

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Perú

Seguimiento y Evaluación de Políticas y Estrategias de Educación

PE-T1161

Informe Final

Marzo 2011

CONTENIDO

CAPÍTULO I: RESUMEN EJECUTIVO	3
CAPÍTULO II: OBJETIVOS ALCANZADOS	6
CAPÍTULO III: CONCLUSIONES.....	8
CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES	13

CAPÍTULO I: RESUMEN EJECUTIVO

En el marco de la consultoría “*Sistema de Monitoreo Operativo y de Políticas y Estrategias Educativas de la Dirección General de Educación Básica Regular*” y en cumplimiento de los Términos de Referencia correspondientes, la firma BDO Consulting desarrolló y entregó los siguientes productos:

- i) Un informe con recomendaciones a la estructura orgánica de la DIGEBR y sus direcciones de línea – Inicial, Primaria y Secundaria
- ii) Un Manual de Políticas y Procesos Operativos.
- iii) Un Manual de Puestos y Funciones.
- iv) Un Manual de Monitoreo y Evaluación de las Políticas y Estrategias Educativas, que incluye los Términos de Referencia para el puesto de Especialista en Monitoreo y Evaluación dentro de la DIGEBR.
- v) Una serie de exposiciones al personal de la DIGEBR y sus direcciones de línea, en la implementación de los procesