educativo al gobierno local, bajo el supuesto que en base a una mayor articulación y capacidad de respuesta coordinada de los actores gubernamentales que afectan la provisión del servicio educativo, no sólo se producen incrementos de la eficacia conjunta, sino que la mejora de los logros de aprendizaje es posible e, incluso muy probable.

El principal supuesto del Programa SUMA estuvo en la noción de que mayores niveles de autonomía escolar (y por consiguiente, de gobernanza local) se traducen en mejores resultados de aprendizaje. Debe rescatarse que se hizo esfuerzos por ilustrar este vínculo, tanto mediante la postulación conceptual (clara en la mente de sus actores) como en la generación de instrumentos para medirlo. Sin embargo, el Programa no logró documentar esta relación.

Así mismo, el equipo evaluador considera que la contribución estratégica del Programa SUMA fue articular y concretar algunos elementos de política relacionados con descentralización educativa presentes en la normativa nacional y regional, en las instituciones educativas y en las instancias de gobierno local. El Programa SUMA entendió que el modelo pedagógico asumido desde la intervención de AprenDes requería de un desarrollo ulterior que confiriese realidad a los procesos participativos a nivel de aula y escuela en el gobierno efectivo de la misma, y que articulase éstos con los procesos de decisión en el distrito. El hecho de que estos cambios locales se hayan producido de manera efectiva en dos distritos, y que fueran acogidos y puestos en relieve de modo entusiasta por sus actores es, quizá, uno de los mayores logros del Programa SUMA, mientras que garantizar su continuidad constituye ahora el mayor desafío.

El proceso de fortalecimiento de capacidades de gestión implementado por el Programa SUMA constituyó una institucionalización a nivel micro del *hacer* que corresponde a todo el sistema educativo. Es decir, el Programa logro impulsar en la práctica la articulación de las instancias del sector educación –desde la IIEE y de ahí hacia arriba, pasando por redes, gobierno local y regional, CNE y otros actores gubernamentales- en el marco de sus *responsabilidades según la normativa*.

1.1.2: ¿Qué razones estuvieron detrás del conjunto de modificaciones programáticas realizadas a lo largo de la implementación y qué ganó y qué perdió el Programa SUMA en relación con los resultados esperados?

A lo largo de su ciclo de vida, el Programa SUMA tuvo modificaciones de carácter programático. Cada modificación fue realizada por medio de una enmienda al contrato original. Entre Septiembre del 2009 y Diciembre del 2013 hubo un total de 15 modificaciones. Si bien algunas de ellas estuvieron relacionadas con modificaciones presupuestales, otras reflejaron una variación en las prioridades programáticas. Otras enmiendas directamente redefinieron el plan de acción del Programa.

Para el equipo evaluador, las modificaciones programáticas obedecieron a la exposición y sensibilidad que tuvo el Programa SUMA ante los cambios en el entorno político e institucional en que se vio inmerso. La Ilustración 1 resume dichos cambios (1) en el nivel nacional, dos gobiernos, cada uno con dos Ministros de Educación, (2) continuidad en los gobiernos regionales de San Martín y Ucayali y cambio en los gobiernos de Ayacucho, Junín y Lima, (3) cambios en las Direcciones Regionales de Educación (DRE) –se ilustra sólo el caso de San Martín, (4) cambio en la Estrategia de Educación de USAID, y (5) cambios en el contratista y equipo gerencial.

Ilustración 1: Cambios en el contexto político e institucional de SUMA

Planteado de una manera general, es posible afirmar que el Programa se ubicó en la conjunción de cuatro momentos de tránsito, los cuales tuvieron efectos sobre los cambios programáticos:

- Primer momento (2009): desencuentro respecto a prioridad gubernamental. El diseño inicial del Programa SUMA no se condecía con las disposiciones del gobierno respecto de la descentralización. Ello condujo a algunos tempranos ajustes en la orientación del Programa.
- Segundo momento (junio 2011): cambio de operador norteamericano del contrato. Al pasar la gestión técnica y administrativa del contrato de AED a FHI 360, hubo un quiebre momentáneo en la ejecución del Programa.
- Tercer momento (agosto 2011): El cambio de gobierno en Perú en julio de 2011, induce en consecuencia una 'tercera generación' de cambios programáticos que aprovechan las nuevas oportunidades que devienen del hecho de que los nuevos funcionarios traían de antemano una mirada favorable a SUMA (como el Vice-Ministro de Gestión Institucional, Fernando Bolaños, o la Directora de Primaria, Flor Pablo) o a alguna de sus contrapartes cruciales (la Ministra Patricia Salas frente al CNE). Nuevas prioridades sectoriales fueron planteadas, respecto a las cuales el Programa SUMA tuvo que responder.
- Cuarto momento (junio 2012): A raíz de la redefinición de la estrategia global de educación de USAID, en el Programa SUMA se abrió una larga discusión sobre el enfoque fonológico y el enfoque comunicativo textual en los aprendizajes de los estudiantes. Este debate condujo a una investigación sobre la lecto-escritura en el país que tuvo efecto posteriormente en los materiales educativos producidos por el Programa: los Cuadernos de Autoaprendizaje, los Tramos Curriculares y la Brújula Maestra.

La enmienda 6, efectuada a mediados del 2012, constituyó un momento clave en el proceso de redefinición programática del Programa SUMA. La enmienda 11, de mayo del 2013, constituyó el ejercicio final de ajuste de los términos de referencia del Programa SUMA. La comparación de las dos enmiendas con el contrato original, de septiembre del 2009, permite identificar tanto las continuidades como los cambios programáticos (Tabla 2).

En la enmienda 6, algunos de los compromisos a cargo del equipo implementador fueron mejor precisados. Pero también representó un momento de debate interno, largo y prolongado, sobre los enfoques del quehacer cotidiano, después de lo cual hubo cambios de personal directivo. Por su lado, la enmienda 11 no representó un cambio programático sustantivo, pero precisó la focalización del trabajo en San Martín en el último año.

El primer cambio identificado (a nivel de indicadores y entregables del Requisito 1.3) formalizó la reducción de las regiones de intervención, que en la práctica empezó a ocurrir después del cambio de autoridades regionales. El Programa se retiró de Junín en mayo del 2011, al no poder atender -por estar fuera de su mandato- la prioridad regional de alfabetización. Igualmente, se retiró de Lima Región en junio del 2012, después de varios cambios en las autoridades de la DRE, y las continuas divergencias entre Presidente y Vicepresidente respecto al tema educativo. Salió de Ayacucho en octubre del 2012, por las dificultades del contexto que exigían una mayor cantidad de recursos que finalmente se concentraron en una región. En todos los casos, la salida de las regiones fue por mandato de USAID.

Tabla 2: Cambios en la estructura de resultados del Programa SUMA

		Contrato original (Setiembre 2009)	Enmienda 06 (Junio 2012)	Enmienda 11 (Mayo 2013)
Logro 01	***Requisito 1.1***	Fortalecimiento de políticas y marco institucional de descentralización educativa	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de indicadores	4	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de entregables	1	No hubo cambio	No hubo cambio
	Requisito 1.2	Revisión de buenas prácticas de gestión descentralizada	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de indicadores	2	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de entregables	1	No hubo cambio	No hubo cambio
	Requisito 1.3	Reforzamiento de procesos y sistemas de gestión educativa	Si cambio	No hubo cambio
	Número de indicadores	5	No se precisa número de regiones Disminución de número de IIEE apoyados	Focalización del trabajo en San Martín
	Número de entregables	3	Disminución de número de IIEE apoyados	No hubo cambio
	Requisito 1.4	Mejoramiento de asignación presupuestal y calidad del gasto en educación	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de indicadores	3	Disminución de número de gobiernos regionales apoyados (PELA)	No hubo cambio
	Número de entregables	2	No hubo cambio	No hubo cambio

Al reducirse el número de regiones, se dio una disminución del número de instituciones educativas (IIEE) demostrativas donde iba a medirse el nivel de logro de aprendizaje, para coincidir con el número de IIEE en los distritos donde actuaba el Programa. Esta decisión implicó un acotamiento del número de unidades de observación, lo cual favoreció una mejor concentración de esfuerzos y recursos por parte del Programa SUMA. Tiempo después, por medio de la enmienda 11, este requisito vuelve a redefinirse al concentrar el último año de operación del Programa Suma en la Región San Martín.

El segundo cambio (a nivel de los indicadores del Requisito 1.4) estuvo relacionado con la disminución del número de gobiernos regionales apoyados en la implementación del Programa Presupuestal de Logros de Aprendizaje (PELA). Nuevamente, dicha reducción implicó mayor capacidad de ofrecer asistencia técnica especializada.

Todos estos cambios programáticos, formalizados por medio de enmiendas al contrato original, supusieron largos y complejos procesos de discusión, negociación y acuerdo entre todos los involucrados: equipo implementador nacional, operador norteamericano (AED o FHI 360) y

USAID/Perú[9].

En general, el equipo evaluador considera que los cambios programáticos ocurridos durante la implementación del Programa, y expresados en las enmiendas al contrato[10], pueden deberse a un diseño ambicioso y que no partió de un diagnóstico crítico de la dinámica real del sector educación en el país[11]. Con algunos de dichos cambios el Programa ganó un mayor grado de precisión programática, es decir, ajuste y alineamiento según la agenda sectorial (a nivel nacional y regional). Ello ocurrió, por ejemplo, con la eliminación del requisito vinculado con el mejoramiento de la formación de profesores. De otro lado, el Programa también ganó capacidad operativa al desistir de emprender algunas de las tareas fijadas inicialmente, y pudo así concentrarse en otras que convenían mejor a las realidades encontradas en campo y en el entorno institucional.

1.1.3: ¿En qué consistió el proceso de fortalecimiento de la política y del marco institucional para la descentralización educativa implementado por el Programa SUMA y qué evidencias objetivas lograron ser identificadas como resultados?

SUMA contribuyó de varios modos al fortalecimiento de la política y del marco institucional para la descentralización educativa, así tenemos:

a) Con generación de conocimientos:

Al inicio de su implementación, el Programa SUMA realizó el análisis de la situación actual y los vacíos de la política y la práctica de la descentralización, en base a estudios encargados a especialistas y al desarrollo de un proceso de consulta y discusión con personal clave del MINEDU y expertos en educación de la sociedad civil y de gobiernos regionales. Años después, la reflexión generada y las propuestas elaboradas fueron publicadas[12] y constituyen elementos de referencia para la discusión de políticas.

---

[9] El equipo implementador nacional estaba compuesto por personal contratado localmente y tenía a su cargo la ejecución directa de las actividades que permitirían el cumplimiento de los requisitos. Era quien tenía interrelación directa y permanente con las contrapartes y recogía las demandas y necesidades de asistencia técnica del sector educación (a nivel nacional y regional). El operador norteamericano (en un primer momento AED y luego FHI 360) tenía la función de representación institucional y responsabilidad técnico – administrativa ante USAID/Perú.

[10]Los cambios programáticos aquí identificados corresponden al nivel formal de la iniciativa, estaban plasmados en documentos oficiales y tenían validez contractual. Sin embargo, existieron otros cambios que correspondieron a la operación del día a día, es decir, a la implementación de la estrategia específica para alcanzar los requisitos, los cuales no fueron documentados.

[11] El equipo evaluador considera que el diseño del Programa asumió supuestos de linealidad en procesos fundamentalmente políticos, como por ejemplo la descentralización, que en la práctica ha tenido avances y retrocesos que constituyen una amenaza al esfuerzo de cualquier proyecto. Igualmente, asumió que las relaciones de poder de los actores se iban a mantener después del proceso electoral, como por ejemplo, la fuerza de influencia del CNE. Además, asumió una relación entre esfuerzos descentralistas y mejoras de aprendizaje, que no han sido comprobadas (ver Anexo 6, sobre el contexto de la descentralización). Por último, aunque se identificaron los problemas en el ámbito de la gestión y la calidad educativa, no se hizo un análisis en profundidad de los factores que explican la situación en que se encuentran.

[12] Los siguientes documentos contienen la reflexión y discusión generada al respecto: "Descentralización de la gestión educativa (Chirinos, 2012)", "Estado de las políticas de descentralización educativa 2010 (Chirinos, 2012)" y "Balance de la descentralización de la educación 2009 – 2012 (Ugarte et al, 2013). Todos estos textos, en su versión digital, están disponibles en la siguiente página: http://www.sumaeducacion.pe/documentos1.php

b) Con asistencia técnica a instancias nacionales (MINEDU, CNE) y regionales en la implementación de sus agendas de prioridades educativas:

En base a la coordinación con diferentes unidades y direcciones nacionales del MINEDU, el Programa SUMA respondió a una solicitud específica: brindar asistencia técnica en el proceso de formulación de la versión preliminar de la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU. Dicha ley fue identificada, en su momento, como pieza clave dentro del proceso de descentralización educativa, por lo cual la asistencia técnica solicitada estaba enmarcada correctamente dentro del abanico de acciones que podía realizar.[13] La contribución específica del Programa SUMA fue acentuar las implicancias de la descentralización en el funcionamiento del sector educación, especialmente en relación con la coordinación de los distintos niveles de gestión del sector en el terreno de planificación estratégica y presupuestal. Tiempo después, la discusión en torno a la LOF del MINEDU quedó detenida, por dejar de ser una prioridad en el marco de la descentralización.

SUMA también participó y apoyó, en el marco del Consejo Nacional de Educación (CNE), el proceso de elaboración de la Agenda Común Nacional - Regional de Políticas Educativas 2011-2016, donde uno de los puntos de reflexión fue la gestión educativa descentralizada.[14] Con el CNE desarrolló un sistema de seguimiento e información a los proyectos educativos regionales (SSI-PER), para dar cuenta de avances y limitaciones en la implementación de las políticas educativas regionales. A la fecha, 25 gobiernos regionales han actualizado sus datos al 2013, en las áreas de planificación, presupuesto, gestión de programas y proyectos, organización institucional, profesionalización y participación ciudadana.

c) Con diálogos de política:

Por medio de la promoción de diálogos regionales en torno a políticas de desarrollo educativo, el Programa SUMA buscó crear y fortalecer espacios de discusión acerca de la descentralización educativa. En el contexto electoral (justo a la mitad del ciclo de vida del proyecto), dichos diálogos sirvieron para establecer Acuerdos de Gobernabilidad[15] entre los candidatos, y asegurar el cumplimiento de los compromisos, una vez producida la elección. Los candidatos a gobierno regional se comprometieron a i) desarrollar políticas que permitan la atención integral a la primera infancia, con enfoque de desarrollo humano e interculturalidad, e ii) Implementar políticas que contribuyan a la formación integral de los estudiantes de educación básica regular (EBR) y educación intercultural bilingüe (EIB), con aprendizajes de calidad sustentados en la interculturalidad, identidad cultural, equidad en las relaciones de género y responsabilidad con el ambiente.

La creación de los foros de discusión que impulsó el Programa SUMA, forma parte de las estrategias programáticas que la cooperación promueve para apoyar procesos de formulación e implementación de reformas sectoriales.

---

[13]Durante el gobierno de García, el traspaso efectivo de funciones del nivel central al regional previsto por la Ley de Bases de la Descentralización, requería la formulación de la LOF era una condición importante para definir qué responsabilidades, funciones y atribuciones permanecían en el MINEDU y cuáles, en consecuencia, traspasaba a los Gobiernos Regionales.

[14] El CNE constituyó para el Programa SUMA una plataforma importante de abogacía y eco reflexivo en torno a la descentralización de la gestión educativa. Revisar el siguiente enlace:http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/AGENDA%20COMUN%20politicas%20para%20el%20quinquenio%20julio2011.pdf

[15] http://www.mesadeconcertacion.org.pe/elecciones/cuadros/metas/

En el proceso de cambio gubernamental (2011), el Programa SUMA participó en la identificación y formulación de prioridades que debían ser atendidas por la nueva gestión del MINEDU. La formulación de dichas prioridades constituyó una oportunidad de retomar la agenda de la descentralización educativa, así como otros temas de interés. Y así lo hizo, junto con otros actores institucionales convocados, que lograron definir algunos documentos orientadores que sirvieron de referencia para el equipo que estaba asumiendo funciones en el MINEDU, al lado de la Ministra Patricia Salas.

La asistencia técnica que el Programa SUMA brindó en el proceso de cambio de gobierno, consistente en recomendaciones de política orientadas a mejorar el gasto público, la gestión descentralizada y el financiamiento, además de la preparación de un estudio breve sobre los costos de la educación pública rural, fueron señales de una apertura programática y adecuación a las demandas del contexto -frente a las prioridades iniciales de evaluación docente y gestión municipal-. Sin embargo, todos estos esfuerzos alrededor del fortalecimiento de la política y marco institucional para la descentralización de la educación quedaron diluidos por la falta de voluntad del gobierno para continuar con el proceso de descentralización.

1.1.4: ¿Cuáles fueron las buenas prácticas en gestión educativa descentralizada identificadas y discutidas por el Programa SUMA y cuál fue el nivel de apropiación de las mismas por el sector educación?

El Programa SUMA desarrolló varios estudios sobre experiencias de gestión educativa descentralizada a nivel internacional y nacional. Así como fueron revisados los casos de Sudáfrica, Nicaragua y Colombia, también fueron estudiadas las experiencias desarrolladas en Perú, en las regiones de San Martín, Arequipa y La Libertad. El contenido de dichos estudios fue discutido ampliamente en diversos foros y publicados a partir del año 2012.[16]

El Programa SUMA cumplió ampliamente el requisito de revisar, evaluar y compartir con los actores involucrados un conjunto de buenas prácticas en descentralización educativa. Sobre la base de las buenas prácticas internacionales, realizó un análisis crítico del modelo de gobernanza local que venía implementando en San Martín, encontrando que los cuellos de botella presentes estaban relacionados con las condiciones necesarias para que ocurra la articulación intergubernamental a nivel local, especialmente la definición clara del rol de cada uno de los actores y los supuestos del trabajo intersectorial.

El MINEDU ha continuado con la discusión sobre gestión educativa descentralizada, y entre el 2013 y el 2014 ha venido publicando una serie de "cuadernos de trabajo" sobre el tema, en el cual plantea los roles de los diferentes niveles de gobiernos, la articulación intersectorial, las herramientas de gestión y otros, elementos que el modelo de SUMA ha puesto en práctica durante su implementación.

[16]Los siguientes estudios dan cuenta de la revisión de experiencias: "Modelo descentralizado de le educación en Sudáfrica" (Crouch, 2013), "La autonomía escolar en Nicaragua: política, educación y contrato social 1993 – 2007" (Arcia, 2012), "Gestión educativa descentralizada: el caso de Bogotá DC" (Niño, 2012), "Sistematización de modelos de gestión educativa de los Gobiernos Regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad" (Manrique, 2012), "Análisis de la implementación de las reformas de descentralización y modernización en Colombia" (Meade et al, 2012). Todos pueden ser bajados de la siguiente página web: http://www.sumaeducacion.pe/documentos1.php

1.1.5: ¿Qué contenidos y procesos claves fueron implementados por el Programa SUMA en el marco del fortalecimiento de los sistemas y procesos de gestión educativa y qué evidencias objetivas lograron ser identificadas como resultados?

Aplicación del Modelo de Gobernanza Local en educación

En los distritos de Pajarillo y Cuñumbuque, el Programa SUMA aplicó la experiencia piloto del Modelo de Gobernanza Local (MGL). Dicho modelo no sólo está compuesto por estrategias pedagógicas, materiales educativos e instrumentos de evaluación, sino que también integra una estrategia de gestión del quehacer educativo. A partir del liderazgo de la autoridad local y en coordinación con el sector educación, son establecidas metas específicas (basadas en el análisis de evidencias previas), es medido el progreso (en base a la aplicación de instrumentos), y es celebrado el éxito (como aliciente por el esfuerzo realizado).[17]

Esta experiencia constituye un esfuerzo de articulación intersectorial en un espacio territorial, donde el gobierno local, representantes de los diversos sectores gubernamentales y la comunidad conforman el Comité de Gestión Local para el Desarrollo Social (CGLDS), analizan los problemas, toman decisiones e implementan acciones para la mejora de los aprendizajes de los y las estudiantes. En los distritos piloto, los integrantes del Comité manifiestan con claridad que aunque éste es resultado del apoyo de SUMA, está liderado por el Alcalde y ha sido incorporado en la estructura orgánica de la Municipalidad, para lo cual se han realizado modificaciones al reglamento y manual de organización y funciones. A partir de las decisiones del Comité, se ha asignado presupuesto, tanto para acciones intersectoriales en apoyo a la comunidad educativa, como también se ha agenciado capacitación y apoyo a los docentes.

En los inicios del Modelo, estas acciones se hacían en el marco de un plan mancomunado, que más adelante incorpora metas intersectoriales, y se constituye en un solo documento, que es el Plan Anual Local para la Mejora de los aprendizajes (PALMA). El CGLDS se reúne periódicamente para monitorear el avance hacia el logro de las metas del Plan, identifican cuando el avance es pobre y toman acciones para superar esas deficiencias.

Aunque el diseño del Modelo contempla la articulación vertical entre los diversos niveles de gestión – instituciones educativas, Redes, Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y Dirección Regional de Educación (DRE)- esa articulación aún no funciona completamente en la aplicación de los pilotos de Pajarillo y Cuñumbuque. De otro lado, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del GR no incluye a las redes como instancias formales de la DRE, sin embargo incluye entre las funciones de la UGEL *"promover la formación y funcionamiento de las redes educativas",* lo que finalmente hace, encargando a una persona de la UGEL las funciones de gestión de la red.

En el Modelo de Gobernanza Local, el Programa SUMA articuló una propuesta pedagógica mejorada de escuelas activas con un componente de gestión local, basado en el supuesto de que es necesario un sustento de gestión vinculado a lo pedagógico para producir mejores aprendizajes en los y las estudiantes. En San Martín, la DRE valora el Modelo, lo asume como parte del Modelo de Gestión

[17]El componente pedagógico del Modelo de Gobernanza Local incluye: materiales educativos (tramos curriculares, brújula maestra, cuadernos de Autoaprendizaje y programa de capacitación de profesores en matemática y comunicación) e instrumentos de evaluación del progreso. El componente de gestión contiene: instrumentos de gestión (PATMA, CGLDS y plan conjunto). La presente evaluación de desempeño no analiza cada uno de estos instrumentos, pero sí la correspondencia de los mismos tomando en cuenta el propósito que tenía el Programa SUMA.

Educativa Regional, y ha iniciado la réplica de la experiencia en 11 distritos adicionales.

Herramientas para la gestión regional y local

En base a la experiencia acumulada de manera conjunta con UNICEF en Ayacucho y Ucayali, SUMA contribuyó a la articulación de la planificación de largo plazo, de los Proyectos Educativos Regionales (PER), con la de mediano plazo. En coordinación con la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE) del MINEDU, participó en la preparación de la guía técnica para la formulación de Planes de Mediano Plazo (PMP), y también contribuyó con la planificación de nivel operativo institucional (POI) orientada a resultados.

En apoyo a los procesos de planeamiento y gestión regional/local, SUMA proporcionó asistencia técnica especializada en el diseño de un sistema para el manejo de información clave a nivel sub nacional, denominado "Información estratégica para la gestión educativa a nivel regional y local".

Ciertamente, los instrumentos de gestión para la planificación mencionados anteriormente, son mandatorios en la administración pública en todos los niveles de gobierno. En San Martín, los actores valoran que SUMA haya promovido procesos participativos de planificación y su contribución al Plan de Mediano Plazo 2013-2016; pero también reconocen el liderazgo de la DRE para articular el POI a este Plan, y generar una cadena de articulación desde el PATMA de las instituciones educativos con el POI de las Redes, éstos con el POI de las UGEL y a su vez, éstos con el POI de la DRE. Por el contrario, en Ucayali, el apoyo de SUMA no pudo concretarse en el nivel operativo institucional de la DRE por trabas de la burocracia administrativa regional.

En este sentido, SUMA aportó en el fortalecimiento de las capacidades relacionadas con sistemas y procesos de gestión. Sin embargo, en la documentación revisada y en la declaración de los informantes consultados, el equipo evaluador no ha podido encontrar evidencia alguna respecto a la definición operativa o listado de capacidades que se desarrollaron en relación con la gestión de sistemas y procesos educativos, más aún en el contexto de descentralización. Tampoco ha podido ser identificada la diferencia entre dichas capacidades y las que el MINEDU promueve en el resto del país.

1.1.6: ¿Cuáles fueron los procesos promovidos por el Programa SUMA relacionados con el incremento de la inversión pública y qué evidencias objetivas lograron ser identificadas como resultados?

El Proyecto Educativo Regional (PER) de San Martín, aprobado en el 2006, nace de un proyecto de inversión pública (PIP) que se considera "pionero" al orientarse al mejoramiento de la calidad de la educación. La implementación del PER fue apoyada por AprenDes con la formulación de nuevos PIP, algunos de los cuales fueron retomados por SUMA al inicio de sus operaciones.

El Programa SUMA apoyó técnicamente el diseño y la viabilización de nueve PIP en las diversas regiones donde trabajó, tres de los cuales se diseñaron durante el período de AprenDes. La temática de estos PIP fue diferente en cada región, pero en general todos estuvieron orientados a mejorar la calidad educativa, sea a partir de la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje, del desarrollo de capacidades de los docentes o del desarrollo de capacidades para la gestión (ver tabla 3).

En el 2012 y en base a la experiencia ganada, SUMA también apoyó la formulación del PIP del MINEDU para la gestión descentralizada, por medio de la cual busca socializar y establecer, entre otros aspectos, nuevas estructuras de gestión de la educación en 24 DRE y 72 UGEL a nivel nacional. El aporte específico del Programa SUMA fue la formulación de la nota técnica de dicho PIP.

La totalidad de recursos de inversión que se esperó generar a partir de los PIP facilitados por SUMA, fue aproximadamente de 150 millones de nuevos soles. Sin embargo, de los 10 PIP formulados, nueve fueron declarados viables; de éstos, dos se encuentran en la fase de inversión, tres en la fase de ejecución, y tres han sido ya ejecutados, movilizando un total de 16.5 millones. Si bien un proyecto de inversión pública requiere contar con la viabilidad, previamente a su ejecución, un proyecto viable no implica que ya cuente con recursos para su ejecución. Son las autoridades de cada sector o nivel de gobierno y sus instancias de gestión quienes definen qué proyecto y cuándo se ejecuta una vez declarado viable. Es el caso del PIP del MINEDU por 104 millones de soles, que está en fase de inversión desde marzo del 2013, pero al cual hasta la fecha no se asignan los recursos[18].

Los tres proyectos ya ejecutados por un monto de 12 millones (San Martín, Ucayali y Amazonas) fueron declarados viables antes del 2009 y ejecutados entre el 2009 y el 2013. Los tres proyectos actualmente en ejecución fueron declarados viables entre el 2009 y el 2011 por un monto de 14.7 millones, y a la fecha han ejecutado un monto de 4.2 millones. De estos últimos, uno se está ejecutando a nivel de un gobierno provincial (Huanca Sancos, Ayacucho) y para promover el enfoque de escuelas activas.

El apoyo y gestión de los PIP impulsado por el Programa SUMA ha sido importante porque buscó el apalancamiento de los fondos requeridos para hacer y mantener viable el modelo de descentralización y la metodología de escuelas activas a través del desarrollo de talleres y círculos de inter-aprendizaje (CIA) para los facilitadores, docentes y directores de escuela. Además, la asistencia técnica brindada para la formulación y/o implementación de los PIP ha sido muy bien valorada tanto por los actores de los gobiernos regionales y locales, como por el personal técnico del MINEDU.

Sin embargo, la contribución de SUMA se minimiza frente a la práctica ya desarrollada por las regiones en la elaboración de PIP. En San Martín, entre el 2009 y el 2014, se declararon viables 516 PIP en educación, y se han ejecutado 581 por 276 millones de nuevos soles, de los cuales 153 millones se han ejecutado en el nivel local[19]. Ciertamente, la mayor parte de estos PIP son con propósito de mejora de infraestructura y equipamiento, pero el MEF también está impulsando PIP con valor agregado focalizados en intangibles[20] e, incluso, puramente de intangibles, específicamente en regiones y en el sector educación. También el MINEDU ha trabajado sobre esta pista en diversas iniciativas presupuestales. En ese sentido, el aporte del Programa SUMA en relación con el diseño e implementación de los PIP fue de carácter técnico, en el marco de una política nacional. El mecanismo de inversión del tesoro público ya estaba definido. La contribución específica fue hacer viable el uso de dicho mecanismo a favor del sector educación.

[18] En enero del 2014, se aprueba el estudio definitivo del proyecto y se autoriza su ejecución por Resolución Vice-Ministerial del MINEDU. En el segundo trimestre del 2014 se comprometen 10 millones de soles para su implementación, llegándose a obligar un total de 15.2 millones durante el año.

[19] Fuente: MEF, Seguimiento de la ejecución presupuestal.
http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2014&ap=Proyecto

[20] La *Guía Simplificada para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Educación Básica Regular, a Nivel de Perfil* del MEF (2011) considera viables, iniciativas de innovación curricular, adecuación cultural del material educativo, capacitación docente y medidas orientadas a mejorar la capacidad de gestión del servicio educativo.

Tabla 3: Nivel de ejecución de los Proyectos de Inversión facilitados por SUMA

Código SNIP	Fecha aprobación perfil	Período de ejecución	Estado del registro	Región	Monto Perfil	Monto asignado	Monto ejecutado	% Asignado	% Ejecutado
34904 (*)	2006	2009-2010	Ejecutado	San Martín	S/. 1,956	S/. 1,695	S/. 1,695	87%	100%
69189 (*)	2007	2009-2012	Ejecutado	Ucayali	S/. 5,702	S/. 5,683	S/. 3,857	100%	68%
76010 (*)	2008	2009-2013	Ejecutado	Amazonas	S/. 5,871	S/. 7,297	S/. 6,676	124%	91%
123350	2009	2011-2014	En ejecución	Ayacucho	S/. 5,987	S/. 5,596	S/. 3,266	93%	58%
131794	2010	2011-2014	En ejecución	Lima Provincias	S/. 4,997	S/. 171	S/. 139	3%	81%
151844	2010		Viable	Junín	S/. 5,876	S/. -	S/. -		
156154	2010		Fase de inversión	San Martín	S/. 5,211	S/. -	S/. -		
169746	2010		Observado	San Martín	S/. 5,947	S/. -	S/. -		
185286	2011	2013-2014	En ejecución	Ayacucho (Huanca Sancos)	S/. 3,680	S/. 879	S/. 849	24%	97%
208856	2012		Fase de inversión	Nacional	S/. 103,988	S/. -	S/. -		
					S/. 149,214	S/. 21,321	S/. 16,482	14%	77%

(*) PIP diseñados con la asistencia técnica de AprenDes; seguimiento y ejecución con la asistencia técnica de SUMA. SUMA continuó reportándolos
Fuente: Anexo 3

1.1.7: ¿Cuáles fueron los factores internos y externos que contribuyeron / limitaron el logro de resultados del Programa SUMA relacionados con la política de descentralización educativa y el marco institucional?

SUMA contó con los siguientes factores internos que contribuyeron al logro de sus resultados:

- la existencia de una propuesta y un equipo técnico calificado que procedía de la experiencia anterior AprenDes, y que se complementó con personal temporal para tareas adicionales, en el marco de una estructura organizacional satisfactoria,
- la disponibilidad financiera,
- un marco de flexibilidad para responder a solicitudes de asistencia técnica.

Entre los factores internos que limitaron sus logros:

- SUMA no contó con un diagnóstico robusto que vinculara entre sí a sus objetivos, de manera causal y con base en evidencias,
- el cambio de operador (AED – FHI 360),
- el tiempo que tomaron las negociaciones entre el operador y USAID para enmendar varias veces el contrato, en la medida que causaron inestabilidad en el equipo del proyecto.

Los factores externos que permitieron el logro de resultados, fueron:

- un proceso de descentralización (aun con limitaciones en el diseño) en marcha en el país y en la agenda de prioridades educativas (PEN),
- medidas en curso como el Programa estratégico de logros de aprendizaje (PELA),
- la posibilidad de contar con mecanismos de financiamiento público para la educación, los Proyectos de Inversión Pública (PIP),
- a nivel regional, la voluntad política de la máxima autoridad, en el caso de San Martín
- las existencia de agendas educativas regionales (PER),
- la apertura del CNE a contar con la participación de organizaciones de la cooperación.

Entre los factores externos que limitaron el logro de resultados de SUMA, tanto en el nivel nacional como en el regional, fueron los cambios de autoridades como resultado de las elecciones, así programadas. En ambos casos ocurrieron cambios en la conducción sectorial y en los funcionarios técnicos. A nivel regional, el impacto fue mayor, pues se tuvieron que enfrentar situaciones como las de Junín, Lima Región y Ayacucho, que finalmente obligaron a un cierre anticipado del Programa en dichas regiones. No es casual que la intervención del Programa tuviera mayor estabilidad y continuidad en San Martín y Ucayali, donde los Presidentes regionales fueron elegidos para un segundo período de gobierno.

1.1.8: ¿Qué decisiones no previstas tuvo que asumir el Programa SUMA y qué implicancias prácticas tuvieron?

Un ejemplo de decisión no prevista fue la eliminación del requisito 2.4 sobre formación docente, después de un cambio en las prioridades de gobierno.

En el contrato original, estaba definido que el Programa SUMA iba a apoyar los procesos de acreditación y certificación de los docentes egresados de institutos superiores pedagógicos (ISP). Por ello trabajó con el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), organismo a cargo de la acreditación. Pero los obstáculos que se presentaron y la redefinición de prioridades del MINEDU, obligó a un cambio programático expresado formalmente en la enmienda 06:

adoptar como nuevo eje de trabajo la evaluación del desempeño docente, teniendo como contexto temporal la última etapa del gobierno de Alan García.

En ese marco, el Programa SUMA asumió el compromiso de contribuir al diseño del sistema de evaluación docente y el correspondiente desarrollo de capacidades a nivel regional. Tiempo después, al ocurrir el cambio de gestión gubernamental (inicio del período de gobierno del Presidente Humala Tasso) y la conformación de un nuevo equipo de gestión en el MINEDU, las prioridades sectoriales volvieron a cambiar, esta vez a favor de la nueva ley de la carrera magisterial, razón por la cual quedó truncado lo que se propuso para evaluación del desempeño docente.

Para el equipo evaluador, estos cambios programáticos reflejan un esfuerzo de adaptación por parte del Programa SUMA en relación con la agenda gubernamental y sectorial. Si bien la modificación del eje de trabajo no tuvo el resultado esperado, el Programa SUMA hizo lo que le correspondía: brindar asistencia técnica especializada de acuerdo a la (cambiante) agenda de prioridades de su contraparte principal (MINEDU). Desde una perspectiva de eficacia, se invirtieron recursos sin lograr resultados.

Eje 02: Calidad de la enseñanza

El segundo eje de análisis de la evaluación de desempeño está relacionado con la calidad de la enseñanza. Para el Programa SUMA, la mejora de la calidad educativa significó aplicar métodos y estrategias orientadas al logro de aprendizajes de los estudiantes y al mejoramiento del desempeño docente, tomando la experiencia de Escuelas Activas de AprenDes, y brindando asistencia técnica especializada en la capacitación y desarrollo profesional docente.

2.1 ¿En qué medida el Programa SUMA promovió modelos y estrategias de mejoramiento de la calidad de la enseñanza y que fueron institucionalizados en el sector a nivel nacional y regional?

SUMA promovió un modelo de intervención denominado ***propuesta pedagógica integral*** basado en la experiencia de las escuelas activas de AprenDes, desarrollada en el periodo 2003-2009 en San Martin y Ucayali. Se esperaba que SUMA validara las estrategias y herramientas de AprenDes y formulará nuevas herramientas metodológicas y de gestión, así como la ubicación de esta propuesta pedagógica dentro de la arquitectura del ***Modelo de Gobernanza Local***.

La metodología de escuelas activas busca responder a los desafíos de la escuela-multigrado y uni-docente de áreas rurales, y focalizar la intervención en la mejora de los logros de aprendizaje en comunicación integral y matemáticas. La realidad de las escuelas rurales se caracteriza por una carencia de metodología y de materiales pertinentes para docentes y estudiantes de diversos grados que están en una misma aula, una escasa preparación de los docentes para responder a las necesidades y expectativas de sus estudiantes, ausencia de apoyo técnico y de recursos, y grandes dificultades para operacionalizar el currículo escolar en el aula.

La experiencia de AprenDes con la metodología de Escuelas Activas se desarrolló y validó en 275 escuelas primarias y población rural castellano-hablante de 11 provincias y 51 distritos de San Martín y Ucayali. Según la evaluación externa de la experiencia[21] lo más resaltante fue (a) la contribución a la política de equidad educativa, al ofrecer un diseño metodológico con materiales educativos y programas de formación docente para escuelas rurales uni-docentes y multigrado; (b) la contribución junto con el Centro Andino de Excelencia para la Capacitación de Maestros, a la creación del programa estratégico de logros de aprendizaje (PELA); (c) el apoyo técnico para la obtención de financiamiento para educación a través de los proyectos de inversión pública (PIP), y (d) los aportes en planificación de mediano plazo (PMP).

En seguimiento a la experiencia anterior, SUMA mantuvo la intervención en población hispano hablante, focalizándola en dos distritos de San Martín, Pajarillo y Cuñumbuqui[22]. Además, apoyó con capacitación y asistencia técnica a escuelas a nivel nacional, incluidas instituciones educativas de San Martín atendidas por el PELA y en el último año, las del plan de emergencia, también de dicho gobierno regional.

El programa SUMA, retomó la metodología de Escuela Activas y actualizando la preocupación por lo curricular, dedicó su atención a responder a necesidades expresadas por los docentes: ¿Qué deben aprender los estudiantes? ¿Cómo y con qué? ¿Qué deben aprender los docentes? ¿Qué deben aprender

[21]Evaluación de los programas en Educación de la USAID/PERU: AprenDes y Centro Andino. Summary Evaluation Report, Abril 2010. Marcia Bernbaum, José Rivero Herrera, Ernesto Schiefelbein.

[22] Distritos conocidos como ***laboratorio de descentralización en educación.*** Pajarillo está ubicado en la provincia de Mariscal Cáceres y Cuñumbuqui en la provincia de Lamas.

los acompañantes?

El Ministerio de Educación, frente a las mismas preguntas diseñó y puso en marcha los Mapas de Progreso, los Aprendizaje Fundamentales (AF) y las Rutas de Aprendizaje, a la par que las evaluaciones censales de estudiantes (ECE) mostraban los resultados del aprendizaje a través de informes para las UGEL, los docentes, los padres y madres de familia.

En respuesta a las mismas preocupaciones, y a modo de aplicación de las propuestas del MINEDU, SUMA desarrolló:

a) Generación de conocimiento a través de estudios e investigaciones[23], que como se explica más adelante contribuyeron al Marco del Buen Desempeño Docente del MINEDU;

b) Elaboración de programas de formación dirigidos a directores de instituciones educativas, docentes y acompañantes;

c) Elaboración de instrumentos curriculares, a medida que se organizaba el trabajo en el aula:

   - los Tramos Curriculares en las áreas de Matemáticas y Comunicaciones de 1° a 6° grado (¿Qué deben aprender los estudiantes?),
   - las Brújulas Maestras de las áreas de Comunicación y Matemática (¿Cómo deben aprender los estudiantes?), y
   - los materiales de los Cuadernos de Autoaprendizaje de 1° a 3° grado de las áreas de Comunicación y Matemática (¿Con qué deben aprender los estudiantes?);

d) Elaboración de herramientas de gestión para el trabajo en el aula, en la institución educativa y en el distrito:

   - Plan Anual de Trabajo orientado a la mejora de aprendizajes (PATMA),
   - Plan Local de mejora de aprendizajes (PALMA),
   - Plan Mancomunado Distrital;

e) Inclusión de fichas de evaluación del aula y un sistema de monitoreo y gestión.

f) Asistencia técnica a través de programas y talleres de capacitación a directores y docentes, formadores y acompañantes; círculos de inter-aprendizaje (CIA) de directores, docentes, formadores y acompañantes, así como de los asesores de Municipios escolares.

El estudio "Balance sobre la lecto-escritura en el Perú: un acercamiento reflexivo sobre la crítica, el marco institucional y la implementación" proporcionó insumos para los cuadernos de auto aprendizaje, los tramos curriculares y la brújula escolar, así como para los programas de formación de docentes, de acompañantes y de formadores. Estas herramientas elaboradas por SUMA están articuladas con los Aprendizaje Fundamentales, los Mapas de progreso y las Rutas de aprendizaje del MINEDU. Los

[23]SUMA efectuó estos Estudios e investigaciones: "Políticas de formación y desarrollo docente: Balance y temas críticos", "¿Mejores maestros? Balance de políticas docentes 2006-2011", "Sistematización del Plan Piloto de Evaluación del desempeño docente", "Balance sobre la lecto-escritura en el Perú: un acercamiento reflexivo sobre la crítica, el marco institucional y la implementación", "Hallazgos y recomendaciones del Programa Nacional de Formación y Capacitación permanente (PRONAFCAP) en educación intercultural bilingüe básico".

funcionarios de la DRE San Martín entrevistados explicaron que estas herramientas[24]facilitan la labor del docente en el aula, al ayudarlos a operativizar los materiales que recién del MINEDU.

La propuesta de SUMA "el día del logro" [25] fue asumido por el MINEDU y se ha institucionalizado a nivel nacional en el marco de la Movilización por los Aprendizajes "Todos podemos aprender, nadie se queda atrás" y el Buen Inicio de año escolar.

Los círculos de inter-aprendizaje (CIA) organizados para los facilitadores afianzó la metodología inicial de escuelas activas, principalmente en dos aspectos: en el desarrollo de capacidades en los dominios de matemáticas y comunicación, y en estrategias metodológicas de acompañamiento a los docentes. Asimismo se desarrollaron CIA de docentes, mensualmente con todos los docentes y semanalmente por grado. La propuesta metodológica centrada en logros de aprendizaje ha sido asumida en la formulación e implementación de PIP en regiones como Ucayali, Ayacucho, Amazonas, Lima provincias, y en el PIP de gestión descentralizada del MINEDU.

En conclusión, la propuesta implementada por SUMA es pertinente al contexto y a las escuelas pues responde a las necesidades y expectativas de los docentes así como a las necesidades y expectativas de los estudiantes y población local, se enfoca en la atención en los aprendizajes de los estudiantes, en el desempeño de directores y los docentes, y en la participación de la comunidad.

2.1.1: ¿Cuáles fueron los principales problemas detectados en relación con la calidad de la enseñanza que el Programa SUMA asumió y respecto a los cuales ofreció una alternativa de respuesta?

Siendo la baja calidad de la Educación Básica el foco principal del problema que se revela en los limitados logros de aprendizaje en los estudiantes, SUMA, aborda la situación desde estos ángulos:

a) La gestión desarticulada del sistema educativo,
b) El limitado desarrollo profesional docente, y
c) La escasa participación social en la educación.

En la esfera de la gestión educativa identifica nudos críticos relacionados con:

- Desarticulación de procesos y herramientas de planificación en las instancias del sector y entre los niveles de gobierno (nacional, regional y local), y entre las herramientas de planificación educativa orientada a logros de aprendizaje de los estudiantes;
- Alta fragmentación de intervenciones en la institución educativa, sin conexión entre si y sin vinculación con metas y resultados educativos;
- Disfuncionamiento de las instancias del sector respecto al nuevo marco institucional y falta de capacidades para brindar asistencia técnica a las escuelas en gestión orientada al logro de resultados;
- Debilidad en las organizaciones educativas para centrarse en los aprendizajes de los estudiantes por el peso de las tareas administrativas.

[24] El equipo de evaluación vio en campo, las herramientas de SUMA en versiones fotocopiadas para validación, pues aún no habían sido impresas en versión definitiva.
[25] El Día del Logro es un hito en la ruta del aprendizaje, donde en un acto público, los niños y niñas exhiben de manera organizada las actividades que han desarrollado y los resultados obtenidos. MINEDU: El día del logro, guía metodológica, sin fecha.

En el aspecto de desarrollo profesional de los docentes los principales nudos críticos abordados:

- La limitada formación inicial de los docentes, para responder a las necesidades, intereses y expectativas de los estudiantes de escuelas multigrado; y no orientada a mejorar logros de aprendizaje de alumnos y alumnas de diversas realidades;
- Escasa preparación metodológica y muy pocos instrumentos educativos de apoyo que faciliten el desempeño en el aula;
- Inexistencia de mecanismos en la gestión educativa para aprender de la propia práctica o para aprender de experiencias similares;
- Escaso acompañamiento al docente para apoyar su desempeño en el aula por parte de quienes debían prestar asistencia técnica (los especialistas de UGEL y DRE);
- Escasez de materiales pertinentes para escuelas multigrado y/o uni-docentes de áreas rurales tanto para el docente, como para los estudiantes (libros de texto, cuadernos de aprendizaje, fichas de apoyo, laboratorios, bibliotecas, ludotecas, recursos para proyectos productivos)

En el campo de la participación social en la educación, se identifica lo siguiente:

- Poca participación de los padres y madres de familia en la institución educativa, ya sea por ausencia de convocatoria y/o por situaciones familiares;
- Limitada participación de las autoridades del Gobierno Local en la educación, por desconocimiento de sus roles y funciones y las potencialidades de intervenir en el desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes;
- Limitados esfuerzos de directores de las instituciones educativas para promover un acercamiento a los padres y madres de familia y autoridades locales, y motivarlos a intervenir en la gestión educativa;
- Distanciamiento de la institución educativa con los padres y madres de familia, voluntario o involuntario, por factores o causas diversas (analfabetismo de los padres y madres, sobrecarga de tareas, ausencia de alguno de los padres);
- Dificultades en concretar una participación efectiva en instancias como el Consejo Educativo Institucional (CONEI) por falta de conocimiento de sus roles y funciones.

Frente a estos problemas, SUMA desarrolló una propuesta pedagógica integral con varios componentes:

- Formación docente organizada y orientada a los aprendizajes de los estudiantes, en las áreas de comunicación y matemáticas, planificación curricular y estrategias de trabajo en aulas multigrado. SUMA proporcionó asistencia técnica a docentes y acompañantes en aula a través de talleres de capacitación y círculos de inter-aprendizaje, y elaboró los programas: Formación de Acompañantes/ Especialización de formadores del PELA/ Formación de docentes/ Diplomado semi presencial de formación de líderes en alfabetización inicial.
- En el componente de instrumentos curriculares y materiales educativos, fue innovando o mejorando los que desarrolló AprenDes, y tuvo como resultado un conjunto de herramientas o paquete tecnológico que comprende instrumentos pedagógicos como: Cuadernos de

Autoaprendizaje (de 1° a 3 grado en comunicación y matemáticas), Tramos Curriculares para matemática y comunicación de 1° a 6° grado, Brújula Maestra en las dos áreas, además de evaluación de aula de 1° a 6° grado y herramientas de gestión: Plan Local (PALMA) y Plan de Trabajo (PATMA).

Ilustración 2: Respuesta de SUMA a los problemas identificados en la marco de la política nacional

Sin buscar profundizar en el tema de lo curricular en el país, debemos mencionar que el debate sobre el Diseño Curricular Nacional (DCN) y los Diseños Curriculares Regionales aún no está resuelto, especialmente respecto a cuál es el marco de flexibilidad para que puedan adaptarse a una realidad local, sin perder la visión nacional. Otro gran tema es el de la alineación entre las herramientas proporcionadas por MINEDU para la mejora del aprendizaje y que orientan la acción educativa en las escuelas, como son los Aprendizajes Fundamentales (AF), los Mapas de Progreso y las Rutas de Aprendizaje- Cada una de estas herramientas ha sido elaborada por equipos diferentes y por tanto, presentan problemas de alineación técnico-metodológica a nivel de *organizadores* del currículo, e incluso diversos enfoques al interior de las áreas curriculares y uso de una terminología imprecisa. A manera de ejemplo, en unos casos, los *organizadores* son competencias y capacidades (Aprendizajes Fundamentales y Rutas) mientras que en otros, se trata de dominios, aspectos, niveles e indicadores de desempeño (Mapas de Progreso). Las inconsistencias se han producido durante el proceso de elaboración y pudieron subsanarse con una conducción técnica general en el tema y una articulación mayor entre decisores políticos y cuadros técnicos, así como comunicación horizontal entre equipos y al interior de ellos. La propuesta del MINEDU[26] es transitar hacia un Marco Curricular Nacional, común a todos los peruanos y que pudiese realmente ser viabilizado en el aula. La apuesta compartida ampliamente es por

[26] Marco Curricular Nacional. Propuesta para el Diálogo. Segunda Versión. MINEDU, 2014

un currículo centrado en aprendizajes y competencias complejas.

Dicho esto, la adecuación de los instrumentos del MINEDU realizada por el equipo de SUMA y el diseño de los Tramos Curriculares y la Brújula Maestra, actualizadas en el 2013, representa para los docentes un aporte en la facilitación de su labor, cuyos resultados aún no han sido evaluados.

Las Rutas del Aprendizaje definen los aprendizajes que debe tener cada estudiante al finalizar el año. Los Tramos Curriculares de SUMA presentan estos aprendizajes en periodos mensuales, lo que se supone da mayor claridad al docente sobre la progresión de los aprendizajes que los estudiantes deben desarrollar mes a mes, y grado a grado.

La Brújula Maestra, elaborada por SUMA, es un apoyo a la programación curricular del aula con estrategias sugeridas para cada mes del año, los recursos necesarios y el tiempo a emplear. Estas estrategias están vinculadas a los aprendizajes previstos en los tramos curriculares.

Los Cuadernos de Autoaprendizaje para estudiantes de primero a tercer grado en Comunicación y Matemáticas, elaborados por SUMA, son una versión mejorada de las Fichas de AprenDes. Finalmente, los Kits de evaluación de aula, para que los docentes puedan identificar en qué medida sus estudiantes están logrando las capacidades previstas para cada uno de los bimestres del año escolar y con ello retroalimentar su práctica curricular.

Según presenta el propio equipo de SUMA, lo que siguió después fue ¿Qué deben aprender los docentes y los acompañantes? De lo cual nació el programa de formación docente y el programa de formación de acompañantes, en el marco de que la formación docente es un proceso de reflexión, intercambio e interacción y el acompañamiento pedagógico, un proceso clave para el mejoramiento del desempeño docente.

Una mirada al conjunto de herramientas y a los procesos realizados por el Programa SUMA nos muestra que estamos ante una intervención educativa de carácter innovador y sistémico pues todos sus elementos se vinculan. La finalidad (mejorar la calidad del aprendizaje de los estudiantes) se relaciona con los componentes de mejora del desempeño docente y de los acompañantes, los programas de formación y el paquete de materiales para uso en el aula (Cuadernos, Tramos, Brújula) para apoyo de las escuelas (Redes y Centros de Recursos). A ello se suma la participación de actores en el municipio escolar y CONEI, y el apoyo en gestión a las UGEL, gobierno local y regional.

Desde el punto de vista de los resultados obtenidos, SUMA fue construyendo esta propuesta a medida que transcurría la intervención en respuesta a las necesidades de los docentes observadas en campo. Coincidiendo el final de la implementación con el término del Programa, SUMA no alcanzó a evaluar e identificar el impacto directo de estas herramientas metodológicas en los docentes y en los aprendizajes de los estudiantes.

A mediano plazo, convendrá evaluar específicamente in situ dos aspectos: (a) el uso y manejo de los Tramos Curriculares y la Brújula Maestra, a partir de la observación del trabajo cotidiano en el aula y el testimonio de los propios docentes; (b) la calidad de estas herramientas en el logro de los aprendizajes; y (c) si el uso y manejo de estas herramientas contribuyó a generar en los docentes la capacidad de generar o recrear nuevos materiales o estrategias para los nuevos grupos de alumnos, que es que busca la metodología de Escuelas Activas y no solo la aplicación mecánica de ciertas estrategias.

Uno de los principales riesgos al proporcionar desde una institución externa las mencionadas herramientas es la dependencia que podría crearse en el docente en torno a ellas, un riesgo de caer en el mecanicismo en desmedro de aprender a producir ellos mismos los materiales para nuevos alumnos, cada año. Inferimos esta posible situación ante la respuesta de una docente acerca del trabajo de SUMA: "Ya no han venido este año; no nos han enviado las fichas, seguimos esperando los cuadernos."[27] Este riesgo que no es exclusivo al caso del programa SUMA, es el riesgo común cuando se convierte al docente en aplicador de un solo tipo o determinada metodología.

2.1.2: ¿Cuán coherente y funcional fue la propuesta implementada por el Programa SUMA frente a la problemática de calidad de la enseñanza, y en qué aspectos se distinguió de otras iniciativas en curso?

La propuesta metodológica aplicada por SUMA en dos distritos de la región San Martín, fue coherente y funcional pues respondió a la problemática de las escuelas multigrado de las zonas donde intervino. Las escuelas en zonas rurales carecen de atención directa con recursos y metodologías, adecuadas a las necesidades intereses y expectativas de alumnos, familias y autoridades. En dicho contexto, la llegada de un agente externo como SUMA que facilita recursos, ofrece capacitación a docentes y directores, materiales, herramientas, y que dinamiza procesos de participación (normados por la Ley pero poco practicados) centrados en logros de aprendizaje, tuvo mucha acogida.

Lo específico de SUMA fue la conjunción de los dos componentes básicos de la educación: lo pedagógico con el paquete tecnológico mejorado, de escuelas activas, y la gestión desde la institución educativa y el distrito, con involucramiento de otros actores, en el marco del Modelo de Gobernanza Local.

Otras iniciativas educativas en ese mismo periodo, tuvieron especial y mayor énfasis en lo pedagógico (Programa de Mejoramiento de la Educación Básica, con el apoyo de la cooperación canadiense), TAREA en escuelas-hogar (Canchis, Cuzco) y UNICEF (educación intercultural bilingüe). La experiencia de Fe y Alegría, a nivel nacional, emplea la estrategia de redes educativas, acompañantes, formación de docentes, materiales y añade inversión en infraestructura.

2.1.3: ¿En qué aspectos dicha propuesta para la calidad de la enseñanza tuvo cambios a raíz de las modificaciones programáticas aplicadas al Programa SUMA?

El primer cambio -a nivel del entregable del Requisito 2.1- dispuesto en la enmienda 06, implicó una calendarización más realista del proceso de elaboración del informe sobre políticas de capacitación y desarrollo profesional docente. Frente a los plazos temporales para los entregables establecidos en el contrato original y posteriores enmiendas, esta modificación expresó una mayor apertura respecto a la complejidad inherente de los procesos analíticos de elaboración del documento.

El segundo cambio -a nivel del Requisito 2.3- consistió en la priorización de la capacitación docente en torno a la lectura. Este cambio también fue expresado en la enmienda 06. La introducción del enfoque fonológico en la capacitación docente suponía la aplicación de la apuesta global que USAID había formulado para su intervención educativa global, frente al enfoque comunicativo textual, asumido por el MINEDU. Este cambio de enfoque reveló una inconsistencia programática respecto al alineamiento que debía tener respecto a las opciones que había asumido el gobierno Peruano en el área curricular de comunicación.

---

[27]Respuesta de una docente en San Martin, para la sistematización de la experiencia de escuelas activas, realizada en el marco de la Sistematización de experiencias exitosas, realizada por el Fondo Nacional de la Educación Peruana (FONDEP) en 2013.

El tercer cambio -a nivel de Requisito 2.3 e indicador correspondiente-, manifestado en la enmienda 11, estuvo vinculado con la redefinición de los recursos involucrados en la capacitación docente, al eliminar las tecnologías de información y comunicación como parte de dichos procesos. Las condiciones de ruralidad en que se implementaban las capacitaciones promovidas por el Programa SUMA no permitían su uso. Su inclusión dentro de la formulación original revelaba cierto nivel de desconocimiento de la realidad donde se intervenía.

El cuarto cambio -a nivel del Requisito 2.4 y sus respectivos indicadores y entregables- significó la eliminación de toda una línea de trabajo considerada en la etapa inicial: la asistencia técnica para la identificación y formulación de sistemas de evaluación y acreditación de la formación docente. Este cambio radical estuvo expresado en la enmienda 06. Dicha modificación reflejó la adecuación del Programa SUMA respecto al cambio evidenciado en la agenda sectorial de un nuevo gobierno. La preocupación en torno a la formación inicial y evaluación de desempeño docente dejó de ser gravitante.

Tabla 4: Cambios en la estructura de resultados del Programa SUMA

		Contrato original (Setiembre 2009)	Enmienda 06 (Junio 2012)	Enmienda 11 (Mayo 2013)
Logro 02	***Requisito 2.1***	Fortalecimiento de capacitación y desarrollo profesional docente	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de indicadores	4	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de entregables	1	Redefinición de fechas de culminación de entregable	No hubo cambio
	Requisito 2.2	Revisión de buenas prácticas en formación y desarrollo profesional docente	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de indicadores	2	No hubo cambio	No hubo cambio
	Número de entregables	1	No hubo cambio	No hubo cambio
	Requisito 2.3	Mejoramiento de sistemas de capacitación docente	Focalización de capacitación en lectura	Eliminación de componente de IT
	Número de indicadores	4	No hubo cambio	Eliminación de indicador de componente de IT
	Número de entregables	1	Focalización de capacitación en lectura.	No hubo cambio
	Requisito 2.4	Mejoramiento de formación inicial docente.	Eliminación de requisito	
	Número de indicadores	3	Eliminación de indicadores	
	Número de entregables	1	Eliminación de entregable	

2.1.4: ¿Qué hitos formaron parte del proceso de fortalecimiento de la política y marco institucional para la capacitación docente y desarrollo profesional implementado por el Programa SUMA y qué evidencias objetivas lograron ser identificadas como resultados?

El Programa SUMA identificó que el primer paso para reforzar la política y el marco institucional para la capacitación docente y desarrollo profesional era generar conocimiento sobre el mismo. Por ello, en base a la coordinación con el MINEDU, desarrolló un estudio sobre tres áreas críticas: la formación inicial, la evaluación del desempeño docente y el apoyo docente en aula (acompañamiento pedagógico).[28]Los resultados fueron discutidos en diversos foros, a nivel nacional y regional, y sirvieron para que el Programa SUMA presentase en el Consejo Nacional de Educación (CNE) una síntesis de los desempeños docentes esperados, es decir, aquellos que redundan positivamente en el mejoramiento de los logros de aprendizaje, contribuyendo con ello a la agenda de discusión pública.

En base a la relación estratégica establecida con el CNE, el Programa SUMA contribuyó en la definición y realización de eventos de reflexión sobre la función docente a través de diálogos regionales, congresos pedagógicos y sistematizaciones, que tuvieron como objetivo el recojo de experiencias de docentes y estudiantes de instituciones públicas y privadas sobre el ***Buen Desempeño Docente***. Adicionalmente, gestionó un estudio sobre la situación de las políticas de formación y desarrollo profesional.[29]

A la par, el Programa SUMA brindó asistencia técnica al Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP) y realizó un estudio en torno a la formación docente en servicio, especialmente de docentes vinculados con la educación intercultural bilingüe (EIB). Fue a raíz de la advertencia de los vacíos de información existentes en torno a la EIB, que el Programa SUMA buscó caracterizar las instituciones educativas con una propuesta de criterios de identificación de EIB y servicio educativo EIB[30], a partir de lo cual fue elaborada una norma técnica de aplicación nacional en el 2011. Desde ese momento, el Programa SUMA fue invitado a formar parte del Comité Técnico del MINEDU sobre EIB.

SUMA ofreció un plan de asistencia técnica al Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES) para crear una metodología de acreditación de los ISP, que quedó a medio camino por cambio de las prioridades nacionales, traducidas en una modificación del Contrato.

SUMA apoyó a solicitud de Ministerio de Educación, la capacitación sobre acompañamiento pedagógico en el marco del Programa Estratégico de Logros de aprendizaje (PELA) y brindó asistencia técnica a más de 23 docentes formadores y acompañantes.[31] Participó en el diseño de sistemas regionales de formación docente en servicio, y creó un equipo técnico para formar formadores de docentes en Ucayali. Se prepararon formadores de docentes y redes de maestros a partir de diversos PIP y el PELA y los programas de escuelas activas.

En el marco de la aplicación programática del enfoque fonológico, el Programa SUMA realizó una investigación aplicada sobre los factores que afectan la lectura. Sus resultados sirvieron para discutir y

---

[28] El texto "Políticas de formación y desarrollo docente: balance y temas críticos" (Ugarte et al, 2011) da cuenta de los resultados. Puede ser revisado en el siguiente enlace: http://www.sumaeducacion.pe/pdf/Doc_Ugarte_FINAL.pdf

[29]El documento "¿Mejores maestros? Balance de políticas docentes 2010 – 2011 (Cuenca, 2012) contiene las principales evidencias de dicho estudio. Puede ser revisado en: http://www.sumaeducacion.pe/pdf/mejores_maestros.pdf

[30] El estudio es: "La escuela intercultural bilingüe: aportes para garantizar un servicio de EIB de calidad" (Burga et al, 2012). Puede ser revisado en: http://www.sumaeducacion.pe/pdf/EIB.pdf

[31]Memoria Institucional MINEDU 2012.

proponer algunas recomendaciones técnicas al MINEDU respecto a estrategias de alfabetización.

El equipo evaluador observa que el Programa SUMA hizo denodados esfuerzos por ofrecer insumos útiles para reforzar la política y el marco institucional relacionados con la capacitación y desarrollo profesional docente. Gestionó conocimiento al respecto y estableció alianzas estratégicas para que sus aportes llegaran a los decisores de política correspondientes. Participó proactivamente de diversos espacios de discusión y de propuesta técnica.

Al tener el Programa SUMA el propósito de abogar en la definición e implementación de políticas sectoriales, el equipo evaluador advierte que uno de sus principales aportes fue la generación de conocimiento, es decir, el levantamiento de evidencias y su discusión en espacios cercanos a los decisores de políticas educativas. El aporte más importante de SUMA en este rubro fue el apoyo y contribución a la formulación del Marco del Buen Desempeño Docente, aprobado por el MINEDU en el 2012, ante la necesidad que tenía el país de contar con un documento orientador respecto al buen desempeño profesional, enmarcado dentro de una política del Proyecto Educativo Nacional (PEN).

2.1.5: ¿Cuáles fueron las buenas prácticas en capacitación docente y desarrollo profesional identificadas y promovidas por el Programa SUMA y cuál fue el nivel de institucionalización de las mismas por el sector educación?

El Marco de buen Desempeño Docente (Resolución Ministerial Nº 0547-2012-ED)

SUMA y otras instituciones apoyaron el trabajo de la Mesa de Desarrollo Docente y la Mesa Interinstitucional del Buen Desempeño Docente del CNE. La Mesa se propuso contribuir a la construcción de un consenso nacional sobre el significado del buen desempeño docente. Abrió un debate público, se consultaron un total de 1,400 docentes, directores, padres y madres de familia, estudiantes y miembros de la comunidad, a través de diálogos en 21 regiones. SUMA y otras instituciones de la Mesa contribuyeron directamente en estos procesos durante dos años para elaborar participativamente los criterios de buen desempeño docente y los lineamientos de formación y evaluación docente.

En diciembre 2011, el CNE entrega al MINEDU la propuesta del Marco Orientador del Buen Desempeño Docente. En marzo 2012 el MINEDU convoca un panel de expertos y reordena la propuesta del CNE, la cual finalmente se aprueba. Constituye un documento orientador que encamina el buen desempeño docente hacia la responsabilidad por el logro de resultados.

El Marco es el primer escalón en el proceso de construcción e implementación de políticas públicas dirigidas a fortalecer la profesión docente. Es estratégico para el diseño e implementación de las políticas y acciones de formación, evaluación y desarrollo docente a nivel nacional. Cumple el tercer objetivo estratégico del PEN: "Maestros bien preparados ejercen profesionalmente la docencia" y está al servicio de las tres políticas priorizadas por el Ministerio de Educación al 2016: aprendizajes de calidad y cierre de brechas, desarrollo docente con base a criterios concertados de buena docencia, y modernización y descentralización de la gestión educativa.

El Marco es un acuerdo sobre las competencias que se espera dominen las profesoras y los profesores del país, en sucesivas etapas de su carrera profesional con el propósito de lograr los aprendizajes de todos los estudiantes. Consta de cuatro (04) dominios, nueve (09) competencias que a su vez contienen cuarenta (40) desempeños. Los cuatro dominios son: preparación para el aprendizaje de los estudiantes, enseñanza para el aprendizaje de los estudiantes, participación en la gestión de la escuela articulada a la comunidad y desarrollo de la profesionalidad y la identidad docente.

Las buenas prácticas de acompañamiento docente y la formación de formadores.

SUMA desarrolló programas relacionados con: formación de docentes, acompañamiento docente en los PIP, diplomado de alfabetización inicial, acompañamiento de acompañantes, y programa de especialización de formadores del Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA), que implementó en las regiones de intervención.

En base a la identificación de la utilidad y los resultados del modelo de escuelas activas, SUMA diseñó un programa de formación en dicho modelo pedagógico. Incluyó dentro de dicha propuesta formativa ejes temáticos como: alfabetización, matemáticas, acompañamiento docente, gestión escolar y estrategias para la instrucción en escuelas multigrado. En ese contexto, el MINEDU solicitó al Programa SUMA apoyo para diseñar un diplomado de especialización para docentes formadores, el cual sirvió de base para establecer el sistema de formación docente sobre acompañamiento docente a cargo del MINEDU y actualmente en ejecución.

En el marco de la implementación de los PIP regionales sobre educación y del PELA, el Programa SUMA desarrolló una asistencia técnica especializada a favor de los acompañantes pedagógicos. Contribuyó al fortalecimiento de sus capacidades y ofreció insumos relacionados con el protocolo de acompañamiento, herramienta clave en la formación de dichos acompañantes pedagógicos, así como una propuesta de perfil básico de habilidades de acompañantes y facilitadores. Estos insumos sirvieron para que el MINEDU formulase y oficialice, posteriormente, los documentos técnicos relacionados con el acompañamiento pedagógico.

El equipo evaluador identifica que el Programa SUMA ha aportado significativamente en la definición técnica del acompañamiento pedagógico al proponer que, en la formación de los acompañantes, se integre tanto la dimensión de las estrategias metodológicas como la formación en contenidos básicos. Desde su experiencia en San Martin y Ucayali, el Programa SUMA pudo reforzar esta capacitación.

Sobre evaluación docente y desarrollo profesional

Otro aporte de SUMA fue la sistematización de un piloto de evaluación docente que el MINEDU desarrolló en varias regiones del país. Con apoyo de SUMA se revisa este piloto, se analiza y se elabora un conjunto de lineamientos sobre evaluación del desempeño docente, y se identifican lecciones aprendidas de esta experiencia. Dicho insumo representó un aporte importante para incluir la evaluación docente dentro de las prioridades sectoriales. Lamentablemente el tema de evaluación del desempeño docente se postergó por cambios de prioridad política.

En su labor de abogacía técnica en relación con la formación docente, el Programa SUMA brindó asistencia especializada al CONEACES sobre procesos de acreditación de Institutos de Educación Superior Pedagógica, sin embargo, no prosperó este proceso por la prioridad de los institutos en adecuarse a la nueva ley de formalización de institutos y escuelas superiores promovida por el mismo MINEDU. Ante esta situación, el Programa SUMA tuvo que reformular su apuesta programática.

En conclusión, el equipo evaluador identifica que el principal aporte de SUMA en relación con la formación docente y desarrollo profesional fue la generación de conocimiento a partir del estudio de buenas prácticas docentes que fueron un insumo para el marco del desempeño docente, la sistematización del piloto de evaluación del desempeño docente, y los programas de acompañamiento pedagógico y de formación docente.

2.1.6: ¿Qué desafíos y qué lecciones pudieron ser identificados en la capacitación en servicio de las buenas prácticas de enseñanza de lectura en IIEE multigrado y bilingües y en el proceso de incorporación dentro del sistema de capacitación del sector educación?

SUMA tuvo una especificidad en el tratamiento pedagógico de zonas monolingües, y no trabajó en la capacitación de buenas prácticas de enseñanza en IIEE bilingües. A nivel del trabajo en la región de Ucayali, donde existen diversas IIEE EIB y UNICEF está dedicada al fortalecimiento del sector educación, el Programa SUMA llegó a un acuerdo tácito con dicha agencia de Naciones Unidas para que esté a cargo plenamente de la atención pedagógica de la EIB en dicha región, lo cual implicaba formación docente, provisión de materiales en lenguas originarias, acompañamiento docente, etc.

A nivel nacional, SUMA apoyó al MINEDU con una consultoría sobre las características de las IIEE de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Una de las consultoras de este estudio, asumió luego la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe en el MINEDU, y promovió la organización de una Mesa de EIB, que retoma el resultado de la consultoría para la discusión de lineamientos de EIB.

El resultado de esta discusión es la producción de criterios para identificar las IIEE de EIB. El MINEDU a través de la DGEIBIR emite luego la Resolución Ministerial N°008-2012-MED "Directiva que establece los procedimientos para la identificación, reconocimiento y registro de las Instituciones Educativas de Educación Intercultural Bilingüe".

2.1.7: ¿Cuáles fueron las mejoras en el logro educativo de los estudiantes (ECE - área de comunicación) de las instituciones educativas en las zonas de intervención promovidas por el Programa SUMA?

Desde el 2007, el MINEDU realiza la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) mediante pruebas estandarizas que miden el aprendizaje en matemática y en comprensión lectora de las y los estudiantes de segundo grado de primaria, que tienen el castellano como lengua materna[32]. Esta evaluación se realiza al final de cada año y produce reportes individualizados con los resultados de cada estudiante, aula, escuela, provincia y departamento. La Unidad de Medición de la Calidad (UMC) del MINEDU presenta los resultados a partir de una muestra de control, lo que le permite asegurar la calidad de los indicadores para propósitos de comparación entre sub-poblaciones y en el tiempo.

Los resultados de la evaluación se presentan de dos maneras, como puntaje promedio que mide la habilidad del estudiante y como nivel de logro alcanzado. En el 2013, 33% de los estudiantes, a nivel nacional, lograron un nivel satisfactorio en el área de comprensión lectora, lo que es un avance importante respecto al 16% del 2007. En el 2007, 29.8% de estudiantes estaban en un nivel inicial de logro, proporción que disminuye a 15.6% en el 2013. Los datos nacionales también muestran que un mayor porcentaje de mujeres que de hombres alcanza el nivel satisfactorio (35% versus 29%), que las escuelas multigrado tienen un menor nivel de logro que las escuelas poli-docentes (14% versus 37%), y que los estudiantes de escuelas rurales están en niveles muy bajos, comparados con los de escuelas urbanas (10% versus 49%).

En San Martín, región priorizada por el Programa SUMA, 27% de los estudiantes alcanzaron un nivel satisfactorio en comprensión lectora, 10 puntos porcentuales más que en el 2011. Además, San Martín

[32] En las instituciones educativas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) se aplica una evaluación de comprensión lectora en castellano a estudiantes de cuarto grado de primaria que tienen una lengua materna originaria

tuvo un progreso importante respecto otros departamentos, y sus datos indican que las brechas entre áreas urbanas y rurales disminuyeron[33]. Los estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio de aprendizaje, manejan comprensión lectora según lo esperado para su grado y están en condiciones de seguir aprendiendo.

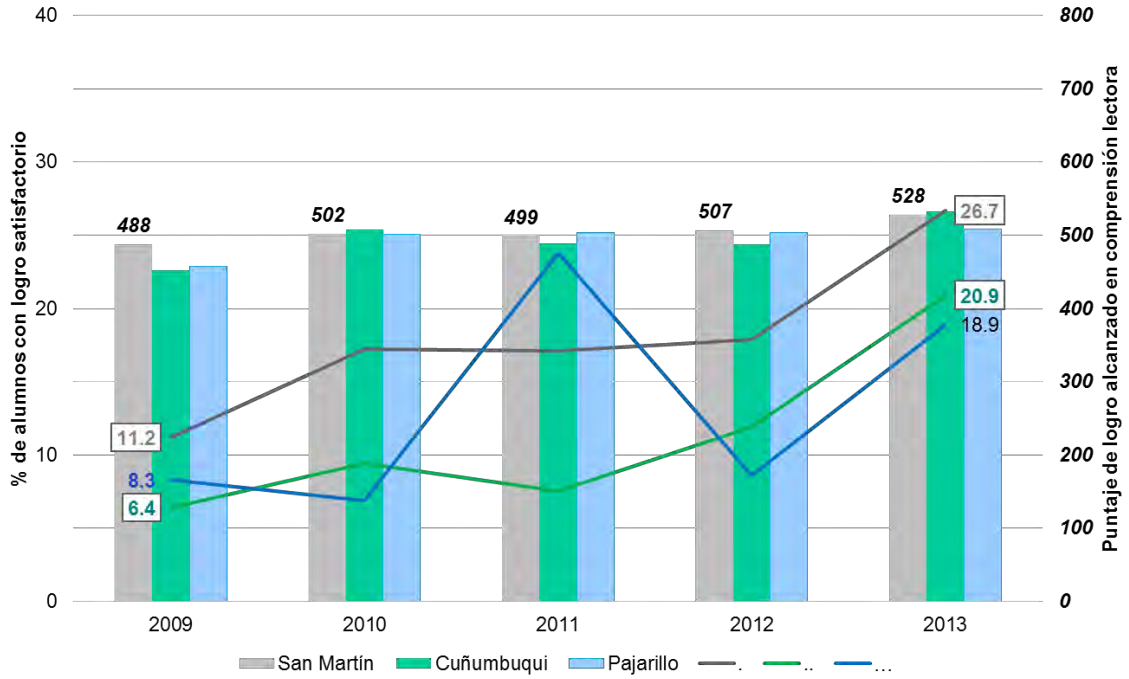
Las UGEL Mariscal Cáceres y Lamas, zonas de los pilotos de descentralización de SUMA, alcanzaron en el 2013 menores porcentajes de logro que el promedio regional, 21% y 18% respectivamente.

Para estimar los indicadores a nivel de los distritos de intervención, se utilizó la base de datos de las evaluaciones censales realizadas entre el 2009 y el 2013, disponibles a nivel de institución educativa, 7 IIEE en Cuñumbuqui y 11 en Pajarillo. El número de estudiantes registrados en segundo grado varió en este período entre 78 y 48 en Cuñumbuqui, y entre 108 y 103 en Pajarillo. Tomando los resultados de los estudiantes de todas las escuelas de cada distrito, el porcentaje que alcanzó niveles satisfactorios de comprensión lectora aumentó de 6% a 21% en Cuñumbuqui y de 8% a 19% en Pajarillo; niveles cercanos al de sus respectivas UGEL, pero por debajo del promedio regional.

Tomando los criterios del MINEDU de considerar en su muestra de control sólo las IIEE que tienen al menos 10 alumnos en el segundo grado, sólo serían evaluables dos IIEE de Cuñumbuqui y tres de Pajarillo. En estas IIEE, el promedio alcanzando por los estudiantes evaluados aumentó de 452 a 532 en Cuñumbuqui, y de 457 a 508 en Pajarillo. En todo el departamento, el promedio mejoró de 488 a 528 (ver ilustración). Estos resultados y los anteriores muestran que las mejoras en los distritos de intervención siguieron la tendencia de lo que ocurrió en toda la región, y que además fue el resultado de un esfuerzo nacional por la mejora de los aprendizajes.

[33] ¿Cuánto aprenden nuestros niños en las competencias evaluadas? San Martín, resultados de la evaluación censal de estudiantes, ECE 2013. Folleto del MINEDU, Unidad de Medición de la Calidad Educativa

Ilustración 3: Nivel de logro alcanzado en comprensión lectora y Número de alumnos: San Martín y 2 Distritos



Eje 03: Aprendizaje extraído de la experiencia

3.1. ¿Cuáles fueron los elementos críticos (internos y externos) del Programa SUMA que favorecieron el logro de los resultados esperados y cuáles no?

Elementos externos favorables

- La voluntad política de autoridades del nivel central (MINEDU) y del nivel regional y local (Presidentes de los GR de San Martín, Ucayali y Amazonas; y alcaldes distritales de San Martin y Ucayali) que pusieron la educación como una prioridad en sus agendas.
- La presencia de ex directivos de SUMA en cargos importantes dentro del Ministerio de Educación (Vice Ministro de Gestión Institucional, Directora de Educación Primaria).
- Espacios de participación de estado y sociedad civil con agendas que priorizaron la política educativa, como el CNE y la ANGR. Para temas específicos, espacios como la Mesa Interinstitucional del Buen Desempeño Docente convocada por el CNE y con participación de diversos actores.

Elementos externos desfavorables

- La volatilidad de las políticas educativas, como consecuencia de los cambios de gobierno, y en cada gobierno, como consecuencia de cambios en los equipos de gestión del MINEDU.
- El comportamiento conservador de sectores de la educación pública en el nivel central y en regiones, que impide la aplicación de medidas de gestión por resultados

Elementos internos favorables

- El Programa SUMA contó con un equipo profesional competente que hizo esfuerzos significativos por coordinar prioridades y tareas con actores de alto nivel en el MINEDU, MEF y Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); y llevar a cabo sus propias actividades adaptándose al contexto de cambios y contrastes normativos que se suscitaron en su periodo de intervención.

Elementos internos desfavorables

- En la definición de sus objetivos, SUMA no llevó a cabo un proceso de diagnóstico robusto que ayudara a vincular sus objetivos entre sí, de manera causal y con base en evidencias. Es así que el apoyo a la mejora de los aprendizajes y el esfuerzo de mejora de la gestión descentralizada de la educación no fueron objeto de un esfuerzo argumentativo que los relacione.
- El equipo de SUMA no pudo adaptarse a las condiciones de un contrato, que consideraron rígido y que les causó fricción administrativa, reduciendo su capacidad de reacción rápida frente a los cambios.

3.1.1: ¿Cuáles fueron los aspectos de carácter político, programático y estratégico que contribuyeron positiva o negativamente en la implementación de los componentes evaluados y en el logro de los resultados esperados?

El programa SUMA tuvo limitado éxito en la anticipación de las vigencias probables de las prioridades en atención al contexto político (i.e., cambios de periodo de gobierno o de autoridades sectoriales o regionales) y esta carencia tuvo consecuencias directas durante sus etapas de implementación.

Durante el segundo gobierno de Alan García, el nivel de apertura del MINEDU a la cooperación internacional fue mínimo. Ello implicó que la relación establecida entre dicho sector y el Programa

SUMA fuera marcadamente formal. Para el equipo evaluador, los dos primeros años del Programa SUMA representan un período de implementación de "baja intensidad" debido a la poca articulación que tuvo en ese momento con las autoridades políticas del MINEDU y otros actores importantes.

Sin embargo, con el inicio del gobierno de Ollanta Humala, y el tránsito de algunos de sus anteriores consultores a posiciones directivas en el MINEDU, el Programa SUMA incrementó al mismo tiempo su visibilidad y su capacidad de apoyar políticas, tal como era su misión. Empezó a funcionar, en la práctica, como un servicio de asistencia técnica para múltiples iniciativas de gestión descentralizada de la educación. A partir de allí, el equipo evaluador identifica un período de implementación de "alta intensidad".

De otro lado, hubo una importante acogida y voluntad política favorable del Gobierno Regional de San Martín (GRSM) en tareas de planificación, programación presupuestal y operativa, implementación del modelo de gestión educativa regional, elaboración de un plan de emergencia para elevar logros de aprendizaje en la región, implementación de un laboratorio de descentralización y desarrollo de pilotos del modelo de gobernanza local en los distritos de Cuñumbuqui y Pajarillo.

También, en la etapa madura del Programa, se logró que asociaciones con Direcciones Nacionales u Oficinas del MINEDU y otras instituciones sectoriales como el CNE, dieran fruto, aunque no precisamente como se había previsto inicialmente. Un ejemplo de esto fue el temprano énfasis puesto sobre la activación o actividad de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE), encontrándose más bien que son otras instancias las que funcionan y toman sus lugares respectivos.

La etapa final de SUMA, que coincidió con esta evaluación, estuvo marcada por un sentimiento de frustración tanto en los operadores del Programa como en las contrapartes de la región de San Martín, porque no se lograron completar algunos de los procesos que se dieron a lo largo de su implementación. Es el caso de la validación de los cuadernos de aprendizaje, por ejemplo, que concluyó sin un informe y sin la impresión de los materiales definitivos. Incluso, donde se ha hecho esfuerzos de asegurar continuidad (por ejemplo, en la articulación con las instancias del gobierno regional y local mediante los PIP), y puede hablarse de un cierre institucional correcto, los actores y algunos colaboradores consideran que la experiencia ha quedado incompleta.

3.1.2: ¿Contaron los indicadores del Programa SUMA con el nivel de operacionalización técnica requerida para su monitoreo eficiente?

La documentación oficial del Programa SUMA distinguió dos tipos de indicadores: aquellos que daban cuenta de la contribución de la iniciativa respecto al área de Educación[34] de USAID, llamados indicadores estándar (IE) y aquellos que medían el nivel de logro de los requisitos definidos en el contrato.

La definición de los primeros es cuantitativa y de carácter general, es decir, centrada en el conteo del número de involucrados en procesos de desarrollo de capacidades, por categorías funcionales, desagregados por sexo y por área geográfica. Estos indicadores no permiten conocer el contenido de las capacitaciones o los mecanismos de involucramiento del Programa, únicamente el número y tipo de beneficiarios. Igualmente, aunque están desagregados por sexo, no tienen un abordaje de género[35],

[34] El área de Educación es parte del objetivo *Investing in People (Invertir en las Personas)*

[35] En el Anexo 7 se desarrolla el abordaje del Programa en el tema. Según un integrante del equipo, no consideraron necesario aplicar un enfoque de género, dado que en un análisis inicial no encontraron diferencias entre los logros de niños y niñas.

porque no se utilizan para analizar cómo afectan las actividades del Programa en las relaciones entre hombre y mujeres o niños y niñas, y tampoco analizan cómo afectan las relaciones de género en el logro de los resultados esperados.

Tabla 5: Indicadores estándar reportados por el proyecto

		Desagregado por sexo	Desagregado por región
Ia	Número de administradores y funcionarios capacitados (incluye capacitadores y acompañantes)	x	x
Ib	Número de administradores y funcionarios capacitados en monitoreo y evaluación	x	x
Ic	Número de profesores capacitados con apoyo del proyecto		x
Id	Número de estudiantes registrados en las escuelas primaria apoyadas por el proyecto		x
Ie	Número de asociaciones de padres o profesores, o estructuras de gobierno similares apoyadas por el proyecto	na	x
If	Número de leyes, políticas, normas o lineamientos desarrollados o modificados para mejorar el acceso o la calidad de los servicios educativos	na	X

Los indicadores para medir el logro de los requisitos del contrato, tenían una definición descriptiva específica, confundiendo, en algunos de los casos, su formulación con la definición de metas. En las tablas 6 y 7, se encuentran varios de este tipo, como por ejemplo: "*Por lo menos cuatro políticas nacionales y/o reformas vinculadas a descentralización de la educación elaboradas y aprobadas*". El componente de monitoreo y evaluación del Programa SUMA organizó técnicamente los indicadores en una matriz de medición del desempeño, los redujo en cantidad y los redefinió en términos de números o porcentajes.

El análisis de los informes de monitoreo muestra que no hubo una lógica acumulativa en los indicadores, es decir, no fueron definidos para rendir cuenta respecto del avance progresivo que se alcanzaría en cada uno de los cinco resultados del Programa. Al contrario, tuvieron una orientación parcial, dando cuenta de las actividades y de los efectos directos de las mismas. Este detalle técnico, es decir, ofrecer información de procesos específicos y de corto plazo tiene implicancias en la gestión de la iniciativa, pues no permite conocer hasta qué nivel han sido alcanzados los resultados esperados.

Los valores finales de los indicadores cuantitativos contenidos en la matriz de desempeño[36], en la mayoría de los casos, fueron altos e, incluso, desbordaron el esperado 100%, principalmente, porque las metas fueron ajustadas en la medida en que disminuía el alcance del proyecto (menos regiones, menos escuelas). Esta situación plantea dudas respecto a la pertinencia de las metas establecidas y respecto a la utilidad de los indicadores como instrumento de monitoreo.

Sobre los indicadores del Requisito 1.1 que no se reportan cuantitativamente –diagnósticos, asesorías/recomendaciones- reflejan procesos promovidos por el Programa, traducidos en documentos, listado de actores, resúmenes y otros. Aunque SUMA ha registrado en sus reportes trimestrales y anuales los aportes específicos bajo estos indicadores, y los informantes de Lima y regiones visitadas han dado referencias generales sobre los mismos, la riqueza de los procesos y su contribución no han sido

[36] Se revisaron las tablas de indicadores de los informes anuales del segundo, tercer y cuarto año.

documentadas.

Sobre el indicador del Requisito 1.2, el Programa identificó y documentó cinco prácticas (internacionales y nacionales) de gestión educativa descentralizada. Cada uno de estos estudios propone una serie de conclusiones pero sin una orientación precisa para el caso peruano. El equipo de evaluación no ha podido identificar algún documento producido por el Programa SUMA que plantee un balance de todos los estudios y proponga su aplicación y adaptación a las condiciones y requisitos mínimos planteados por el contexto nacional, o los contextos rurales.

En cuanto al indicador 1.3.1, ningún órgano intermedio fue reestructurado en el marco del ciclo de vida de SUMA. Sin embargo, el Programa sí preparó y transfirió insumos que formaron parte de los procesos de discusión de la reestructuración del sector educación. En la formulación de este indicador no se tomó en cuenta los complejos y largos procesos de maduración regional y local, necesarios para la reestructuración de las instituciones, ante lo cual SUMA identificó las maneras en que su contribución técnica pudiera ser útil.

Ante la generalidad planteada en la definición del indicador 1.3.2, el Programa SUMA identificó salidas prácticas (a modo de herramientas) relacionadas con la gestión educativa a nivel regional y local. Nuevamente aquí se puede percibir su capacidad de adaptación para buscar alternativas que hagan viable el logro de resultados. Así, SUMA planteó una estrategia de planificación para la atención de las necesidades educativas, como herramienta de modernización de los procesos de gestión educativa (PALMA), y un sistema de planificación que giraba en torno al mejoramiento de los aprendizajes y que partiendo de las prioridades de cada institución educativa, llegaba hasta el nivel de gobierno regional (PATMA).

Sobre el indicador 1.3.4, no se encontraron evidencias fiables respecto al uso de las fuentes de información estadística por parte de las autoridades de educación en los procesos de planificación. Ante el vacío de una herramienta de información estadística amigable a nivel regional, el Programa SUMA desarrollo un sistema de *información estratégica para la gestión educativa a nivel regional y local*, el cual no llegó a instalarse para los propósitos esperados del Programa.

Respecto al indicador 1.4.1, consideramos que el incremento anual del presupuesto del sector educación a lo largo del ciclo de vida del Programa no puede ser atribuible directamente a las acciones del mismo. Sin embargo, insumos, como el estudio de costos por alumno, sí pudieron ser útiles para que los GR negociaran con el MEF incrementos en el presupuesto, procesos que no han sido adecuadamente documentados.

Tabla 6: Listado de indicadores según contrato, Requisito 1

	Indicadores según Modificación 6	Indicadores reportados en M&E
R1	**Marco de políticas e institucional mejorado**	
R1.1	**Fortalecer el marco de políticas e institucional en educación**	
1.1.1	Diagnóstico inicial del contexto institucional y de políticas, monitoreado y actualizado anualmente	
1.1.2	Asesoría en temas de política clave proporcionada a USAID, MINEDU y otros actores relevantes	
1.1.3	Por lo menos cuatro políticas nacionales y/o reformas vinculadas a descentralización de la educación elaboradas y aprobadas	*IE[37]: Número de leyes, políticas, normas o lineamientos desarrollados o modificados para mejorar el acceso o la calidad de los servicios educativos*
1.1.4	Por lo menos tres tomadores de decisión y funcionarios clave del MINEDU participan en las etapas del diagnóstico institucional y de políticas	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R1.2	**Revisar y evaluar buenas prácticas sobre sistemas y procesos de gestión descentralizada**	
1.2.1	Al menos tres metodologías de buenas prácticas sobre gestión descentralizada identificadas, incluyendo los requerimientos y las condiciones para replicarlas en diferentes contextos, particularmente en áreas rurales	
1.2.1	Contrapartes del gobierno se involucran y apropian de la revisión y análisis realizado, cinco del MINEDU	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R1.3	**Fortalecer sistemas y procesos de la gestión descentralizada**	
1.3.1	DRE y UGEL en regiones priorizadas se reestructuran de acuerdo a las necesidades locales en el marco de la LOPE	Nivel de avance en la reestructuración de DREs y UGELs en regiones priorizadas
1.3.2	Regiones priorizadas implementan plan para modernizar los procesos de gestión educativa (planificación, presupuesto, monitoreo) de acuerdo con las políticas nacionales (a)	Nivel de avance en el desarrollo e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación para mejorar la gestión en regiones priorizadas
1.3.3	Anualmente, por lo menos 250 funcionarios o autoridades del MINEDU y de 5 regiones priorizadas reciben asistencia técnica y capacitación para mejorar los sistemas de gestión en el marco de la descentralización (En el 2013 el foco es San Martín y la meta 80 funcionarios)	*(IE) Número de administradores y funcionarios capacitados (incluye capacitadores y acompañantes)*
1.3.4	Funcionarios de educación de regiones priorizadas usan datos para la toma de decisiones en coordinación con la Unidad de Medición de la Calidad de MINEDU (a)	
1.3.5	Por lo menos 20 escuelas demostrativas en San Martín mantienen los niveles de aprendizaje de los alumnos (b)	Número de escuelas apoyadas por el proyecto a través de la implementación del laboratorio de descentralización en San Martín
		Porcentaje de avance en la implementación del laboratorio de descentralización en San Martín

[37] IE: indicadores estándar

		Porcentaje de estudiantes que participan en la implementación del laboratorio de descentralización en San Martín y alcanzan niveles avanzados en el aprendizaje de matemáticas y comunicación
R1.4	**Mejorar la asignación del presupuesto y la calidad del gasto en educación**	
	Presupuesto de educación sometido por MINEDU en el Congreso incorpora las recomendaciones de política de los diálogos promovidos por el proyecto	
	Al menos una autoridad territorial, en las regiones priorizadas, prepara proyectos de inversión pública (PIP) para aumentar la inversión en educación y mejorar la eficiencia en el gasto.	Monto anual en Soles ejecutado por proyectos de inversión pública (PIP) en actividades de desarrollo de capacidades en educación, con el apoyo técnico del proyecto
	Gobiernos regionales priorizados (al menos 1) que reciben apoyo del proyecto implementan la iniciativa de presupuesto por resultados en educación (a)	Porcentaje de ejecución del presupuesto del Programa para el Logro de Aprendizajes (PELA)
		Porcentaje de aumento anual en el presupuesto del PELA en las regiones del proyecto

(a) 5 regiones según contrato original, el número se fue reduciendo
(b) 30 escuelas según contrato original

Los indicadores cualitativos del requisito 2.1, ameritan comentarios similares a los del requisito 1.1, en cuanto reflejan procesos de consulta con actores diversos a partir de estudios y diagnósticos realizados. En el caso del componente de mejora de la calidad educativa, el Programa SUMA logró identificar la pertinencia de colocar dentro de la agenda del CNE una propuesta relacionada con los desempeños esperados de los docentes. Este insumo y el proceso de diálogo de políticas se tradujo más adelante, en el la política marco sobre el buen desempeño docente, explicado anteriormente.

Respecto al indicador 2.1.2, el Programa SUMA identificó que la asistencia técnica relacionada con la enseñanza de calidad pasaba por establecer vínculos con el Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (PRONAFCAP), al cual dio asistencia técnica en un inicio, pero que no prosperó; y realizar un estudio sobre la formación docente en servicio, especialmente relacionada con los docentes de educación intercultural bilingüe (EIB). Al igual que lo afirmado anteriormente, las recomendaciones mencionadas no se concretaron en un documento específico, sino que implicó un proceso de levantamiento de información, y discusión de diversos temas sobre formación docente.

Sobre el indicador 2.2.1, el mayor esfuerzo realizado por el Programa SUMA al respecto, es el estudio sobre el *Plan Piloto de Evaluación del Desempeño Docente*; no se encontraron otros aportes específicos de mejores prácticas sobre calidad de la enseñanza.

En cuanto al indicador 2.3.1, el Programa SUMA focalizó su asistencia técnica en los y las acompañantes pedagógicos, como parte de la implementación de los PIP y el PELA en las regiones priorizadas. Con ellos y ellas trabajó el protocolo de acompañamiento, perfil básico de acompañantes, diplomado de alfabetización (donde materializó lo relacionado con la promoción de la lectura). Se requiere un mayor análisis para identificar qué insumos planteados por el Programa SUMA fueron integrados dentro de los sistemas de capacitación docente en servicio.

Sobre el indicador 2.3.3, no fue posible identificar información de los avances. El indicador 2.3.4 y los indicadores del Requisito 2.4 -eliminados en el 2012- no siguieron reportándose.

Tabla 7: Listado de Indicadores según Contrato, Requisito 2

R2	**Capacitación y desarrollo profesional docente fortalecidos**	
R2.1	**Fortalecimiento de la política nacional y el marco institucional para la capacitación y el desarrollo profesional docente**	
2.1.1	Diagnóstico inicial del contexto institucional y de políticas relacionado con la calidad de la enseñanza, monitoreado y actualizado anualmente	
2.1.2	Asesoría en temas clave de política vinculados a la calidad de la enseñanza, proporcionadas a USAID, MINEDU y otros actores relevantes	
2.1.3	Por lo menos cuatro políticas nacionales o regionales, o reformas vinculadas a la formación, desarrollo profesional y acreditación de la educación elaboradas y aprobadas	*IE: Número de leyes, políticas, normas o lineamientos desarrollados o modificados para mejorar el acceso o la calidad de los servicios educativos*
2.1.4	Por lo menos tres tomadores de decisión o funcionarios clave del MINEDU participan en las diferentes etapas del diagnóstico institucional y de políticas	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R2.2	**Revisar y evaluar buenas prácticas en capacitación y desarrollo profesional docente**	
2.2.1	Al menos tres metodologías de buenas prácticas sobre calidad de la enseñanza identificadas, incluyendo los requerimientos y las condiciones para su replicabilidad en diversos contextos, particularmente en áreas rurales	
2.2.2	Contrapartes del gobierno se involucran en la revisión y análisis y muestran apropiación del proceso de revisión, cinco del MINEDU	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R2.3	**Proporcionar asistencia técnica para mejorar la capacitación docente en servicio, particularmente relacionada con la lectura en escuelas multi-grado y bilingües**	
2.3.1	El MINEDU y las regiones priorizadas incorporan metodologías innovadoras y buenas prácticas relacionadas con la enseñanza y la capacitación en servicio (a)	Nivel de avance en el desarrollo de programas para la capacitación en servicio en regiones priorizadas
2.3.2	Cuadros de al menos 10 profesores-capacitadores de nuevos maestros son entrenados en enseñanza de lectura en cada región priorizada	*(IE) Número de administradores y funcionarios capacitados (incluye capacitadores y acompañantes)*
2.3.3	Al menos una red de profesores enfocados en enseñanza de lectura en cada provincia donde se implemente la capacitación en servicio	
(b)	5 regiones según contrato original, el número se fue reduciendo	

Aunque el ciclo de vida del Programa SUMA estaba definido para cuatro años, no tuvo una evaluación intermedia formal que sirviera de ejercicio analítico sobre lo ejecutado en una primera fase de implementación, para el ajuste programático de la siguiente.[38] Dicha ausencia representó la pérdida de

[38] Según la percepción del equipo de SUMA, la sistematización de la experiencia inicial del Modelo de Gobernanza Local es asumida como un hito de evaluación, ya que fueron extraídas las lecciones aprendidas y buenas prácticas de su principal propuesta programática. Desde un criterio técnico, dicha sistematización no puede ser asumida como una evaluación ya que estuvo abocada a reconstruir el proceso de diseño e implementación de uno de los instrumentos de gestión descentralizada de la educación promovidos por el Programa SUMA.

una oportunidad de revisión crítica de la gestión programática y la identificación de las decisiones que debieron ser tomadas para asegurar que la iniciativa tuviera un nivel más alto de eficacia y eficiencia.

3.1.3: ¿Cómo la gestión de conocimiento impulsada por el Programa SUMA sirvió para lograr reformas sistémicas y desarrollo de capacidades en el sector educación?

La calidad de los aportes contenidos en los estudios especializados encargados por SUMA es diversa. En algunos casos (p. ej., las recomendaciones de los estudios sobre el escaso impacto del PELA) abordan hipótesis bastante realistas acerca de relaciones causales. Otros estudios contienen una dosis menor de análisis político y de contexto, y fundan sus apreciaciones en un sustrato de saberes dispersos acerca de la conveniencia de la descentralización, sin detenerse a considerar cuáles son las fuerzas que juegan activamente en contra de la misma

De acuerdo a la información disponible en la página web del Programa SUMA, durante su ciclo de vida han sido producidos y publicados oficialmente 16 documentos sobre los temas que fueron objeto de asistencia técnica: descentralización educativa, formación y desarrollo docente, modelos de gestión educativa, educación intercultural bilingüe, inversión en educación, etc.

Por medio de estas publicaciones, el programa SUMA buscó generar la discusión pública y la identificación de alternativas de solución a los problemas de gestión educativa descentralizada. El MINEDU no sólo fue involucrado dentro de los debates técnicos previos a cada publicación, sino que también participó en la definición del alcance de los estudios y la gestión del proceso de elaboración.

Asimismo, otros actores claves fueron involucrados: miembros del CNE, representantes de la sociedad civil y de instituciones académicas, personal de la cooperación internacional, y otros. Por el proceso desarrollado y los resultados obtenidos en torno a cada estudio, el equipo evaluador considera que el conocimiento generado por el Programa trató de ser pertinente y fructífero dentro del contexto de reformas que vivía el sector educación.

Este proceso de gestión del conocimiento fue desarrollado a nivel de tres instancias de gobierno: nacional, regional y local, y debería considerarse también a nivel de la institución educativa. En algunos casos es evidente como el proceso de generar, compartir y utilizar el conocimiento (know- how) da respuesta a necesidades individuales y/o colectivas. Un ejemplo es el estudio de la situación de las instituciones educativas de EIB, que posteriormente es usado como insumo para generar una norma al respecto.

En muchos casos, aún está pendiente vincular orgánicamente el conocimiento generado con las instancias involucradas -como el MINEDU, CNE, DRE, UGEL y la institución educativa- para saber "administrar" estos conocimientos y aprendizajes organizacionales y usarlos en la mejora de su funcionamiento. Es decir no basta identificar a través de la investigación las buenas prácticas propias o de otros, si es que éstas no pasan a retroalimentar el diseño e implementación de estrategias de acción y asegurar así resultados positivos y relevantes.

3.1.4: ¿Qué decisiones asumidas e implementadas por el Programa SUMA no deberían ser replicadas por ninguna otra intervención similar y por qué?

Desde el origen, la no-explicitación del vínculo entre los componentes de mejora de los aprendizajes y gestión descentralizada, es un déficit conceptual que no debe ser repetido. De allí, que el Programa careciera incluso de un árbol de problemas y un marco lógico.

De otro lado, intervenciones prolongadas como la de SUMA, que se montan sobre numerosos cambios institucionales y administrativos de las contrapartes, deben incluir una cuota de flexibilidad en sus mecanismos de reorientación. Es altamente probable que esta condición –cambios en el contexto- se agudice en el futuro; sería un error considerar que las intervenciones pueden seguir definiéndose y gestionándose al modo pausado de hace una o dos décadas.

3.2 ¿Qué conocimiento práctico puede ser derivado de la experiencia desarrollada por el Programa?

Sobre el acompañamiento pedagógico

Un aporte de la experiencia de SUMA a los programas de acompañamiento docente, es que la capacitación esporádica al acompañante en estrategias metodológicas de apoyo al docente no es suficiente. Se requiere formarlo en temas de contenido referidos a comunicación, matemáticas, ciencia y ambiente, ciudadanía, en el marco de un programa de al menos dos años, con talleres secuenciales en el año, formación de círculos de inter-aprendizaje, pasantías y dotación de herramientas de acompañamiento.

Sobre aprendizajes en el aula y la alineación de herramientas

Además de los aprendizajes que debe obtener el estudiante en el año, señalados en las Rutas de Aprendizaje del MINEDU, los docentes requieren conocer lo que pueden lograr en cada bimestre y en cada mes. El aporte de SUMA para llenar este vacío fue el diseño de los Tramos Curriculares, y la Brújula Maestra, que sugiere diversas estrategias para aplicar en las sesiones de aprendizaje, facilitando el trabajo del docente en el aula.

Dado la diversidad de instrumentos que llega al docente, para evitar confusiones y sobre todo para desarrollar su capacidad de comprensión y de organización de los procesos, el paso siguiente es que cada Región -DRE y sus respectivas UGEL- generen en un solo documento ordenador y la alineación de las diversas herramientas de gestión para adecuarlas a los objetivos de mejora de la calidad y logro de resultados.

La participación clave de los padres y madres

Para lograr un adecuado desarrollo cognitivo, el papel de padres y madres es sumamente importante en sentar las bases de un desarrollo posterior y despertar el deseo de leer y seguir aprendiendo. En el rol de los docentes está la enseñanza organizada de los conocimientos, y en el de las familias, la orientación de la vida, ética y valores, pero ambos requieren un trabajo integrado. SUMA abre la escuela y la mirada del docente hacia la comunidad y los padres participan, desarrollando su rol de educadores en el hogar y en la escuela.

3.2.2: ¿Cuáles son las constataciones que pueden ser extraídas de la experiencia del Laboratorio de Descentralización en San Martín?

El Laboratorio de Descentralización en San Martín ha tenido un impacto positivo a escalas muy diversas.

Aunque sus aportes en el incremento de logros de aprendizaje en comunicación y matemáticas no pueden demostrarse con claridad, tiene logros cualitativos innegables en el clima escolar y en la gestión integrada de servicios públicos a nivel local.

Debe tenerse en cuenta que el esfuerzo realizado en San Martín ocurre con un trasfondo de impulso económico ejercido tanto por la administración regional como por fuentes cooperantes en lo técnico y financiero. Técnicamente es difícil atribuir causalidad o cuantificar cada aporte.

Debemos señalar que la región contaba con un Modelo de Gestión Regional de la Educación aprobado con la Ordenanza Regional N° 011-2010 GRSM/CR, y que constituye el marco para la experiencia de SUMA. El GR de San Martín y SUMA deciden intervenir en dos distritos piloto o laboratorio de descentralización: Pajarillo y Cuñumbuqui, como espacio para integrar la propuesta metodológica de escuela activas en un modelo de gobernanza local, orientado a la mejora de los aprendizajes.

La propuesta pedagógica de SUMA incorpora un soporte de gestión escolar, no solo en la institución educativa (vía participación de padres y madres en los CONEI) y de otras escuelas (redes educativas), sino de los especialistas y funcionarios de las UGEL y de la autoridad del municipio distrital, quien con representantes de otros sectores, como salud, agricultura se constituyen en el comité de gestión local para el desarrollo social (CGLDS).

El liderazgo recae en la autoridad local (alcalde distrital) y/o la del sector (director de la UGEL). La participación es multisectorial (salud, educación, agricultura). Conciertan metas de aprendizaje para el año expresadas en el plan de trabajo local (PALMA) y se definen las responsabilidades de cada actor. Salud por ejemplo, contribuye al logro de aprendizaje de los estudiantes, promoviendo condiciones favorables: campañas de desparasitación, por la nutrición, el aseo y la limpieza en el hogar, la escuela y la comunidad. Quien lidera ejerce una vigilancia sobre los procesos y los resultados. Tienen asambleas permanentes y cuentan con momentos de evaluación de resultados.

Los especialistas de la UGEL dan asistencia técnica, los coordinadores de redes se reúnen, los acompañantes dan asistencia a los directores y docentes, los padres y madres colaboran en el aula, los directores y docentes informan sobre las estrategias a emplear para conseguir los logros de aprendizaje pactados. Se produce una dinámica social de animación y de responsabilidades donde la rendición de cuentas muestra los resultados conseguidos.

La propuesta de este modelo de gobernanza local está en proceso de validación. Lo ocurrido en los dos distritos del laboratorio de descentralización, revela según el informe de sistematización de Fanny Muñoz y Sandra Carrillo (2012), que "los procesos y los resultados son heterogéneos por la propia dinámica social y municipal y de acuerdo al nivel de involucramiento y capacidad de liderazgo de cada gobierno local."[39]

La debilidad observada en la implementación del modelo de gobernanza local -según las autoras de la sistematización- es poder desarrollar de manera efectiva un plan de desarrollo de competencias que permita la identificación de las brechas en conocimientos, capacidades y habilidades de cada actor que participa. Este modelo requiere de un perfil de actores con capacidades de concertación, de trabajo en equipo y con tareas y responsabilidades específicas. No es fácil contar con personal adecuado y hace

[39]Muñoz, F. y Carrillo, S. "Sistematización de la experiencia de la implementación de la estrategia de Gobernanza Local de la Educación en San Martin. Lecciones aprendidas y buenas prácticas replicables." Foro Educativo, Lima, Noviembre 2012.

falta presupuesto para darle continuidad.

Además existen problemas para hacer efectiva la articulación intergubernamental e intersectorial que está en la base del modelo. Se menciona que el aprendizaje de lo intersectorial es muy lento, y que el personal administrativo es frecuentemente más conservador para pasar a una gestión por resultados y con rendición de cuentas.

Como nudos críticos aparece un problema de definición de roles de los actores institucionales que intervienen, por ejemplo, la dependencia técnico normativa de las UGEL respecto a la DRE, aun cuando es instancia de ejecución descentralizada del GR. Los GL perciben que no hay canales de comunicación establecidos con el GR y además no participan en la planificación del PER. El GR, que tiene un rol conductor de las políticas regionales, y la DRE, órgano especializado del GR, no tienen un rol explícito en la organización de la implementación de la propuesta de gobernanza local. La UGEL es la única presente en la estrategia de gobernanza –representando el nivel regional- pero no tiene claro su rol en la articulación con las demás instancias del GR.

Analizando el nivel de avance en los dos distritos, lo más resaltante, cuando se quiera replicar el modelo de gobernanza local, es la necesidad de considerar las condiciones históricas, culturales, sociales y políticas de cada contexto para definir mejor los procesos y las capacidades a desarrollar en cada caso.

San Martín, es la primera región con un modelo de Gestión Educativa Regional, que incorpora el nivel local con articulación intergubernamental e intersectorial, y que se encuentra en implementación y proceso de validación. En concordancia con el modelo regional aprobado por Resolución N°3025-2011-GRSM/DRE, el GR de San Martín se refiere al modelo de gobernanza local, como de **Gestión Local.**

El modelo de Gestión Local por la educación está siendo replicado en 11 distritos más además de Pajarillo y Cuñumbuqui. Seis (***en negrita***) de estos distritos aparecían mencionados en la resolución que oficializa la implementación del modelo de Gestión Educativa Regional en 26 distritos: Rioja, Awajún, Yuracyacu, ***Yantaló***, Soritor, Calzada, Habana, ***Cuñumbuqui,*** Zapatero, Chazuta, Pucacaca, ***Cacatachi***, Sauce, San Antonio, San José de Sisa, ***Buenos Aires***, Pilluana, Tres Unidos, San Rafael, San Pablo, Sacanche, Piscoyaque, ***Pajarillo,*** Huicungo, ***Nuevo Progreso*** y Shunté.

Según la información proporcionada por el planificador de la DRE *"Los distritos fueron seleccionados por cada UGEL; partían de la idea de que cada UGEL debía implementar el modelo de gestión en un distrito. Lo hicieron en base a su experiencia de relacionamiento con los alcaldes que fueron tejiendo en años anteriores, por ejemplo, para construir o mejorar aulas, dotación de mobiliario, algunas capacitaciones de docentes, pago de docentes o auxiliares de educación, y con quienes tuvieron mejores resultados en ese empeño, con ellos definieron esta relación. Todo este proceso la manejó con autonomía la DRE y sus UGEL".*

Los 13 distritos que aparecen en la Tabla 8 han procedido a conformar e instalar sus CGLDS, cuyo objetivo es la gestión intersectorial (salud, educación, desarrollo social. Están comprometidos los 13 gobiernos locales y se ha acordado un presupuesto para el 2014, en un monto de 1. 7 millones

Según la información de la DRE, el CGLDS, las redes educativas y CONEI han rediseñado sus estructuras y alineado sus planes y presupuestos para lograr las metas de resultados educativos concertados para el 2014.

Tabla 8: Avances en la implementación de la gestión local en educación

Provincia	Distrito	PATMA de IIEE	Plan Anual de Red	Planes Articulados CGLDS
Rioja	Nueva Cajamarca	77	4	1
Moyobamba	Yantaló	7	1	1
Lamas	Barranquita	37	1	1
	Cuñumbuqui	16	2	1
El Dorado	Agua Blanca	9	1	1
San Martín	Cacatachi	4	1	1
	Alberto Leveau	4	1	1
Picota	Buenos Aires	26	1	1
Bellavista	Bajo Biavo	52	2	1
Huallaga	Alto Saposoa	12	1	1
Mariscal Cáceres	Pachiza	27	1	1
	Pajarillo	24	2	1
Tocache	Nuevo Progreso	43	3	1
	13 distritos	338	21	13

Fuente: DRE-GRSM, Oficina de Planificación, Mayo 2014.

La parte pedagógica de la propuesta del programa SUMA en la que se fundamenta la estrategia de gobernanza local en educación, tuvo una mayor concreción a nivel de diseño e implementación (acompañamiento pedagógico, programas de formación de docentes y acompañantes, nuevas herramientas) frente a la parte de gestión escolar e intersectorial (formación de redes, rendición de cuentas, gestión intersectorial, participación de actores de diversos sectores, cumplimiento de arreglos y compromisos institucionales), que necesita un mayor desarrollo para hacer realmente efectiva la gobernanza.

Teniendo el carácter de experimentación, al ser parte de un "laboratorio", no tuvo un diseño por etapas, no estuvo pensado en una lógica de procesos en los que la validación, evaluación, reajuste y transferencia son importantes para la sostenibilidad. Predominó una lógica de proyecto que da cuenta del desarrollo de actividades y la obtención de productos por componentes, siendo que los aspectos de la propuesta suponen procesos educativos de empoderamiento de los actores individuales e institucionales.

De la experiencia del modelo de gobernanza local en educación en los dos distritos, se extrae como lección que el paso de una gestión sectorial a una intersectorial, no es práctica que se consiga solo con la capacitación, sino que implica cambios en la cultura organizacional de la instituciones y una nueva forma de gestión pública a la que no está habituada la administración estatal.

Por eso se requiere contar con:

- un diseño por etapas y procesos con tiempos para implementación/validación/evaluación y transferencia;

- un sistema de monitoreo para los distintos niveles de actores institucionales;
- una real articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, instancias descentralizadas de gestión en educación y órganos de la sociedad civil que asumen responsabilidades y que se interrelacionan entre sí.

3.3 ¿Cómo capitalizar lo aprendido en el Programa SUMA dentro del diseño de nuevas intervenciones orientadas a mejorar la gestión y calidad de los servicios públicos en la Amazonía?

3.3.1: ¿Qué tipo de consideraciones de carácter político, programático, estratégico u operativo deben ser tomadas en cuenta en la formulación e implementación de intervenciones similares?

Se han tomado precauciones muy interesantes con el propósito de asegurar la continuidad política de las estrategias implementadas, pero es imprescindible afinar la capacidad de intervenir de manera más ordenada ante los cambios en las políticas, debido a diferencias de enfoque entre administraciones sucesivas a los niveles más altos del ejecutivo.

Un programa similar deberá incrementar sus capacidades de análisis político y de identificación de los intereses de los actores principales en juego. Por ejemplo, para comprender por qué el MEF o el MINEDU no tuvieron de la voluntad política para soltar el timón de algunas tareas cruciales de las que legalmente deberían desprenderse, o de aprobar algunas normas consideradas críticas.

El diseño de cualquier nueva iniciativa debe estar basado en un diagnóstico integral y actualizado del sector o de los sectores donde busque hacer la diferencia.

Finalmente, no debe dejarse de lado la importancia de asumir cada una de las etapas de un ciclo de intervención. Omitir o saltar partes del proceso de cierre lleva a la fragilización del producto.

3.3.2: ¿Qué hipótesis de desarrollo podría reconstruirse a partir del análisis del Programa?

Al igual que otras intervenciones, la formulación del Programa SUMA no estuvo basada en un marco lógico. Asumía, más bien, una hipótesis de desarrollo como fundamento articulador de su trabajo, y a partir de ella, fueron definidos tanto los resultados esperados como la estrategia de operación para alcanzarlos.

En ese sentido, la hipótesis de desarrollo establece una relación directa entre sus componentes –gestión descentralizada y calidad de la enseñanza-, resultados esperados y estrategia de operación. A partir del análisis del contrato original, como de sus posteriores enmiendas se puede afirmar que el Programa SUMA conjugó cinco hipótesis de desarrollo:

- Es posible el fortalecimiento de la gestión descentralizada y participativa si se cuenta con información tanto sobre la actual situación de las políticas y marco institucional para la descentralización educativa como sobre la práctica de gestión descentralizada, y se mejoran los sistemas y procesos de gestión educativa, la asignación presupuestal y calidad del gasto en educación.
- Es posible el mejoramiento de la calidad de la enseñanza si la capacitación docente y desarrollo profesional cuenta con políticas claras de aplicación nacional y regional, integra y hace suyas lecciones aprendidas de experiencias internacionales (acompañamiento docente, apoyo curricular y estándares de enseñanza) y prioriza la capacitación en servicio alrededor de la lectura.

- Es posible la implementación institucional de buenas prácticas si nuevas metodologías de gestión educativa y alianzas inter institucionales fueran establecidas.
- Es posible que mejoren los aprendizajes de instituciones educativas si sus profesores fueran capacitados en la metodología de escuelas activas, y el involucramiento de padres y comunidad fuera permanente.
- Es posible que mejore el diálogo político, comunicación y participación de la sociedad civil en torno a la educación básica si los mecanismos existentes de vigilancia educativa y estrategia de comunicación incentivaran la discusión pública.

Cada una de estas condiciones dio origen a la definición de un requisito (resultado intermedio). Las dos primeras condiciones fundamentaron los dos primeros requisitos relacionados con políticas de descentralización educativa y modelos y estrategias pedagógicas. Las tres restantes condiciones dieron pie a la formulación de los siguientes tres resultados intermedios, los cuales tenían un carácter transversal.

El análisis crítico de las hipótesis de desarrollo aquí reconstruidas permite identificar que están basadas en dos supuestos: por un lado, la suficiencia y, por otro lado, la linealidad de los componentes que los conforman, supuestos que no siempre son correctos. El primer supuesto implica que el logro de los resultados esperados es posible tan sólo a partir de la intervención sobre las variables señaladas, sin considerar que puede haber alternativas diferentes de operación. El segundo supuesto asume que la intervención a realizar en las variables necesariamente está vinculada de manera directa con el logro de los resultados, sin admitir que puede haber conexiones con otros (resultados no esperados).

El Programa se ha conducido bajo el supuesto de que hay elementos vinculados a la buena gestión educativa (por ejemplo, en las áreas de planificación, organización, selección y capacitación de personal, liderazgo y supervisión, etc.), sobre todo a nivel de la autonomía escolar, que tienen impacto directo en la calidad de la enseñanza que puede desplegarse en el aula y, por tanto, de los aprendizajes que logran los alumnos. A partir de ello ha transferido esta convicción a la necesidad de apoyar el proceso de descentralización de la educación, por el que ya transitaba el país, con el fin de asegurar lo que en esencia era su propósito último, la mejora de los aprendizajes.

CONCLUSIONES

En relación con los procesos de reforma priorizados y apoyados, el Programa SUMA constituyó un mecanismo de gestión de conocimiento, una plataforma de abogacía y en el ámbito local de San Martín, un espacio de comprobación empírica en apoyo al proceso de reforma educativa en el Perú.

En ese sentido, el Programa SUMA no promovió ningún cambio específico en el sector educación en el marco de la política de descentralización educativa y marco institucional de los últimos años. Su propósito fue apoyar procesos de reforma en curso orientados al mejoramiento de la calidad de la educación básica, sin instalar nuevas prioridades en la agenda sectorial. Su naturaleza fue ser funcional respecto a las demandas de su principal contraparte y socios estratégicos.

La formulación original del Programa SUMA recogió de manera general, las tendencias de reforma sectorial que existían hacia fines de la década anterior y definió a partir de la propuesta de logros específicos relacionados con dichas tendencias, algunos ejes de trabajo para impulsarlas. Aunque con cada una de sus enmiendas buscó tener un mejor nivel de alineamiento en relación con la modificación del contexto educativo, no siempre fueron pertinentes las modificaciones programáticas establecidas porque variaban las prioridades sectoriales en torno a dichas políticas.

Más allá del cumplimiento formal de lo que tenía establecido hacer el Programa SUMA, las reformas sectoriales que apoyó no han logrado ser cristalizadas aún. Si bien pueden concurrir diversas explicaciones respecto al por qué de dichos procesos inconclusos, emerge una pregunta respecto a la pertinencia del diseño del Programa SUMA: ¿fueron tomados en cuenta los factores críticos (drivers) que definen las políticas de gestión descentralizada, capacitación y desarrollo profesional durante el proceso de formulación de la iniciativa? Esta situación expresa cierto nivel de déficit en la etapa de diseño.[40]

Desde el punto de vista pedagógico, SUMA logró posicionar en el medio educativo una propuesta con estrategias de mejoramiento de la calidad educativa basada en el auto aprendizaje, en el protagonismo estudiantil, y en la participación de padres y madres en la gestión. Contiene un paquete de herramientas pedagógicas y de gestión orientado a la mejora de resultados de aprendizaje en los estudiantes. Esta propuesta es pertinente para el contexto en que se aplica. La propuesta fue el centro a nivel distrital del Modelo de Gobernanza Local.

En el caso concreto del escenario post-SUMA, será de interés conocer cómo se desarrolla la institucionalidad promovida por el programa en los 11 distritos de San Martín que están en proceso de adopción del modelo.

El proyecto SUMA ha pagado las consecuencias de una extendida curva de aprendizaje respecto del contexto político en el que se vio obligado a desenvolverse, entorno que incluyó variables no institucionales o inexplícitas que han afectado los procesos de descentralización, nacionales y regionales. Esta evaluación estima que alguna de esa variabilidad pudo ser anticipada, si se hubiera contado con una mejor base operativa para actuar en consecuencia.

---

[40] En el análisis documental y levantamiento de información de informantes claves no se pudo encontrar evidencias respecto a si, en el proceso de diseño del Programa SUMA, fue trabajado, por lo menos, un análisis de involucrados. Por medio de dicho ejercicio hubiera sido posible identificar los intereses, legitimidades y poderes relativos de los múltiples actores vinculados con las políticas de gestión descentralizada y capacitación docente y desarrollo profesional.

De otro lado, el equipo reconoce que el vínculo entre los componentes del Programa no se ha trabajado como un insumo para desarrollar una lógica interna. Es posible que el programa SUMA hubiera tenido mejores posibilidades en sus dos cometidos principales, de haber podido dedicar menos tiempo al debate acerca del enfoque aplicado a la lectura, y más tiempo y esfuerzos al análisis de cuáles políticas de descentralización podrían resultar viables y cuáles no.

Reafirmamos la importancia de cerrar los procesos que se abren con la cooperación, así como de ayudar a definirlos en una red virtuosa. En una palabra, la sostenibilidad no se trata de si los beneficiarios saben aplicar recetas, ni tampoco si efectivamente aplican recetas: se trata de asegurar que tengan las capacidades para generar soluciones propias cuando las circunstancias cambiantes lo demanden.

RECOMENDACIONES

1. En futuras intervenciones se recomienda –en el marco de un análisis de escenarios y de actores- anticipar y definir mejor qué es lo que se va a hacer, qué se dejará de hacer y cómo se monitoreará el cumplimiento de los supuestos y sus efectos en la implementación del programa. En una lógica de gestión de riesgos, se debe buscar minimizar el impacto negativo de los eventos adversos presentes en proyectos que tienen un fuerte componente de políticas.
2. Para fines de mejorar el monitoreo de futuros programas, se recomienda precisar los resultados esperados en un modelo jerárquico y articulado, estableciendo indicadores que respondan a los resultados finales e intermedios. Los indicadores de que miden actividades (como número de participantes en talleres) son importantes pero no suficientes para medir los cambios esperados.
3. En programas que buscan cambios que no ocurren en el corto plazo (como es la mejora de los aprendizajes) el núcleo de la intervención no debería concentrarse tan cerca al cierre del programa. En futuras intervenciones será importante asegurar de una manera más cuidadosa el cierre de micro-ciclos en cada fase de los procesos.
4. Se recomienda incluir el enfoque de género en el diseño de intervenciones educativas como SUMA, dado que la evaluación censal de estudiantes sigue mostrando diferencias en el aprendizaje de niños y niñas.
5. En programas educativos como SUMA, que se desarrollan en ámbitos rurales, se recomienda diseñar estrategias para el mejoramiento de aprendizajes en el grupo de niños y niñas que está bajo el nivel 1 (en inicio), a partir del análisis de las causas del bajo rendimiento.
6. Se recomienda vincular las intervenciones educativas dirigidas al nivel de primaria con el nivel inicial, pues está comprobado que si mejoran la estimulación temprana y el desarrollo socio emocional de niños y niñas en la primera infancia, mejoran las condiciones para la lecto-escritura.
7. Se recomienda "administrar" los conocimientos generados de estudios e investigaciones para sentar o consolidar las bases de las políticas y medidas educativas. Instalar mecanismos de sostenibilidad implica asegurar una correcta y eficaz gestión de conocimiento.
8. Se recomienda apoyar al MINEDU en la consolidación de un observatorio nacional de buenas prácticas pedagógicas, incluyendo la experiencia de SUMA, que facilite a los docentes y población en general el acceso a dichas prácticas.
9. Se recomienda una sistematización de la experiencia pedagógica de SUMA -procesos, fortalezas y dificultades- a partir de los propios facilitadores, para extraer lecciones de las experiencias de mejora de aprendizajes y de la actuación de acompañantes o facilitadores, a fin de generar conocimiento sobre los procesos de motivación para el cambio, un factor definitivo para promover innovaciones educativas.
10. Se recomienda evaluar específicamente in situ: (a) el uso y manejo de los Tramos Curriculares y la Brújula Maestra, según el testimonio de los propios docentes y la observación en el trabajo cotidiano en el aula, (b) la calidad de estas herramientas en el logro de los aprendizajes, y (c) si el uso y manejo de estas herramientas contribuyó a generar en los docentes la capacidad de crear o recrear nuevos materiales o estrategias para los nuevos grupos de alumnos.

12. Se recomienda acompañar a San Martín en el proceso de validación del modelo de Gestión Educativa Local en los 13 distritos de implantación, a fin de obtener conclusiones sobre gestión territorial, herramientas metodológicas y mejora de aprendizajes en los estudiantes, comprobar la validez de la propuesta pedagógica integral, la calidad y uso de los materiales educativos, y su adaptación en instituciones educativas públicas, multigrado y poli-docentes, en ámbitos territoriales diversos.
13. Se recomienda que la región dé continuidad a la propuesta de SUMA en las escuelas donde tuvieron el apoyo, sostener los equipos de acompañantes, los materiales, los centros de recursos de aprendizaje, los directores y docentes, de manera de ir validando aspectos de la propuesta pedagógica que aun requieren mayor tiempo para ser consolidados.
14. Se recomienda que la región ubique el modelo de Gestión Local en el organigrama del modelo de Gestión Educativa Regional de San Martín, para una mayor conexión y contribuir con la definición de roles y tareas de actores en cada nivel.
15. Se recomienda potenciar el modelo de Gestión Educativa Local en los distritos donde va a ejecutarse, creando una vinculación con los actores económicos más dinámicos de los sectores productivos (ejemplo, los de la cuenca lechera, los de la cuenca cafetalera).

BIBLIOGRAFÍA

Bernbaum, M., Rivero Herrea, J., & Schiefelbein, E. (2010). *Evaluation of USAID/PERU´s Education Program: AprenDes and CETT- Andino.* USAID PERU, Washington,D.C.

Bernbaum, M., Rivero Herrera, J., & Schiefelbein, E. (2010). *Evaluación de los Programas en Educación de USAID PERÚ: AprenDes y Centro Andino.* USAID, Washintong,D.C.

Chirinos, L. S. (2011). *Estado de las politicas de descentralización educativa 2010-2011*. USAID|PERU|SUMA, Lima.

Consejo Nacional de Educación. (2009). Boletín CNE Opina. Lima, Perú.

Consejo Nacional de Educación. (2012). *Balance de descentralización Educativa.* Lima.

Consejo Nacional de Educación Nacional. (2013). *Proyecto Educativo Nacional - Balance y Recomendaciones.* Lima.

Defensoría del Pueblo. (2013). *Serie Informes de Adjuntía- Informe N° 017-2013-DP/AAE " Una mirada a la escuela rural. Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria*". Lima.

Dirección Regional de Educación de San Martín. (2007). Proyecto Educativo Regional Región San Martín 2005 -2021. Moyobamba, San Martín , Perú.

Dirección Regional de Educación de San Martín. (2010). Reglamento de organización y funciones de las instancias de gestión educativa descentralizada de la Dirección Regional de Educación San Martín. Moyobamba, San Martín , Perú.

Dirección Regional de Educación San Martín. (2012). *PER San Martín Modelo de Gestión Educativa Regional.* Moyobamba.

DRE San Martín. (2012). *Reporte SSII-PER 2012.* Moyobamba.

Gobierno Regional Amazonas. (11 de febrero de 2008). Ficha de registro del PIP " Mejoramiento de la calidad edcuativa en la zona rural de 12 distritos de la Región Amazonas". Amazonas, Perú.

Gobierno Regional Ayacucho. (08 de abril de 2010). Ficha de Registro del PIP "Fortalecimiento de capacidades pedagógicas y de gestión en el sistema educativo de la region Ayacucho". Ayacucho, Perú.

Gobierno Regional de Lima. (27 de julio de 2010). Ficha de registro del PIP " Desarrollo de las capacidades de los actores educativos de la EBR de 13 distritos de la región Lima. Lima, Perú.

Gobierno Regional de San Martín . (23 de setiembre de 2013). Resolución Directoral Regional N° 2960-2013-GRSM/DRESM. Moyobamba, San Martín, Perú.

Gobierno Regional de San Martín. (03 de Marzo de 2013). Ordenanza Regional N° 002-2012-GRSM/CR. Moyobamba, San Martín, Perú.

Gobierno Regional de San Martín. (2014). *Plan Opertaivo Institucional* . Moyobamba.

Gobierno Regional de San Martín. (27 de enero de 2014). Resolución Directoral Regional N° 118-2014-GRSM/DRESM. Moyobamba, San Martín , Perú.

Gobierno Regional de Ucayali. (01 de Agosto de 2008). Ficha de registro del PIP " Fortalecimiento de capacidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativas de la zona rural y bilingüe de las provicnias de Coronel Portillo, Padre Abad y Atalaya de la región Ucayali". Ucayali, Perú.

Gobierno Regional Junin. (18 de octubre de 2010). Ficha de registro del PIP "Implementación a nivel piloto de la propuesta de escuelas activas y emprendedoras para mejorar la calidad de los servicios educativos en las Instituciones Edcuativas del nivel primaria de la EBR". Junin, Perú.

Gobierno Regional San Martin. (04 de julio de 2007). Ficha de registro del PIP" Fortalecimiento Institucional y Docente para el Desarrollo de Capacidades en Instituciones Educativas Focalizadas en la Región San Martín". Moyobamba, San Martín, Perú.

Gobierno Regional San Martín. (28 de diciembre de 2010). Ficha de registro del PIP " Implementación piloto del nuevo diseño curricular y del modelos de gestión educativa regional para mejorar la calidad de los servicios educativos en en nivel inicial y primaria de EBR de las II.EE de 6 distritos". San Martín, Perú.

Gobierno Regional San Martín. (22 de octubre de 2010). Ficha de registro del PIP "Creación del sistema regional de desarrollo y formación docente continua para el perfeccionamiento de las competencias profesionales del profesorado de la región San Martín". San Martín, Perú.

Gobierno Regional San Martín. (31 de mayo de 2010). Ordenanza Regional N° 011-2010-GRSM/CR. Moyobamba, San Martín, Perú.

Gobierno Regional San Martín. (04 de Marzo de 2013). Ordenanza regional N° 003-2013-GRSM/CR. Moyobamba, San Martín, Perú.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2010). *Resultados de la Encuesta a Instituciones Educativa de Nivel Inicial y Primaria - ENEDU* . Lima.

Linares, A. M. (2011). *Sistematización de modelos de gestión educativa de los gobiernos regionales de San Martín, Arequipa y La Libertad.* Consejo Nacional de Educación & USAID|PERU|SUMA, Lima.

Ministerio de Educación. (12 de marzo de 2013). Ficha de registro del PIP " Mejoramiento de la gestión educativa descentralizada de II.EE en ámbito rural de 24 regiones del Perú. Perú.

Ministerio de Educación. (2014). *Marco Curricular Nacional Propuesta para el Diálogo - segunda versión.* Lima.

Ministerio de Educación, USAID PERU, AprenDes. (2009). *Sistematización de la experiencia del Proyecto AprenDes.* Lima.

Municipalidad de Huanca Sancos. (19 de junio de 2013). Ficha de registro del PIP " Mejoramiento de los logros de aprendizaje en los estudiantes de la EBR a través del enfoque de las escuelas activas en la provincia de Huanca Sancos - Ayacucho. Ayacucho, Perú .

Oficina de Coordinación Regional. (2013). *Estudio Definitivo Parte I del Proyecto de Inversión Pública: " Mejoramiento de la Gestión Educativa de II.EE. en ámbitos rurales de 24 Regiones del Perú:GED RURAL.* Ministerio de Educación, Lima.

Torres, K. O. (05 de Diciembre de 2012). Modelo de Gestión Educativa Regional. Perú.

Ugarte, M., Arguedas, C., & Ángeles, N. (2012). *Balance de la Descentralización de la Educación 2009 - 2012.* USAID|PERU|SUMA, Lima.

USAID . (April de 2012). USAID Education Strategy Technical Notes.

USAID. (2005). *Education Strategy - Improving lives through learning.*

USAID. (February de 2012). USAID Education Strategy Implementation Guidance.

USAID PERU. (April de 2012). USAID Education Strategy Reference Materials.

USAID|PERÚ|SUMA. (s.f.). Caja de Herramientas. *Marco conceptual del modelo de gestión educativa local: La Gobernanza Local.* San Martín, Perú.

Anexo 1: Statement of Work

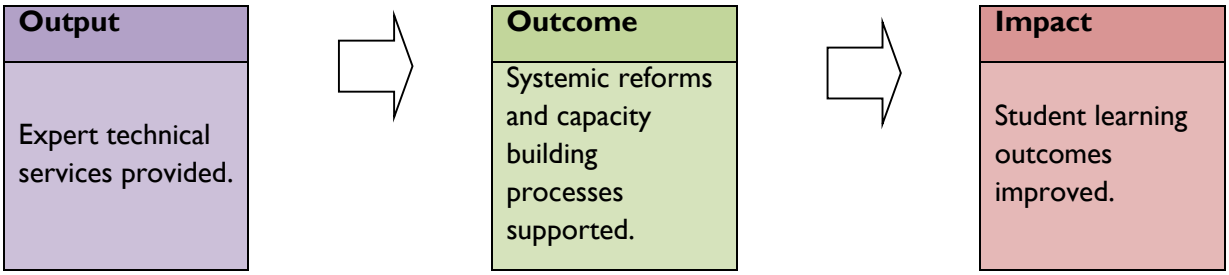
Program to be evaluated

The intervention to be evaluated is the Quality Basic Education Reform Support Program (named SUMA Program), implemented by Family Health International (FHI) as contractor. This initiative represented the main instrument for implementing the USAID/Peru Education Program Area for the fiscal year 2009 – 2013, which objective was to improve basic education quality in disadvantaged areas.

The SUMA Program purpose was to provide expert technical services to the Government of Peru (GOP) at the national and sub-national levels to support initiatives that improve basic education quality in disadvantage areas of the country (Ayacucho, Junin, Lima Region, San Martin and Ucayali).

The specific contribution of this Program was to support systemic reforms and capacity building processes in basic education (primary education) for improving student learning outcomes.

The logic of the intervention can be conceptualized as follows:



The SUMA Program concreted the approach shift that USAID/Peru assumed the last years: from a direct delivery of services to supporting systems reforms for the Government of Peru (GOP) for improving the quality education services under a decentralized framework.

Background

The Suma Program assisted Peru at national and sub-national levels. At the national level, the efforts were focused in strengthening the country´s overall education policy, institutional framework, and capacity. At this level of work, the main counterpart was the Ministry of Education.

At the regional level, the efforts were focused in at least five regions, selected using the incidence of poverty (highest in the highlands and the Amazon jungle) and the operation of USAID education programs as criteria: San Martín, Ucayali, Amazonas, Lima Region, Junín and Ayacucho.

Although the ultimate beneficiaries of the SUMA Program were the students of Peru´s public basic education system in disadvantage area, with emphasis on the most excluded, such as girls, persons with disability, and students from rural areas, the intermediate beneficiaries were officials, technocrats, teachers, parents, community leaders, academics, think tanks, and civil society at national and sub-national levels.

The relation between the two specific SUMA Program beneficiaries is conceptualized as follows:

The results´ structure of SUMA Program is as follows:

Program Result 01: Participatory and Decentralized Education Management Strengthened.

Outcome 01: Decentralization Policy and Institutional Framework Improved.

Program Result 02: Teaching Quality Improved.

Outcome 02: Teacher Training & Professional Development Strengthened.

Cross-Cutting Outcomes:

Outcome 03: Implementation of Best Practices Supported.

Outcome 04: Active-School Methodology in Alternative Development Schools Implemented.

Outcome 05: Policy Dialogue, Communications, and Civil Society Participation Enhanced.

The development hypothesis of this Program consisted in five conditions:

- If the decentralization policy and institutional framework of the education sector were improved in terms of: a) having a real diagnosis of its current situation, b) applying decentralized management systems and processes identified from international experiences and c) enhancing budget allocation and quality of expenditures for education, the participatory and decentralized education management would be strengthened.

- If the teacher training and professional development was strengthened in terms of: a) establishing basic policies or regulation at national or sub-national levels, b) putting in action key lessons learned from international and local experiences (in-classroom teacher support, curriculum support and teaching standards) and c) enhancing in-service teacher training related to reading (multi-grade and bilingual school settings), the teaching quality would be improved.

- If innovative methodologies and best practices on educational management were applied and if a variety of inter institutional alliances and public investment procedures were established, the implementation of best practices would be supported institutionally.

- If teachers that work in schools located in alternative development areas were trained in active-school methodology and the involvement of communities and parents was permanent, the alternative development schools would increase achievement scores.

- If educational oversight mechanisms (CNE, COPARE and COPALE, for example) were supported for analyzing and advocating for the quality of education, and a communication strategy was

develop for discussing teaching quality, reading skills, educational policy and finance and decentralization, policy dialogue, communications and civil society participation on quality of basic education would be enhanced.

All these five conditions shall contribute to support systemic reforms and capacity building in basic-education, specifically primary education, to improve learning outcomes in disadvantages areas.

Approach and Implementation

The SUMA Program was focused on supporting educational systems reforms for the Government of Peru. It meant that invested resources assisting specific initiatives. During its five years of implementation, the Program was redefined and adjusted several times. The last one corresponds to the Amendment/Modification N° 11 (submitted on May, 2013).

The implementation of the Program was in charge of the key personnel that the contractor assumed essential to the work being performed (Chief of Party, Deputy Chief of party / Regional Coordinator, Director of Educational Finance and Decentralization, and Director for Teacher Professional Development). A team of external consultants was hired for implementing the actions.

The SUMA Program focused on accomplishing two Program Results: 1) Participatory and Decentralized Education Management Strengthened and 2) Teaching Quality Improved.

The first Program Result implied the following outcomes: a) a strengthening process of the institutional and policy environment (laws, regulations, management systems, standards, etc.) for enhancing education management within the context of decentralization and b) a capacity building process on management and technical issues of regional and local governments for carrying quality education services.

The second Program Result involved a specific outcome: a set of efforts for improving the policy and institutional framework for delivering quality teaching, including the improvement of pre – and in-service teacher training applying proven strategies and tools from national and international experiences.

The SUMA Program had some cross-cutting outcomes related to enhancing police dialogue, communication and outreach, creation of public-private partnerships, support for implementing best practices in decentralization and teacher training, and providing school-level assistance to selected schools in Alternative Development communities. Through all these outcomes the civil society and citizen will be involved directly.

The Program defined for each of the five Outcomes some Requirements. Each requirement meant a sub-process defined for getting the Outcomes.

Purpose and Used of the Evaluation

The evaluation of SUMA Program will be a performance evaluation. It means that some descriptive and normative question will lead the revision of its level of relevance, effectiveness and efficiency. This performance evaluation has a double purpose: to analyze what extent the expected results were achieved and identify key factors, lessons learnt and recommendations derived from the programmatic initiative.

This type of evaluation represents an explorative exercise on objective evidences about what the SUMA Program has achieved after its five years of implementation. The attention will not only be focused on the examination of how the values of the indicators have changed throughout the years. It will include an assessment on how it was being implemented, how it was perceived and valued by the key counterparts,

etc.

Selected outcomes and their respective requirements will be assessed for measuring their contribution for getting the expected Program Results.

The analysis of the accumulated experience of the SUMA Program will be a useful input for improving the USAID/Peru knowledge and accountability on one specific intervention. The evaluation results will increase the level of relevance, effectiveness and efficiency of new initiatives that will be designed and implemented and will realize on what works and doesn´t work.

Specific objectives of the evaluation are:

- Critically analyze the level of achievement of the expected results related to policy and institutional framework of educational decentralization and quality.
- Identify success factors, lessons learned and key recommendations out from the evaluated components of the Program that may be applicable in the development of new initiatives or in general knowledge management, within the new cooperation strategy of USAID (2012 - 2016).

The USAID/Peru staff will be the main user of the evaluation results. They will utilize the main findings in the design, management and measurement of new initiatives in the framework of its new cooperation policy (2012 – 2016). As all evaluation process, this will be an opportunity for institutional leaning.

Other users will include policy and technical staff from the Education sector (central and sub-national levels), who will assess the add value and the potential scaling up of the education management strategies promoted by the Program in the decentralization process.

Staff from national and sub-national academic institutions, think tanks, donors, national and international nongovernmental organizations, etc. will be included in the audience, and they will use the evaluation findings as key references for their institutional work.

Evaluation Questions

The performance evaluation is based in four evaluation questions, linked to some specific outcomes of the Program. The first two looks for an assessment on what extent the Program Results were reached. The last two focus the analysis on the factors that influenced (positive or negatively) their achievement, the lessons learnt derived from the experience and the applicability of them.

The main evaluation questions are the following:

1. To what extent has the SUMA Program promoted specific changes in the education decentralization policy and institutional framework (O 01)?
2. To want extent has the SUMA Program promoted strategies and models in education quality that addressed the improvement of students' achievement (O 02)?
3. What were the factors (internal and external) that affected (positively and negatively) the achievement of the expected results?
4. What practical knowledge can be derived from the SUMA Program and applied in the design process of new initiatives in the framework of the new USAID/Peru Cooperation Strategy?

Around each evaluation question a set of more specific questions (sub evaluation questions) has been defined. Those interrogations try to analyze specific topics related with SUMA Program relevance,

effectiveness and efficiency. See Annex A (Evaluation Question Matrix). Each of the questions can be answered using the existing source of information mentioned in the matrix.

Evaluation Methods

Overall Design

The present performance evaluation requires collecting, organizing, analyzing and triangulating quantitative and qualitative information related to selected program results and their respective outcomes and requirements. It means that this is a mixed evaluation exercise. As usual, this performance evaluation will ask about the program´s implementation process, its results and early evidence of the likelihood it will be sustained.

The evaluation team will translate into operational tools the content of the Evaluation Questions Matrix. Some instruments will imply a documental analysis for rebuilding the logic of the intervention, considering the changes occurred during its implementation.

Other instruments will focus the attention in collecting information from counterparts for showing evidences about the pertinence, effectiveness and efficiency of the Program Results and Outcomes.

A complementary analysis is that of the ECE results from 2013 that will be available in March. This analysis will focus the measurements in the schools that were benefit from the Program intervention.

The performance evaluation will imply a fieldwork in three regions: San Martin, Ucayali and Ayacucho.

Data Collection and Analysis Plan

The proposed data collection method is as follows:

Evaluation Questions	Type of Answer Needed	Data Collection Methods	Data Source	Sampling or Selection Criteria	Data Analysis Methods
To what extent has the SUMA Program promoted specific changes in the education decentralization policy and institutional framework (**O 01**)?	Descriptive and analytic (specification of identified changes).	Formal request of documents.	Management reports. M&E system.	Comprehensive.	Disaggregation by region and gender (as possible).
To want extent has the SUMA Program promoted strategies and models in education quality that addressed the improvement of students' achievement (ECE-communication) (**O 02**)?	Descriptive and analytic (analysis of ECE results)	Formal request of information.	Management reports. M&E system. Field work.	Sampling (by region).	Triangulation. Disaggregation by region and gender (as possible).
What were the factors (internal and external) that affected (positively and negatively) the	Descriptive and analytic	Coordinatio n	SUMA Program staff and	Selection (by region).	Triangulation. Disaggregation by region and

achievement of the expected results?			stakeholders		gender (as possible).
What practical knowledge can be derived from the SUMA Program and applied in the design process of new initiatives in the framework of the new USAID/Peru Cooperation Strategy?	Descriptive and analytic	Coordination	SUMA Program staff and stakeholders	Selection (by region).	Triangulation. Disaggregation by region and gender (as possible).

Methodological Strengths and Limitations

As SUMA Program has produced different conceptual documents on education issues and has strengthened a social movement around quality education, at national and sub-national levels, these conditions represent a programmatic strength that the evaluation team will have to use in benefit of the performance evaluation process.

One crucial limitation that SUMA Program faced is its programmatic redefinition. It meant that from one year to another, there have been some significant changes in the activities. This situation represents a limitation that the evaluation team will have to assume.

Existing Performance Information

During its implementation, the SUMA Program prepared, submitted and discussed with USAID/Peru all the Quarterly Reports. They are available on print or electronic version. Its M&E system contains all the information related to the Program indicators (defined at Outcome level starting with the baseline). The different amendments/modifications have to be requested to USAID/Peru.

The SUMA Program has a website (http://www.sumaeducacion.pe/) where there are different documents on the implementation process and specific products achieved (institutional documents, education management tools, press notes, etc.). All these material are process references of the implementation.

Deliverables and Timeline

In the framework of the present performance evaluation, the main expected product is the evaluation report (draft and final version) with the specification of practical recommendations derived from the conclusions. But some process products are key deliverables: work plan and calendar, kit of tools (collection, analysis and organization of information), etc.

Table 1: Contents and schedule of deliverables

Deliverables	Contents	Due date
1	Tools and protocols for data collection	2th week
2	Documentary report	4th week
3	Presentation of preliminary findings	8th week
4	Final report including USAID/Peru revision	10th week

The evaluation process will last 10 weeks. It should start the last week of January and should end by the end of March. It means that the preliminary version of the report should be submitted on March 21 and the final version should be submitted after receiving USAID/Peru comments, no later than March 30.

A timeline for review is presented below:

Table2: Timeline for Evaluation Implementation

	Tasks	Weeks									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Evaluation design and work plan (tools included).										
2	Desk review and initial documentary findings.										
	Validation of tools for the field work.										
	Field work (national and sub-national level).										
	Analysis and triangulation of information.										
	Statistical analysis of ECE results										
3	Presentation of evaluation report (preliminary).										
	Improvement of evaluation report.										
4	Presentation of evaluation report (final).										

Evaluation Team

Project staff will work with a team of evaluators to complete the design, which includes the data collection tools, the list of key informants. The evaluation team should be composed as follows:

One team leader: evaluation expert, with specialization in education issues, with a record of evaluation processes in the Peruvian context.

Two education specialists (policy and institutional framework and educational results) with broad experience at sub-national level.

One statistical analyst with experience in educational achievements analysis.

The evaluation team will be accompanied and monitored by USAID/Peru and Evaluations project staff. All the contacts with national or local institutions and actors in the framework of this performance evaluation will be established by USAID/Peru. Each product (preliminary or final version) will be reviewed and commented by USAID/Peru and Evaluations Project staff. All the logistics arrangements will be held by the subcontractor (travels, airfare, accommodation, and daily stipends.

Reporting and Dissemination

It is expected that this report will be written to address a decision-making audience, which includes USAID/Peru staff, the implementing partners, and regional and local authorities.

The report should be a thoughtful, well-researched, well-organized, and objectively evaluate what worked, what did not, and why. Main parts are the:

- Executive Summary: A brief overview of the evaluation purpose, project background, evaluation questions, methods, findings, and conclusions.
- Evaluation Questions: Address all evaluation questions in the statement of work.
- Methods: Explain evaluation methodology in detail. Disclose evaluation limitations, especially those associated with the evaluation methodology.
- Findings: Present findings as analyzed facts, evidence and data supported by strong quantitative or qualitative evidence.
- Recommendations: Support recommendations with specific findings. Provide recommendations that are action-oriented, practical, specific, and define who is responsible for the action.

Annexes: Include the following as annexes, at minimum:

- Statement of Work.
- Full description of evaluation methods.
- All evaluation tools (questionnaires, checklists, discussion guides, surveys, etc.).
- A list of sources of information (key informants, documents reviewed, other data sources).

Anexo A: Matriz de preguntas de evaluación

Objetivos	Preguntas Principales	Sub-Preguntas	Fuentes
Analizar críticamente el nivel de logro de los resultados esperados del Programa SUMA en relación con sus componentes de política y marco institucional de descentralización educativa y de mejoramiento de la calidad de la enseñanza.	¿En qué medida el Programa SUMA promovió cambios significativos tanto en la política de descentralización educativa como en el marco institucional del sector educación a nivel nacional y regional?	¿Cuáles fueron los problemas priorizados en términos de política de descentralización educativa y marco institucional del sector educación que buscaron ser resueltos y/o minimizados por medio del Programa SUMA a nivel nacional y regional? ¿Cuán pertinente y articulada fue la propuesta inicial de intervención del Programa SUMA respecto a los problemas priorizados en relación con descentralización educativa y marco institucional y sus posteriores modificaciones programáticas? ¿Qué razones estuvieron detrás del conjunto de modificaciones programáticas realizadas a lo largo de la implementación y qué ganó y qué perdió el Programa SUMA a raíz de ellas en relación con los resultados esperados en política de descentralización educativa y marco institucional? ¿En qué consistió el proceso de fortalecimiento de la política y del marco institucional para la descentralización educativa a nivel nacional y regional implementado por el Programa SUMA y qué evidencias objetivas lograron ser identificadas como resultados (Requisito 1.1)? ¿Cuáles fueron las buenas prácticas en gestión educativa descentralizada identificadas y discutidas por el Programa SUMA con las contrapartes a nivel nacional y regional y cuál fue el nivel de apropiación de las mismas por el sector educación (Requisito 1.2)? ¿Qué contenidos y procesos claves fueron implementados por el Programa SUMA en el marco del fortalecimiento de los sistemas y procesos de gestión educativa promovidos a nivel nacional y regional y qué evidencias objetivas lograron	Sistema de monitoreo del Programa SUMA. Análisis documental interno: balance sobre política y marco institucional para la descentralización educativa, informe de lecciones aprendidas sobre experiencias exitosas de gestión descentralizada, reportes de asistencia técnica a nivel nacional y regional y documentos técnicos de presupuesto público. Análisis documental externo (contexto): diagnóstico del sistema educativo e identificación de sus prioridades (nacionales y regionales), iniciativas similares en implementación, tendencias en la región de América Latina, etc. Entrevistas a personal clave a nivel nacional y regional: funcionarios del MINEDU, investigadores, académicos, periodistas, líderes de opinión, representantes de organizaciones, etc.

		ser identificadas como resultados (Requisito 1.3)? ¿Cuáles fueron los procesos de diálogo, desarrollo de capacidades y toma de decisión promovidos por el Programa SUMA relacionados con el incremento de la inversión pública en educación y qué evidencias objetivas lograron ser identificadas como resultados (Requisito 1.4)? ¿Cuán funcional fue la estructura organizacional del Programa SUMA (recursos humanos) para el logro de resultados relacionados con la política de descentralización educativa y el marco institucional del sector educación a nivel nacional y regional? ¿Cuáles fueron los factores internos y externos que contribuyeron / limitaron el logro de resultados del Programa SUMA relacionados con la política de descentralización educativa y el marco institucional del sector educación a nivel nacional y regional? ¿Qué decisiones no previstas tuvo que asumir el Programa SUMA en relación con el mejoramiento de la política de descentralización educativa y marco institucional del sector educación y qué implicancias prácticas tuvieron?	
	¿En qué medida el Programa SUMA promovió modelos y estrategias de mejoramiento de la calidad de la enseñanza conducentes al logro educativo de los estudiantes y que fueran institucionalizados en el sector educación nivel nacional y regional?	¿Cuáles fueron los principales problemas detectados en relación con la calidad de la enseñanza y sus efectos que el Programa SUMA asumió a nivel nacional y regional y respecto a los cuales ofreció una alternativa de respuesta? ¿Cuán coherente y funcional fue la propuesta de solución seleccionada e implementada por el Programa SUMA a la problemática de calidad de la enseñanza y en qué aspectos se distinguió de otras iniciativas en curso? ¿En qué aspectos dicha propuesta de solución a la calidad de la enseñanza tuvo cambios a raíz de las modificaciones programáticas aplicadas al Programa SUMA? ¿Qué hitos formaron parte del proceso de fortalecimiento	Sistema de monitoreo del Programa SUMA. Análisis documental interno: balance sobre política y marco institucional de capacitación docente, informe de lecciones aprendidas sobre experiencias exitosas de capacitación docente y reportes de asistencia técnica. Análisis documental externo (contexto): política de capacitación docente del MINEDU,

		de la política nacional y regional y marco institucional para la capacitación docente y desarrollo profesional implementado por el Programa SUMA y qué evidencias objetivas lograron ser identificadas como resultados (Requisito 2.1)? ¿Cuáles fueron las buenas prácticas en capacitación docente y desarrollo profesional identificadas y promovidas por el Programa SUMA con las contrapartes a nivel nacional y regional y cuál fue el nivel de institucionalización de las mismas por el sector educación (Requisito 2.2)? ¿Qué desafíos y qué lecciones pudieron ser identificados en la capacitación en servicio de las buenas prácticas de enseñanza de lectura en IIEE multigrado y bilingües promovidas por el Programa SUMA y en su proceso de incorporación dentro del sistema de capacitación del sector educación (Requisito 2.3)? ¿Cuáles fueron las mejoras en el logro educativo de los estudiantes (ECE - área de comunicación) de las instituciones educativas en las zonas de intervención promovidas por el Programa SUMA?	intervenciones similares que integran capacitación docente, tendencias en la región de América Latina, etc. Entrevistas a personal clave a nivel nacional y regional: funcionarios del MINEDU, investigadores, académicos, periodistas, líderes de opinión, representantes de organizaciones, etc. Regiones de análisis: San Martín, Ucayali y Ayacucho Resultados de ECE 2013 (disponibles marzo 2014)
Identificar los factores de éxito, lecciones aprendidas y recomendaciones clave extraíbles de los componentes evaluados del Programa SUMA que pueden ser aplicables en la formulación de nuevas iniciativas, en especial, o en la gestión del conocimiento, en general, dentro de la nueva estrategia de	¿Cuáles fueron los elementos críticos (internos y externos) del Programa SUMA que favorecieron el logro de los resultados esperados y cuáles no?	¿Cuáles fueron los aspectos de carácter político, programático y estratégico que contribuyeron positiva o negativamente en la implementación de los componentes evaluados y en el logro de los resultados esperados? ¿Qué nivel de articulación y complementariedad hubo entre los resultados esperados y los requisitos definidos por el programa? ¿Contaron los indicadores del Programa SUMA con el nivel de operacionalización técnica requerida para su monitoreo eficiente? ¿Cómo la gestión de conocimiento (estudios especializados) impulsada con cierto énfasis por el	Análisis documentos (fuentes diversas). Entrevistas a personal clave.

cooperación (2012 – 2016).		Programa SUMA sirvió para lograr reformas sistémicas y desarrollo de capacidades en el sector educación? ¿Cuáles decisiones asumidas por el Programa SUMA fueron útiles en la relación con los PIP (diseño y/o implementación) y el programas presupuestal vinculado por el sector educación y cuáles no? ¿Qué decisiones asumidas e implementadas por el Programa SUMA no deberían ser replicadas por ninguna otra intervención similar y por qué? ¿En qué medida y cómo el Programa SUMA recogió e integró los objetivos de desarrollo definidos en la nueva estrategia de desarrollo de USAID?	
	¿Qué conocimiento práctico puede ser derivado de la experiencia desarrollada por el Programa?	¿Qué aprendizajes específicos pueden ser extraídos de los contenidos (qué) y las modalidades (cómo) de asistencia técnica especializada implementados por el Programa? ¿Cuáles son las constataciones que pueden ser extraídas de la experiencia del Laboratorio de Descentralización en San Martín?	Análisis documentos (fuentes diversas). Entrevistas a personal clave. Distritos seleccionados en San Martín
	¿Cómo capitalizar lo aprendido en el Programa SUMA dentro del diseño de nuevas intervenciones orientadas a mejorar la gestión y calidad de los servicios públicos en la Amazonía?	¿Qué tipo de consideraciones de carácter político, programático, estratégico u operativo deben ser tomadas en cuenta en la formulación e implementación de intervenciones similares? ¿Qué hipótesis de desarrollo podría reconstruirse a partir del análisis del Programa?	Análisis documentos (fuentes diversas). Entrevistas a personal clave.

Anexo B: Modelo de guía de entrevista para informantes regionales

Guía de entrevista a entidades regionales y locales

Nota:

La presente guía de entrevista presenta una operacionalización de las preguntas de evaluación y están focalizadas en los productos del Programa SUMA. Está orientada a ser aplicada al conjunto de entidades regionales y locales con los cuales el Programa SUMA trabajó directamente. En la aplicación de este instrumento, el/la entrevistador/a puede / debe formular preguntas adicionales que ayuden a abordar temas más específicos relacionados con la evaluación de desempeño.

1. Identificación de informante

Estimado/a funcionario/a:

- Esta entrevista forma parte de la evaluación de desempeño del Programa SUMA. Sus respuestas son importantes porque ayudarán a identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que pueden ser aplicadas en futuras iniciativas.
- Toda la información será tratada con confidencialidad. Le solicitamos su autorización para registrar la entrevista ya que la grabación nos servirá para revisar con mayor detenimiento la información.
- Agradecemos su colaboración.

1.1. Institución / entidad			
1.2. Nombre de informante:			
1.3. Cargo / función:		1.4. Tiempo en el cargo:	
1.5. Lugar de aplicación:		1.6. Fecha de aplicación:	
1.7. Hora de aplicación:		1.8. Responsable de aplicación:	

2. Criterios de evaluación: pertinencia y eficacia

Preguntas	Respuestas	Códigos de preguntas de evaluación
2.1. ¿Qué problemas del sector educación, en general, intentó resolver / aminorar el Programa SUMA (planificación, organización, capacidad de ejecución, participación / información, calidad de la enseñanza y formación docente)?		1.1 2.1
2.1.1. ¿Cuáles fueron las respuestas del Programa SUMA a los problemas identifica-dos?		1.2
2.1.2. ¿Cuán articuladas fue-ron las respuestas a los problemas identifica-dos?		1.2
2.2. ¿Qué resultados logró el Programa SUMA (a nivel nacional y regional) en relación con los problemas detectados?		1.4 1.6 1.7
2.2.1. ¿Habían otros actores proponiendo soluciones a dichos problemas?, ¿qué proponían?		1.4 1.6 1.7
2.2.2. ¿Trabajó el Programa SUMA con el GR / GL / DRE / UGEL / IIEE para responder a los problemas del sector educación detectados?, ¿en qué consistió dicho trabajo?		1.4 1.6 1.7
2.2.3. ¿Qué hitos y productos pueden identificarse en relación con ese trabajo conjunto?		1.4 1.6 1.7
2.2.4. ¿Fue apropiado por el GR / GL / DRE / UGEL / IIEE algún producto del Programa SUMA?, cuál/es?		1.5

1. Sobre productos del Programa SUMA

Dimensiones	Productos del Programa SUMA	¿En qué consistía el instrumento denominado…?	¿Existía en el sector previamente algún instrumento similar a este?	¿Cuál fue la novedad o valor agregado de este instrumento?	¿Qué preparación tuvieron para usar este instrumento?	¿Cómo utilizaron este instrumento?	¿Qué resultados tuvieron con este instrumento?	¿Qué desafíos aún existen en relación con este instrumento?
Planificación	Guía del PMP							
	POI DRE / UGEL San Martín							
	Guía del PALMA (marco estratégico y operativo)							
	Guía de PAT-RED							
	Guía de PATMA							

Dimensiones	Productos del Programa SUMA	¿En qué consistía el instrumento denominado…?	¿Existía en el sector previamente algún instrumento similar a este?	¿Cuál fue la novedad o valor agregado de este instrumento?	¿Qué preparación tuvieron para usar este instrumento?	¿Cómo utilizaron este instrumento?	¿Qué resultados tuvieron con este instrumento?	¿Qué desafíos aún existen en relación con este instrumento?
	Otro: ¿Plan de Emergencia para la mejora de aprendizajes…?							
Presupuesto	Guía de gestión del PELA							
	Instrumento del Cálculo del Costo por Alumno (INCCA)							
	Guía del PMP (sección costeo)							
	Guía del PALMA (sección costeo)							

Dimensiones	Productos del Programa SUMA	¿En qué consistía el instrumento denominado…?	¿Existía en el sector previamente algún instrumento similar a este?	¿Cuál fue la novedad o valor agregado de este instrumento?	¿Qué preparación tuvieron para usar este instrumento?	¿Cómo utilizaron este instrumento?	¿Qué resultados tuvieron con este instrumento?	¿Qué desafíos aún existen en relación con este instrumento?
	Metodología SNIP							
	Costeo de PELA a través de SIGMA							
	Otro:							
Control: sistemas de información	Sistema de información estratégica para la toma de decisiones (regional / local).							
	Sistema Integrado de la Gestión del Monitoreo y Acompañamiento del PELA (SIGMA)							

Dimensiones	Productos del Programa SUMA	¿En qué consistía el instrumento denominado…?	¿Existía en el sector previamente algún instrumento similar a este?	¿Cuál fue la novedad o valor agregado de este instrumento?	¿Qué preparación tuvieron para usar este instrumento?	¿Cómo utilizaron este instrumento?	¿Qué resultados tuvieron con este instrumento?	¿Qué desafíos aún existen en relación con este instrumento?
	Sistema de Información de la Implementación del PER (a través del CNE).							
	Instrumentos de monitoreo y evaluación para los planes.							
	Mecanismos de Vigilancia y Control Participativo (CGLDS, CONEI, COPRED)							
	Otro:							
Organización	Modelo de Gestión Educativa Regional							

Dimensiones	Productos del Programa SUMA	¿En qué consistía el instrumento denominado…?	¿Existía en el sector previamente algún instrumento similar a este?	¿Cuál fue la novedad o valor agregado de este instrumento?	¿Qué preparación tuvieron para usar este instrumento?	¿Cómo utilizaron este instrumento?	¿Qué resultados tuvieron con este instrumento?	¿Qué desafíos aún existen en relación con este instrumento?
	Modelo de Gobernanza Local de la Educación							
	ROF DRE / UGEL / GL de Pajarillo y Cuñumbuqui							
	Guía para CGLDS							
	Plan de desarrollo de capacidades en gestión local de la educación							
	Otro:							

Dimensiones	Productos del Programa SUMA	¿En qué consistía el instrumento denominado…?	¿Existía en el sector previamente algún instrumento similar a este?	¿Cuál fue la novedad o valor agregado de este instrumento?	¿Qué preparación tuvieron para usar este instrumento?	¿Cómo utilizaron este instrumento?	¿Qué resultados tuvieron con este instrumento?	¿Qué desafíos aún existen en relación con este instrumento?
Calidad de la enseñanza	Cuadernos de auto aprendizaje							
	Centros de recursos							
	Municipio escolar							
	Brújula Maestra							
	Programa de Formación de líderes en Alfabetización inicial							
Formación docente								

1. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Preguntas	Respuestas	Códigos de preguntas de evaluación
1.1. ¿Qué aprendizajes pueden ser extraídos de las modalidades de asistencia técnica brindadas por el Programa SUMA al sector educación?		3.8
1.1.1. ¿Cuál fue el valor agregado ofrecido por el Programa SUMA?		3.8
1.2. ¿Cuáles son las lecciones que se pueden derivar del Laboratorio de Descentra-lización promovido por el Programa SUMA?		3.8
1.2.1. ¿Cuáles son las condiciones mínimas que deben asegurarse para implementar dicha experiencia?		3.8
1.2.2. ¿En qué consiste la estrategia de involucra-miento de los actores?		3.8
1.2.3. ¿Cuáles son los aspectos de la experiencia que aún requieren de mayor maduración?		3.8
1.3. ¿Qué de lo hecho por el Programa SUMA no debería replicarse en otra iniciativa relacionada con el sector educación?		3.8 3.10
1.4. ¿Qué de lo hecho por el Programa SUMA sí debería replicarse en otra iniciativa relacionada con el sector educación?		3.8 3.10
1.5. ¿Percibieron mejoras en los aprendizajes de los estudiantes de las IIEE beneficiadas por el Programa SUMA?, ¿cómo así?		3.8 3.10

Anexo C: Modelo de guía de entrevista para informantes nacionales

Guía de Entrevista

Nota:

La presente guía de entrevista presenta una operacionalización de las preguntas de evaluación y las organiza, básicamente, según dos de los tres criterios definidos para esta evaluación de desempeño: pertinencia y eficacia. Además, integra preguntas relacionadas con las lecciones aprendidas y buenas prácticas derivadas de la implementación. En la aplicación de este instrumento, el/la entrevistador/a puede / debe formular preguntas adicionales que ayuden a abordar temas más específicos relacionados con la evaluación de desempeño del Programa SUMA.

1. Identificación de informante

Estimado/a funcionario/a:

- Esta entrevista forma parte de la evaluación de desempeño del Programa SUMA. Sus respuestas son importantes porque ayudarán a identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas que pueden ser aplicadas en futuras iniciativas.
- Toda la información será tratada con confidencialidad. Le solicitamos su autorización para registrar la entrevista ya que la grabación nos servirá para revisar con mayor detenimiento la información.
- Agradecemos su colaboración.

1.1. Institución / entidad			
1.2. Nombre de informante:			
1.3. Cargo / función:		1.4. Tiempo en el cargo:	
1.5. Lugar de aplicación:		1.6. Fecha de aplicación:	
1.7. Hora de aplicación:		1.8. Responsable de aplicación:	

2. Criterio de evaluación: pertinencia		
Preguntas	Respuestas	Códigos de preguntas de evaluación
2.1. ¿Qué problemas del sector educación, en general, intentó resolver / aminorar el Programa SUMA?	• • •	1.1 2.1
2.2. ¿Qué problemas de <u>planificación</u> del sector educación trató de resolver el Programa SUMA?	• • •	1.1
2.2.1. ¿Cuáles fueron las respuestas del Programa SUMA a los problemas de <u>planificación</u> identifica-dos?	• • •	1.2
2.2.2. ¿Cuán articuladas fue-ron las respuestas a los problemas identifica-dos?	• • •	1.2
2.3. ¿Qué problemas de <u>organización</u> del sector educación trató de resolver el programa SUMA?	• • •	1.1
2.3.1. ¿Cuáles fueron las respuestas del Programa SUMA a los pro-blemas de <u>organización</u> identificados?	• • •	1.2
2.3.2. ¿Cuán articuladas fue-ron las respuestas a los problemas identifica-dos?	• • •	1.2

2.4. ¿Qué problemas de capacidad de ejecución del sector educación trató de resolver el Programa SUMA?	• • •	1.1
2.4.1. ¿Cuáles fueron las respuestas del Programa SUMA a los problemas de capacidad de ejecución identificados?	• • •	1.2
2.4.2. ¿Cuán articuladas fue-ron las respuestas a los problemas identifica-dos?	• • •	1.2
2.5. ¿Qué problemas de participación / información del sector educación trató de resolver el Programa SUMA?	• • •	1.1
2.5.1. ¿Cuáles fueron las respuestas del Pro-grama SUMA a los problemas de participación / información identificados?	• • •	1.2
2.5.2. ¿Cuán articuladas fue-ron las respuestas a los problemas identifica-dos?	• • •	1.2
2.6. ¿Qué problemas de calidad de la enseñanza trató de resolver el Programa SUMA?	• • •	2.1
2.6.1. ¿Cuáles fueron las respuestas del Programa SUMA a los	•	1.2

problemas de calidad de la enseñanza identificados?	• •	
2.6.2. ¿Cuán articuladas fue-ron las respuestas a los problemas identifica-dos?	• • •	1.2
2.7. Qué problemas de formación docente trató de resolver el Programa SUMA?	• • •	2.1
2.7.1. ¿Cuáles fueron las respuestas propuestas por el Programa SUMA a los problemas de formación docente iden-tificados?	• • •	1.2
2.7.2. ¿Cuán articuladas fue-ron las respuestas a los problemas identifica-dos?	• • •	1.2

3. Criterio de evaluación: eficacia		
Preguntas	Respuestas	Códigos de preguntas de evaluación
3.1. ¿Qué resultados logró el Programa SUMA (a nivel nacional y regional) en relación con la problemática de planificación detectada?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.1.1. ¿Habían otros actores proponiendo soluciones a la problemática de planificación?, ¿qué proponían?	• • •	1.4 1.6 1.7

3.1.2. ¿Trabajo el Programa SUMA con el CNE para responder a los problemas de planificación del sector educación?, ¿en qué consistió dicho trabajo?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.1.3. ¿Qué hitos y productos pueden identificarse en relación con ese trabajo conjunto?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.1.4. ¿Fue apropiado por el sector educación algún producto del Programa SUMA – CNE sobre planificación?	• • •	1.5
3.2. ¿Qué resultados logró el Programa SUMA (a nivel nacional y regional) en relación con la problemática de organización detectada?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.2.1. ¿Habían otros actores proponiendo soluciones a la problemática de organización?, ¿qué proponían?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.2.2. ¿Trabajo el Programa SUMA con el CNE para responder a los problemas de organización del sector educación?, ¿en qué consistió dicho trabajo?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.2.3. ¿Qué hitos y productos pueden identificarse en relación con ese trabajo conjunto?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.2.4. ¿Fue apropiado por el sector educación algún producto del Programa SUMA – CNE sobre organización?	• •	1.5

	•	
3.3. ¿Qué resultados logró el Programa SUMA (a nivel nacional y regional) en relación con la problemática de capacidad de ejecución detectada?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.3.1. ¿Habían otros actores proponiendo soluciones a la problemática de capacidad de ejecución?, ¿qué proponían?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.3.2. ¿Trabajo el Programa SUMA con el CNE para responder a los problemas de capacidad de ejecución del sector educación?, ¿en qué consistió dicho trabajo?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.3.3. ¿Qué hitos y productos pueden identificarse en relación con ese trabajo conjunto?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.3.4. ¿Fue apropiado por el sector educación algún producto del Programa SUMA – CNE sobre capacidad de ejecución?	• • •	1.5
3.4. ¿Qué resultados logró el Programa SUMA (a nivel nacional y regional) en relación con la problemática de participación / información detectada?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.4.1. ¿Habían otros actores proponiendo soluciones a la problemática de participación / información?, ¿qué proponían?	• • •	1.4 1.6 1.7

3.4.2. ¿Trabajo el Programa SUMA con el CNE para responder a los problemas de participación / información del sector educación?, ¿en qué consistió dicho trabajo?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.4.3. ¿Qué hitos y productos pueden identificarse en relación con ese trabajo conjunto?	• • •	1.4 1.6 1.7
3.4.4. ¿Fue apropiado por el sector educación algún producto del Programa SUMA – CNE sobre participación / información?	• • •	1.5
3.5. ¿Qué resultados logró el Programa SUMA (a nivel nacional y regional) en relación con la problemática de calidad de la enseñanza detectada?	• • •	2.2
3.5.1. ¿Habían otros actores proponiendo soluciones a la problemática de calidad de la enseñanza?, ¿qué proponían?	• • •	2.2 2.4
3.5.2. ¿Trabajo el Programa SUMA con el CNE para responder a los problemas de calidad de la enseñanza del sector educación?, ¿en qué consistió dicho trabajo?	• • •	2.2 2.4
3.5.3. ¿Qué hitos y productos pueden identificarse en relación con ese trabajo conjunto?	• • •	2.4
3.5.4. ¿Fue apropiado por el sector educación algún producto del	•	2.5

Programa SUMA – CNE sobre calidad de la enseñanza?	• •	
3.6. ¿Qué resultados logró el Programa SUMA (a nivel nacional y regional) en relación con la problemática de formación docente detectada?	• • •	2.2
3.6.1. ¿Habían otros actores proponiendo soluciones a la problemática de formación docente?, ¿qué proponían?	• • •	2.2 2.4
3.6.2. ¿Trabajo el Programa SUMA con el CNE para responder a los problemas de formación docente del sector educación?, ¿en qué consistió dicho trabajo?	• • •	2.2 2.4
3.6.3. ¿Qué hitos y productos pueden identificarse en relación con ese trabajo conjunto?	• • •	2.4
3.6.4. ¿Fue apropiado por el sector educación algún producto del Programa SUMA – CNE sobre formación docente?	• • •	2.5
3.7. ¿Qué factores (internos / externos o de carácter político / programático / estratégico), en general, ayudaron y/o limitaron al Programa SUMA para alcanzar los resultados esperados?	• • •	1.9
3.8. ¿Qué tipo de procesos de reforma pudo apalancar el Programa SUMA, en general, dentro del sector educación?	• • •	3.4 3.5

3.8.1. ¿Qué pudo apalancar el Programa SUMA con el conocimiento generado (estudios)?, ¿qué dificultades aparecieron?, ¿cuáles fueron los resultados?	• • •	3.4
3.8.2. ¿Qué pudo apalancar el Programa SUMA con el diseño e implementación de PIPs?, ¿qué dificultades apare-cieron?, ¿cuáles fueron los resultados?	• • •	3.5
3.8.3. ¿Qué pudo apalancar el programa SUMA con el modelo de gobernanza local?, ¿qué dificultades aparecieron?, ¿cuáles fueron los resultados?	• • •	3.5
3.8.4. ¿Qué pudo apalancar el Programa SUMA con la asistencia técnica al PELA?, ¿qué dificultades aparecieron?, ¿cuáles fueron los resultados?	• • •	3.5

4. Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Preguntas	Respuestas	Códigos de preguntas de evaluación
4.1. ¿Qué aprendizajes pueden ser extraídos de las modalidades de asistencia técnica brindadas por el Programa SUMA al sector educación?	• • •	3.8
4.1.1. ¿Cuál fue el valor agregado ofrecido por el Programa SUMA?	• • •	3.8
4.2. ¿Cuáles son las lecciones que se pueden derivar del Laboratorio de	• •	3.8

Descentralización promovido por el Programa SUMA?	•	
4.2.1. ¿Cuáles son las condiciones mínimas que deben asegurarse para implementar dicha experiencia?	• • •	3.8
4.2.2. ¿En qué consiste la estrategia de involucra-miento de los actores?	• • •	3.8
4.2.3. ¿Cuáles son los aspectos de la experiencia que aún requieren de mayor maduración?	• • •	3.8
4.3. ¿Qué de lo hecho por el Programa SUMA no debería replicarse en otra iniciativa relacionada con el sector educación?	• • •	3.8 3.10
4.4. ¿Qué de lo hecho por el Programa SUMA sí debería replicarse en otra iniciativa relacionada con el sector educación?	• • •	3.8 3.10

Anexo 2: Listado de entrevistados

Nro.	Nombre de informante	Lugar	Institución / organización	Función
1	Idel Vexler	Lima	CNE	Consejero
2	Mariano Aliaga	Lima	CNE	Equipo técnico
3	Yina Rivera	Lima	CNE	Equipo técnico
4	Carolyna Neyra	Lima	CNE	Asesora
5	Nancy Torrejón	Lima	CNE	Directora Ejecutiva
6	María Diez	Lima	Consultora	Consultora
7	Sibory Paz Dolores	Lima	DRE Lima	Especialista
8	Carlos Arámbulo	Lima	MCLCP	Especialista
9	Elena Burga	Lima	MINEDU	Directora DIGEIBIR
10	Daniel Jesús	Lima	Programa SUMA	Responsable de M&E
11	Cecilia Ramírez	Lima	Programa SUMA	Directora
12	Marita Palacios	Lima	Programa SUMA	Ex Directora
13	Equipo implementador del Programa SUMA	Lima	Programa SUMA	Equipo técnico
14	Marita Palacios	Lima	Programa SUMA (ex)	Ex Directora
15	Lilian Hidalgo	Lima	Tarea	Directora
16	Gisele Cuglievan	Lima	UNICEF	Oficial de Educación
17	Walter Twanama	Lima	USAID/Peru	Especialista de Educación
18	Angela Asunción Arévalo	San Martín	CGLDS - Cuñumbuque	Miembro
19	Alodia Lara	San Martín	CGLDS - Cuñumbuque	Directora de Red Educativa
20	Sary Trigoso Paredes	San Martín	CRA - UGEL - Cuñumbuque	Responsable de CRA
21	Mercedes Ortiz Torres	San Martín	DRE	Directora
22	Wilson Guerra Villacorta	San Martín	DRE	Especialista
23	Tito Portocarrero / Milagros Mendoza	San Martín	DRE / Programa SUMA	Especialista / Facilitadora
24	María Irrazabal / Patzi Tuesta / Pedro Isla / Víctor Panduro	San Martín	IIEE - UGEL Cuñumbuque	Docentes / directores / especialista
25	Marren Rubí Ríos	San Martín	IIEE - UGEL Pajarillo	Director
26	Robinson Viena	San Martín	IIEE - UGEL Pajarillo	Director / Profesor
27	Amalia Vasquez	San Martín	IIEE - UGEL Pajarillo	Profesora
28	Danilo Panduro	San Martín	IIEE - UGEL Pajarillo	Profesor
29	Lenin Malaver	San Martín	Municipalidad de Pajarillo	Profesor
30	Teócrito Pineado	San Martín	Programa SUMA	Coordinador Regional

31	Sofía Paredes Flores	San Martín	UGEL - Cuñumbuque	Directora
32	Josefa Hurtado Dávila	San Martín	UGEL - Cuñumbuque	Especialista
33	Silvia Vargas	San Martín	UGEL Cuñumbuque	Profesora
34	Marco A. Saldaña	San Martín	UGEL Cuñumbuque	Director / Profesor
35	Gisela Godier	Ucayali	DRCyT	Directora
36	Angel Rolando Wong Guerra	Ucayali	DREU	Especialista
37	Isabel Arce	Ucayali	DREU	Especiliasta
38	Teresa Revilla	Ucayali	DREU	Consultora
39	Víctor García	Ucayali	DREU	Planificador
40	José Díaz	Ucayali	DREU	Director de la DRE
41	Jorge Zagaceta	Ucayali	DREU	Planificador
42	Wagner Sánchez	Ucayali	DREU	Especialista
43	Pedro Rivero Paredes	Ucayali	GRU	Sub Gerente de Desarrollo Social
44	Ludgardo Gutierrez	Ucayali	GRU	Gerente de Desarrollo Social
45	Richard Dávila / Jorge Guevara	Ucayali	MCLCP	Coordinador Regional / Secretario Técnico
46	Enrique Vega / Clara Amelia Quispe	Ucayali	PELA	Acompañantes pedagógicos

Anexo 3: Estado de los proyectos de inversión pública reportados por SUMA

Tabla 9: Relación de Proyectos de Inversión Pública (PIP) según código y fecha de aprobación SNIP, código presupuestal y estado actual

CODIGO SNIP	Fecha Perfil	CODIGO DNPP	Fecha último registro	Estado del registro	Región	Nombre del Proyecto	Presupuesto Perfil
34904	01/06/2006	2078233	04/07/2007	Ejecutado	San Martín	Fortalecimiento institucional y docente para el desarrollo de capacidades en instituciones educativas focalizadas de la región San Martín	S/. 1,955,696
69189	27/11/2007	2078196	07/08/2008	Ejecutado	Ucayali	Fortalecimiento de capacidades de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativos de la zona rural y bilingüe de las provincias de Coronel Portillo, Padre Abad y Atalaya de la región Ucayali	S/. 5,701,555
76010	11/02/2008	2060631	25/02/2008	Ejecutado	Amazonas	Mejoramiento de la calidad educativa en la zona rural de 12 distritos de la región Amazonas	S/. 5,870,647
123350	06/07/2009	2115836	09/04/2010	En ejecución	Ayacucho	Fortalecimiento de capacidades pedagógicas y de gestión en el sistema educativo de la región Ayacucho	S/. 5,987,467
131794	21/07/2010	2132069	27/07/2010	En ejecución	Lima Provincias	Desarrollo de capacidades de los actores educativos de la EBR de 12 distritos de la región Lima Provincias	S/. 4,997,419
151844	14/04/2010		09/11/2010	Viable	Junín	Mejoramiento de la calidad educativa en las instituciones educativas del nivel primaria de la EBR ubicados en 17 distritos del primer quintil de la región	S/. 5,876,422
156154	09/06/2010		27/10/2010	Fase de inversión	San Martín	Creación del sistema regional de desarrollo y formación docente continua para el perfeccionamiento de las competencias profesionales del profesorado de la región	S/. 5,210,571
169746	27/12/2010		19/01/2011	Observado	San Martín	Implementación piloto del nuevo diseño curricular regional y del modelo de gestión educativo regional para mejorar la calidad de los servicios educativos en el nivel inicial y primario de EBR de las IIEE de 6 distritos	S/. 5,946,569
185286	03/08/2011	2150557	03/05/2013	En ejecución	Ayacucho (Huanca Sancos)	Mejoramiento de los logros de aprendizaje en los estudiantes de la EBR a través del enfoque de escuelas activas en la provincia de Huanca Sancos	S/. 3,679,777
208856	19/03/2012	2171369	12/03/2013	Fase de inversión	Nacional	Mejoramiento de la gestión educativa descentralizada de IIEE en ámbito rural de 24 regiones	S/. 103,987,794
						TOTAL	S/. 149,213,917

Fuente: MEF, Banco de Proyectos SNIP http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/new-bp/operaciones-bp.php

Tabla 10: Monto asignado según Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y Monto Ejecutado según Devengados, por PIP y por año

CODIGO SNIP	Asignación Presupuestal (miles)						Monto ejecutado (miles)						% Asignado	% Ejecutado
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
34904	S/.689	S/.1,005					S/.689	S/.1,005					87%	100%
69189	S/.850	S/.1,100	S/.2,223	S/.1,510			S/.731	S/.913	S/.922	S/.1,288			100	68%
76010	S/.1,306	S/.2,208	S/.1,731	S/.1,584	S/.465		S/.1,114	S/.1,785	S/.1,726	S/.1,584	S/. 465		124	91%
123350			S/. 494	S/.1,948	S/.907	S/.2,245			S/.433	S/.1,946	S/.869	S/. 17	93%	58%
131794			S/. 71	S/. 16	S/. 54	S/. 28			S/. 67	S/.16	S/. 54	S/. -	3%	81%
151844						0							0	
156154						0							0	
169746						0							0	
185286					S/.849	S/. 29					S/.848	S/. -	24%	97%
208856						0							0	
TOTAL	S.2,846	S/.4,314	S/.4,520	S/.5,060	S/.2,276	S/.2,303	S/.2,535	S/.3,704	S/.3,150	S/.4,836	S/.2,237	S/. 17	14%	77%

Fuente: MEF, Seguimiento de la ejecución presupuestal. http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2014&ap=Proyecto

Anexo 4: Tabla de indicadores según contrato e indicadores reportados

	Indicadores según Modificación 6	Indicadores reportados
R1	**Marco de políticas e institucional mejorado**	
R1.1	**Fortalecer el marco de políticas e institucional en educación**	
	Diagnóstico inicial del contexto institucional y de políticas, monitoreado y actualizado anualmente	
	Asesoría en temas de política clave proporcionada a USAID, MINEDU y otros actores relevantes	
	Por lo menos cuatro políticas nacionales y/o reformas vinculadas a descentralización de la educación elaboradas y aprobadas	*IE[41]: Número de leyes, políticas, normas o lineamientos desarrollados o modificados para mejorar el acceso o la calidad de los servicios educativos*
	Por lo menos tres tomadores de decisión y funcionarios clave del MINEDU participan en las etapas del diagnóstico institucional y de políticas	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R1.2	**Revisar y evaluar buenas prácticas sobre sistemas y procesos de gestión descentralizada**	
	Al menos tres metodologías de buenas prácticas sobre gestión descentralizada identificadas, incluyendo los requerimientos y las condiciones para replicarlas en diferentes contextos, particularmente en áreas rurales	
	Contrapartes del gobierno se involucran y apropian de la revisión y análisis realizado, cinco del MINEDU	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R1.3	**Fortalecer sistemas y procesos de la gestión descentralizada**	
	DRE y UGEL en regiones priorizadas se reestructuran de acuerdo a las necesidades locales en el marco de la LOPE	Nivel de avance en la reestructuración de DREs y UGELs en regiones priorizadas
	Regiones priorizadas implementan plan para modernizar los procesos de gestión educativa (planificación, presupuesto, monitoreo) de acuerdo con las políticas nacionales (a)	Nivel de avance en el desarrollo e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación para mejorar la gestión en regiones priorizadas
	Anualmente, por lo menos 250 funcionarios o autoridades del MINEDU y de 5 regiones priorizadas reciben asistencia técnica y capacitación para mejorar los sistemas de gestión en el marco de la descentralización (En el 2013 el foco es San Martín y la meta 80 funcionarios)	*(IE) Número de administradores y funcionarios capacitados (incluye capacitadores y acompañantes)*
	Funcionarios de educación de regiones priorizadas usan datos para la toma de decisiones en coordinación con la Unidad de Medición de la Calidad de MINEDU (a)	*(IE) Número de administradores y funcionarios capacitados en monitoreo y evaluación*
	Por lo menos 20 escuelas demostrativas en San Martín mantienen los niveles de aprendizaje de los alumnos (b)	Número de escuelas apoyadas por el proyecto a través de la implementación del laboratorio de descentralización en San Martín
		Porcentaje de avance en la implementación del laboratorio de descentralización en San Martín

[41] IE: indicadores estándar

		Porcentaje de estudiantes que participan en la implementación del laboratorio de descentralización en San Martín y alcanzan niveles avanzados en el aprendizaje de matemáticas y comunicación
R1.4	**Mejorar la asignación del presupuesto y la calidad del gasto en educación**	
	Presupuesto de educación sometido por MINEDU en el Congreso incorpora las recomendaciones de política de los diálogos promovidos por el proyecto	
	Al menos una autoridad territorial, en las regiones priorizadas, prepara proyectos de inversión pública (PIP) para aumentar la inversión en educación y mejorar la eficiencia en el gasto.	Monto anual en Soles ejecutado por proyectos de inversión pública (PIP) en actividades de desarrollo de capacidades en educación, con el apoyo técnico del proyecto
	Gobiernos regionales priorizados (al menos 1) que reciben apoyo del proyecto implementan la iniciativa de presupuesto por resultados en educación (a)	Porcentaje de ejecución del presupuesto del Programa para el Logro de Aprendizajes (PELA)
		Porcentaje de aumento anual en el presupuesto del PELA en las regiones del proyecto
R2	**Capacitación y desarrollo profesional docente fortalecidos**	
R2.1	**Fortalecimiento de la política nacional y el marco institucional para la capacitación y el desarrollo profesional docente**	
	Diagnóstico inicial del contexto institucional y de políticas relacionado con la calidad de la enseñanza, monitoreado y actualizado anualmente	
	Asesoría en temas clave de política vinculados a la calidad de la enseñanza, proporcionadas a USAID, MINEDU y otros actores relevantes	
	Por lo menos cuatro políticas nacionales o regionales, o reformas vinculadas a la formación, desarrollo profesional y acreditación de la educación elaboradas y aprobadas	*IE: Número de leyes, políticas, normas o lineamientos desarrollados o modificados para mejorar el acceso o la calidad de los servicios educativos*
	Por lo menos tres tomadores de decisión o funcionarios clave del MINEDU participan en las diferentes etapas del diagnóstico institucional y de políticas	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R2.2	**Revisar y evaluar buenas prácticas en capacitación y desarrollo profesional docente**	
	Al menos tres metodologías de buenas prácticas sobre calidad de la enseñanza identificadas, incluyendo los requerimientos y las condiciones para su replicabilidad en diversos contextos, particularmente en áreas rurales	
	Contrapartes del gobierno se involucran en la revisión y análisis y muestran apropiación del proceso de revisión, cinco del MINEDU	*IE: Número de administradores y funcionarios capacitados*
R2.3	**Proporcionar asistencia técnica para mejorar la capacitación docente en servicio, particularmente relacionada con la lectura en escuelas multi-grado y bilingües**	
	El MINEDU y las regiones priorizadas incorporan metodologías innovadoras y buenas prácticas relacionadas con la enseñanza y la capacitación en servicio (a)	Nivel de avance en el desarrollo de programas para la capacitación en servicio en regiones priorizadas
	Cuadros de al menos 10 profesores-capacitadores de nuevos maestros son entrenados en enseñanza de lectura en cada región priorizada	*(IE) Número de administradores y funcionarios capacitados (incluye capacitadores y acompañantes)*

	Al menos una red de profesores enfocados en enseñanza de lectura en cada provincia donde se implemente la capacitación en servicio	
	Tecnologías de información y comunicación se aplican en la capacitación de maestros en servicio con estrategias para mejora de las habilidades de lectura (d)	
R2.4	**Proporcionar asistencia técnica para mejorar el desempeño docente**	
	Apoyo al gobierno en el desarrollo, validación e implementación de sistemas de evaluación docente (estándares, indicadores, metodologías e instrumentos) en regiones priorizadas y/o en el MINEDU (e)	
	Asistencia técnica y capacitación en regiones priorizadas para apoyar la implementación del sistema de evaluación docente, con apoyo para la implementación local (e)	
R3	**Implementación de buenas prácticas**	
R3.1	**Evaluar y apoyar la réplica de programas innovadores que contribuyen con los logros de aprendizaje**	
	Al menos 400 autoridades/funcionarios de educación capacitados para evaluar e implementar buenas prácticas en gestión educativa	*(IE) Número de administradores y funcionarios capacitados (incluye capacitadores y acompañantes)*
	Al menos un proyecto de demostración (grupo de escuelas o proyecto de capacitación) en cada región para la demostración de buenas prácticas (al primer año)	
	Al menos 10% de profesores de escuelas multi-grado en 4 regiones priorizadas so capacitados en estas metodologías (al segundo año del proyecto) con recursos regionales	*(IE) Número de maestros capacitados con apoyo del proyecto*
	Al menos 6% de mejora en comunicación y 4% en matemáticas en los estudiantes de las zonas asistidas (al final del contrato)	Porcentaje de estudiantes en escuelas beneficiarias de PIP que alcanzan niveles de excelencia en comunicaciones y matemáticas
R3.2	**Apoyar la creación de alianzas públicas y privadas**	
	Número de alianzas con organizaciones públicas y privadas formadas para apoyar metodologías basadas en evidencia (*AprenDes* o CETT) para fortalecer la calidad de la educación en comunidades de menores recursos (primeros dos años del proyecto)	Número de escuelas con programas para mejorar la calidad de la educación apoyadas por el Partnership Challenge Fund
	Monto de recursos (al menos $8 millones) generado de proyectos públicos o privados para mejorar la calidad educativa (no infraestructura ni equipamiento). ($1 millón de contribuciones privadas; 60% en los primeros dos años del proyecto)	Monto de recurso privados o públicos gestionados a través del PCF
	Número de personas (al menos 15) incluyendo actores regionales capacitados para desarrollar o implementar PIPs y apoyar las actividades de PELA	*(IE) Número de administradores y funcionarios capacitados (incluye capacitadores y acompañantes)*
	Número de programas de mejora educativa expandidos o implementados a través del "Partnership Challenge Fund" (PFC) (f)	

	Número de organizaciones educativas locales, incluyendo beneficiarios del PCF, reciben asistencia técnica en gestión y administración del proyecto (o número de personas capacitadas en gestión y administración de la educación)	
	Implementar programa de donaciones que contribuyen a las prioridades temáticas del PCF	
R4	**Metodología de Escuelas Activas se implementa en escuelas en zonas de desarrollo alternativo (DA)**	
	Al menos 135 escuelas rurales multi-grado apoyadas y al menos 240 profesores capacitados en comunidades DA con la metodología de Escuelas Activas	Número de escuelas con programas de mejora de la calidad educativa implementados directamente por el proyecto
	Involucramiento de la comunidad y participación de los padres al 100% en 135 escuelas	Porcentaje de consejos estudiantiles que diseñan, implementan y monitorean planes de acción en apoyo de la escuela y la comunidad
	Al menos de 2% de mejora en los puntajes de comunicación y matemáticas (al 2010), basados en la metodología existente	Porcentaje de estudiantes que sobresalen en las áreas de comunicación integrada y lógica matemática
R5	**Mejora de los diálogos de política, comunicaciones y participación de la sociedad civil**	
R5.1	**Apoyo para mejora el dialogo de políticas en aspectos críticos de la calidad educativa**	
	COPAREs y COPALEs (u otras formas de sociedad civil organizada) promueven la participación en diálogos de política y hacen recomendaciones de política educativa (g)	Número de COPAREs y COPALEs que participan en diálogos de política y hacen recomendaciones, en las regiones del proyecto
	Regiones prioritarias comunican políticas e iniciativas educativas y resultados a la población (a)	
	Reuniones organizadas y desarrollados con metas claras, conclusiones y acciones en apoyo a los objetivos del proyecto	
	Por lo menos 50 organizaciones de sociedad civil participan en diálogos de política y toma de decisiones en el nivel regional y local	Número de organizaciones de sociedad civil que participan en diálogos de política y toma de decisiones en el nivel nacional, regional y local
R5.2	**Desarrollo e implementación de una estrategia de comunicación**	
	Una estrategia de comunicación desarrollada y actualizada anualmente con enfoque costo efectivo para mejorar la comunicación del proyecto	Numero de autoridades y líderes de sociedad civil, nacional y regional, que reciben periódicamente información del proyecto, publicaciones y comunicaciones o asisten a los eventos del proyecto o de instituciones alineadas al proyecto
	Información sobre calidad de la enseñanza de lectura, habilidades de aprendizaje en lectura, políticas educativas, financiamiento y descentralización compartida con funcionarios y autoridades	
	Regiones prioritarias han desarrollado formas para comunicar políticas e iniciativas educativas y resultados a la población	

(c) 5 regiones según contrato original, el número se fue reduciendo
(b) 30 escuelas según contrato original
(d) Estrategia e indicador se eliminan
(e) El requisito se elimina al final y no se reportan indicadores
(f) 2 según contrato original
(g) 5 COPARE y 15 COPALE

Anexo 5: El enfoque de género en el Programa SUMA

El Programa SUMA incluye en su contrato el enfoque de equidad de género, el cual precisa que deben plantearse dos cuestiones relevantes: la relación de género con el logro de resultados sostenibles y la relación de las actividades del Programa con el status de niñas y niños.

La Política de Género de USAID enfatiza la necesidad de dar coherencia a las iniciativas de cambio que USAID pudiera emprender o apoyar. Fija la atención en los varones y mujeres, sujetos o actores del cambio, las personas con discapacidad, de distintas religiones o ámbitos geográficos y niveles socio económico. Reconoce la existencia de brechas de género y señala la necesidad de desarrollar con creatividad la tecnología para colocarla al servicio de varones y mujeres y disminuir así las brechas existentes.

Género en el diseño del programa SUMA

El Marco de Políticas de Género de USAID es del año 2010 y el contrato del Programa SUMA es del 2009, por lo tanto no podríamos evaluar en este programa la aplicación de la política de género. Lo que se analizará es de qué manera SUMA consideró el enfoque de género en el diseño del Programa y en su implementación, y algunas observaciones sobre pistas o potencialidades que pudieron ser aprovechadas en ambos casos.

En la página 10 del contrato de SUMA, y en los acápites sobre los beneficiarios y los indicadores propuestos, hay referencias específicas al enfoque de equidad de género

"Para aumentar la equidad, el contratista debería fomentar eficazmente la equidad de género en todas las actividades del programa. Si bien el último informe de Educación para Todos señala que los asuntos de género en la educación en el Perú han sido tratados ampliamente, el contratista debe continuar atento a cuestiones de género al implementar el programa, sobre todo en lo que concierne a la asistencia técnica y a la capacitación, y al recomendar enfoques de capacitación docente que tomen en cuenta factores de género y culturales. Todavía es posible que las niñas de zonas rurales y de otras zonas desfavorecidas se beneficien de modo desproporcionadamente. El contratista debe hacerse como mínimo dos preguntas:

- *cómo afectan las relaciones de género el logro de resultados sostenibles,*
- *cómo afectarán las actividades propuestas el status relativo de las niñas/mujeres y de los niños/varones.*

El contratista debe identificar claramente qué estrategias y enfoques seguirá para asegurarse que las cuestiones de género sean centrales en todas las actividades realizadas bajo el contrato. Todos los resultados e indicadores cuando resulte apropiado, deben estar desagregados por sexo."

Respecto a los beneficiarios del Programa, en la página 5 del contrato se indica que *"son los estudiantes del sistema de educación pública de zonas desfavorecidas. Se dará especial énfasis a los más excluidos como son las niñas, las personas con alguna discapacidad y los estudiantes de zonas rurales donde muchas escuelas son, unitaria o multigrado"*.

Los indicadores de interés para USAID son los del Marco de Asistencia, o "indicadores estándares", que en este caso se aplican para monitorear el programa de educación. El contratista es responsable de recoger los datos que muestren los resultados bajo cada uno de estos indicadores:

- *Número de administradores y funcionarios capacitados (desagregados por género).*
- *Número de estudiantes matriculados en escuelas primarias o en escenarios equivalentes, apoyados por el gobierno estadounidense (disgregados por género)*

- *Número de docentes/educadores capacitados con apoyo del gobierno estadounidens*e (desagregados por género).

Pistas que pudieron ser aprovechadas para la consideración del enfoque de género en el diseño del Programa

En la página 2 del contrato se señala que el objetivo del programa de educación es "*ayudar al Perú a mejorar la calidad educativa, por ejemplo las tasas de conclusión de educación primaria en las zonas rurales y el porcentaje de estudiantes que logra los estándares para su grado, en comunicación integral y lógico matemática, a la vez que alienta al gobierno Peruano y al sector privado a aumentar la inversión en el sector social. El contratista intentará movilizar los considerables recursos humanos y financieros del Perú, sobre todo a la luz del fuerte y reciente crecimiento económico, para hacer que el sector educativo sea más equitativo, eficaz, eficiente y que pueda acoger un adecuado respaldo financiero de países extranjeros."*

En este párrafo existen pistas que daban pie para incluir el enfoque de igualdad de género en las estrategias del Programa:

- Aludiendo a las tasas de conclusión de educación primaria en las zonas rurales, los datos refieren que existen diferencias entre las niñas y los niños de las zonas rurales.
- La noción de equidad a la que se aspira por parte del sector educativo, así como la eficacia y eficiencia, tendrían que haber considerado la problemática particular de las niñas y adolescentes de las zonas rurales, a partir de lo cual se pudieron haber generado actividades específicas para atender sus demandas, necesidades e intereses.
- El diseño pudo haber considerado la formación del equipo técnico de SUMA en la elaboración de estrategias específicas con enfoque de género y su inclusión en los contenidos curriculares, en los materiales, y en la capacitación.
- En los indicadores, la mención de desagregar por género alude a que se considere a mujeres y varones. Más allá de la cuestión numérica, podría haberse considerado la particular situación de las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes rurales, sus necesidades, intereses y expectativas.

Género en la implementación del programa SUMA

Este acápite presenta el análisis de género en la implementación del programa SUMA, revisado a partir de lo reportado en los documentos de monitoreo. Lo único que se ha encontrado en la documentación son los resultados e indicadores, desagregados por sexo en las actividades principales del Programa.

Los reportes trimestrales de SUMA no consideran información sobre las preguntas centrales del enfoque de género, porque no fueron consideradas en la implementación del programa. Según el informe de un integrante del equipo, al inicio del programa aplicaron una prueba a niños y niñas en la región San Martin y los resultados fueron similares en ambos grupos, con lo cual dedujeron que no era necesario aplicar un enfoque de Género. De tal manera que no incluyeron estrategias para considerar con mayor énfasis el enfoque de género en las actividades.

Indicadores de Género reportados en el Monitoreo

Indicadores	julio 2011		año 2 trimestre 4		setiembre 2013	
	varones	mujeres	varones	mujeres	varones	mujeres
Numero de administradores y funcionarios capacitados	165	93			84	36
Numero de formadores/acompañantes/ facilitadores capacitados	68	95			121	143
Numero de administradores y funcionarios capacitados en temas de monitoreo y evaluación	58	83			20	26
Número de participantes en actividades del programa Nacional			5	2		
Número de participantes en actividades del programa Regional			330	295		
Número de facilitadores			110	140		
Número de docentes capacitados			32	31		
Número de estudiantes de las IIEE de EBR			683	626		

Conclusión

Existe un documento oficial de USAID sobre el marco de políticas de género, donde claramente se sustenta la razón por la cual es necesario considerar tanto a las mujeres y los varones como agentes de cambio, y por lo tanto es necesario trabajar con estrategias, recursos y materiales adecuados y pertinentes para ello. El programa SUMA que se inicia en el 2009, solo tuvo en cuenta el número de varones y número de mujeres participantes en las diferentes actividades del proyecto. Por decisión institucional no aplicaron enfoque de género y estrategias específicas.

Sin embargo, la evaluación censal de los estudiantes de segundo grado (umc.minedu.gob.pe) muestra que más niñas que niños alcanzan una capacidad lectora satisfactoria (35% de niñas y 31% de niños en el 2013), y que la mejora entre el 2012 y el 2013 fue mayor entre las niñas. Lo contrario ocurre cuando se mide nivel de logro en matemáticas (15% de niñas y 19% de niños logran nivel satisfactorio), lo que sugiere que habría una diferencia en el modo de aprender (o enseñar a niños y niñas) que debería ser tomado en cuenta para futuros programas.

Recomendaciones

USAID podría propiciar al inicio de sus programas y proyectos, una discusión interna sobre la necesidad de considerar a las mujeres como agentes de cambio. Para que ello ocurra no es suficiente promover que el número de mujeres participantes sea similar al de los varones, sino además impulsar su posicionamiento con estrategias específicas de participación y creación de espacios de inter-aprendizaje. Las brechas de género aún existen, los objetivos de desarrollo y cambio social no pueden ser alcanzados sino se toman en cuenta las diferencias existentes.

Los programas que USAID implemente requiere que sus integrantes reciban formación sobre género, y conozcan la incorporación de indicadores con enfoque de género, y estrategias de género en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación; sobre lo cual ya existe bibliografía calificada y experiencias concretas con resultados

Anexo 6: El contexto de la descentralización

En el sector educación, la descentralización como bandera política se ha hermanado con una vieja demanda de los líderes de opinión: la autonomía escolar. Con el tiempo, para algunos actores, estas dos expresiones han funcionado como sinónimos, sin serlo necesariamente. El supuesto es que hay elementos vinculados a la buena gestión educativa (por ejemplo, en las áreas de planificación, organización, selección y capacitación de personal, liderazgo, supervisión, etc.) sobre todo a nivel de la autonomía escolar, que tienen impacto directo en la calidad de la enseñanza que puede desplegarse en el aula y, por tanto, en los aprendizajes que logran los alumnos. Este supuesto -que intuitivamente podemos reconocer como robusto- es sustentado mucho menos de lo que se lo da por sentado. Por añadidura, su robustez se diluye aún más cuando se considera válido no sólo para la autonomía escolar sino para la mucho más abarcante y compleja descentralización. En este punto, con frecuencia la presunción pasa a operar bajo una lógica extremadamente simplista que sugiere que si el centralismo produce malos resultados, su opuesto debe producir buenos.

Naturaleza y escalas de la descentralización

A escala nacional, la descentralización impulsada a partir de 2001 fue una respuesta a la frustración política de las regiones por intentos previos inconducentes, como la regionalización de los 80s desmantelada en la práctica en la década siguiente.

Tras la caída del régimen fujimorista, la descentralización era parte de una 'refundación moral' pero voluntarista del estado democrático, de amplio alcance, y que pasaba por una completa reforma del ejecutivo: "La estrategia descentralista consideró, con razón, que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) era la condición de inicio, pues es la norma que define el modelo de organización del Poder Ejecutivo y precisa la funciones, roles, jerarquías y líneas de relación. La descentralización no se reduce a la distribución de funciones, sino que promueve sobre todo la reforma institucional del Poder Ejecutivo" (Chirinos 2011). Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo y la reforma no se implementaba, la ausencia de la LOPE "fue un vacío que dificultó la transferencia, pues permitió que los sectores no se vieran presionados por avanzar. Había entonces un amplio consenso sobre la precariedad del proceso". (Chirinos 2011).

Bajo el principio de que el mejor gestor de un servicio es quien está más cerca del beneficiario, y a la luz del traslape semántico entre autonomía escolar y descentralización, desde el sector educación se trató de enfrentar estos dilemas aprovechando el ímpetu descentralizador del gobierno de Toledo para "llegar hasta abajo", hasta la autonomía escolar, disponiendo una descentralización mucho más radical y ambiciosa que las contempladas para el resto del servicio público.

En efecto, en su dimensión descentralista, la Ley General de Educación (LGE) resulta en exceso más 'democrática' que la ley de regionalización o la normativa de gobiernos locales. Mientras que la descentralización de la Ley de Bases de Regionalización aspira a bajar las capacidades de decisión un peldaño (del nivel nacional al regional), el sector educación contempla distribuir tareas hacia abajo a lo largo de una escalera de siete peldaños, es decir, la normativa del sector señala tareas a escala:

1. Nacional: Ministerio de Educación (MINEDU), Consejo Nacional de la Educación (CNE)

2. Regional: Dirección Regionales de Educación (DRE), Consejos Participativos Regionales (COPARE)

3. Municipal Provincial: desde las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), que por escala

corresponden aproximadamente a una provincia

4. Local Distrital: Consejos Participativos Locales (COPALE)

5. Redes (y Unidades de Costeo, aproximadamente)

6. Instituciones Educativas (IIEE) y Consejos Educativos Institucionales (CONEI)

7. Aula (y Comités de Aula).

La LGE pone especial énfasis y confiere un gran espacio participativo a estos tres últimos peldaños, escalas que para 'la otra' descentralización ni siquiera existen. En la pasada década, desde la mirada de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la descentralización sectorial se satisface cuando baja a las capitales regionales; desde la mirada del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), una vez cumplida esta, se ejerce suficiente control presupuestal de la educación a través de los pliegos regionales, las unidades de costeo y, muy recientemente, los proyectos de inversión pública (PIP) locales.

Desde 2004 la realidad ha venido obstaculizando el exceso de entusiasmo que tuvieron los redactores de la LGE. Podría decirse que bajar los primeros peldaños fue tan difícil que nunca se llegó a donde se quería, que era a los últimos: los que afectaban directamente a las IIEE y el aula. En contra de esta tendencia durante la década 2004-2013, en el sector educación, los peruanos así descentralizados le demostraron al poder central -y en particular al MEF- que seguían necesitándolo, mientras que el MEF no necesariamente puso entusiasmo en soltar el timón de algunas tareas cruciales de las que legalmente debió desprenderse. Basta considerar la responsabilidad (técnica y política) de seguir sosteniendo esfuerzos como el de racionalización de plazas, que el MINEDU y el MEF retienen para sí, para no hablar de temas en los que ha habido avances y calculados retrocesos, como evaluación docente o acreditación de instituciones de formación.

La descentralización realmente existente

La Ley de Bases de la Descentralización fijó para el proceso tres tipos de competencias que podrían ser objeto de trabajo: exclusivas, compartidas y delegadas. Estas competencias se distribuirían en función de diversos criterios: subsidiariedad, selectividad y proporcionalidad, provisión, y concurrencia. En general, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) creado para llevar a cabo el complejo proceso, no tuvo la capacidad para conducir un sistema efectivo de transferencia. En este marco, la educación fue catalogada como una "competencia compartida"[42]. Ello determinaba que sus funciones irían a ser distribuidas entre los tres niveles de gobierno.

Aunque Chirinos[43] afirma lo siguiente para el periodo 2006 – 2009, creemos que lo que propone resulta emblemático para gran parte del proceso, y crucial para comprender su carácter durante la década: "El proceso de transferencia ha asumido un carácter más formal que sustancial. Los requisitos específicos -es decir, las capacidades definidas por cada Ministerio— fueron formales y generales (…) no garantizaron la existencia de capacidades reales para el ejercicio adecuado de la función." (…) (El proceso) "tampoco cumplió con el principio de provisión, pues las transferencias no fueron acompañadas de los recursos necesarios para garantizar el costo real del ejercicio de las funciones". Y, finalmente, "hay un problema de fondo: no ha sido posible, no se ha hecho y no se ha contado con

[42] Ley de Bases de la Descentralización, Art. 26; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Art. 10

[43] Chirinos, Luis: Descentralización de la Gestión Educativa. Serie Insumos para el Diálogo. 2011. Proyecto USAID/PERU/SUMA

instrumentos y metodologías capaces de costear efectivamente el desempeño de las funciones trasferidas y, por tanto, el monto que realmente requieren los gobiernos regionales para ejercerlas adecuadamente." (Chirinos 2011).

Con el fin del gobierno de Toledo y el advenimiento de la segunda administración García, se lanzó un "shock descentralista ", que incluía el propósito de rediseñar el sistema de transferencias para hacerlo más ágil. "Ello involucró un cambio institucional: la PCM asumió la conducción de la descentralización en reemplazo del CND, y se creó la Secretaría de Descentralización" (Chirinos 2011). Se dieron normas que marcaron sucesivas reducciones de las etapas de la transferencia, pasando de siete a cuatro etapas.

Recién en diciembre de 2007 se dio la Ley Orgánica del poder Ejecutivo (LOPE), cuando ya 75% de las transferencias se habían formalizado. Según Chirinos, "eso explica por qué éstas se hicieron más en función de la dinámica burocrática que como expresión del modelo de Estado descentralizado y cada sector por separado, lo que determinó que se perdiera la visión de conjunto".

Se entiende así que en el sector educación, "se han transferido a los gobiernos regionales las 525 funciones que corresponden a las 21 competencias previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y el proceso, por lo menos en su aspecto formal, se encuentra culminado" (Chirinos 2011). Esto no significa que se haya dado el requerido proceso de negociación y concertación entre el MINEDU y los gobiernos regionales, ni mucho menos que en la práctica, hubiera capacidades instaladas en las regiones.

Pero el sector Educación tuvo una excepcionalidad aún mayor. La Secretaría de Gestión Pública de la PCM estableció (Directiva 03-2008-PCM-SGP, aprobada mediante RM 188-2008-PCM) "que los ministerios, en coordinación con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, debían construir matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones en los tres niveles de gobierno" (Chirinos 2011). Al año siguiente hizo falta reafirmar la obligatoriedad de la norma mediante un Decreto Supremo (DS 049-2009-PCM, 23 de julio 2009), 'los ministerios' no estaban obedeciendo. Se insistía en que las matrices debían ser elaboradas en consulta con los gobiernos regionales y los gobiernos locales para llegar a un acuerdo concertado que le concediera legitimidad. La insistencia, esta vez, tuvo algún efecto, pero "uno de los pocos que no lo hizo, porque no había aprobado aún la matriz de competencias y funciones, era el MINEDU" (Chirinos 2011).

Este escenario de demoras y de juego de intereses en el sector educación se complicó grandemente con el poco meditado ejercicio de municipalización educativa que emprendió el gobierno a partir de 2007. En el recuento de Luis Chirinos: "La política de la descentralización de la gestión educativa se ha expresado a través de dos estrategias paralelas. Por un lado, de 2003 en adelante, en la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en el marco de la LOGR y la ya citada Ley 28273; por el otro, a partir de 2007, en el proceso de municipalización de la educación". Rara vez una política de gestión educativa ha sido tan poco auspiciosa como dicha municipalización, que empezó con un carácter piloto y casi de inmediato –sin mediar evaluación o reformulación- quiso llevarse a escala nacional, con una serie de retrocesos que terminaron con su extinción en diciembre de 2011, por recomendaciones de la Defensoría del Pueblo y quejas de múltiples actores.

Las actuales prácticas "dejan ver la tendencia a empoderar más al MINEDU frente a los gobiernos subnacionales (…) esto es, la pretensión de reorganizar el sector desde el Ministerio, a partir de la definición de estrategias nacionales que serían ejecutadas descentralizadamente". (Ugarte et al, 2012).

Mayen Ugarte[44] entiende así la decisión de dejar sin efecto el Plan Piloto de Municipalización, lo que da indicios de que se ha optado por fortalecer el nivel intermedio para la prestación de los servicios educativos, todavía en concordancia con lo establecido en la Ley General de Educación.

El centralismo realmente existente

Pero el desafío remanente consiste, en gran parte, en cómo afrontar el hecho de que la descentralización realmente existente descrita arriba persista en atentar contra esta apuesta. Si bien es cierto que las reformas anteriores han fallado de manera parcial o completa debido a que no han sabido involucrar estándares, no se ve cómo van a ser incorporados estos sin el recurso, no sólo a la voluntad política, sino a la capacidad de hacer cumplir a una renovada autoridad del gobierno central, principalmente a través del control fiscal y presupuestal que ejerce el MEF.

Y si, de otro lado, las reformas "de acercamiento" están poco o nada dotadas de los recursos requeridos para esta cercanía, debería recurrirse a la cofinanciación entre niveles de gobierno y, eventualmente (como ha procurado lograr SUMA en Cajamarca) a través de esquemas de co-financiamiento con el sector privado.

El reto descentralista incluye planificar adecuadamente, de aquí en adelante, mediante herramientas adecuadas. Los expertos admiten que por debajo de sus seis grandes ejes, el PEN es excesivamente frondoso y difícil de 'aterrizar' para este propósito, y cuestionable en su capacidad de defender lo nacional ante los Proyectos Educativos Regionales (PER) más allá de consensos muy básicos. Sin un plan a la vista, capaz de brindar unidad de objetivos concretos entre los diferentes niveles de gobierno, esto es poco probable.

Se admite que el PEN se ha constituido en potencial articulador de iniciativas que se proponen incrementar el desempeño de otros actores de la comunidad educativa, incluyendo la verificación del logro de determinados estándares, vis a vis con la Ley de Reforma Magisterial para profesores y otros agentes del servicio. En el peldaño inmediatamente inferior ya se está logrando expresar el mandato original de la LGE, la autonomía escolar: los "PER y sus modelos de gestión educativa parten de ese principio" (la centralidad de la IIEE y su autonomía)" (Chirinos 2011).

Pero en este apretado recuento se percibe que ya sea porque se da poca importancia a la educación o porque se la tome verdaderamente en serio, el gobierno central ha sido lento en apoyar verdaderamente este proceso; el horizonte político no favorece otras estrategias. En el centralismo el estado central cede a la tentación del control, mientras que su temor al desorden y su constatación de que este existe –especialmente el financiero- acrecienta la demanda por un estado central más vigoroso.

[44] Mayen Ugarte, Cinthya Arguedas y Nerina Ángeles: Balance de la Descentralización de la Educación 2009-2012. Serie Insumos para el Diálogo 16. Family Health International, 2012. Proyecto USAID/PERU/SUMA

U.S. Agency for International Development
Av. La Encalada s/n, Santiago de Surco
Lima, Perú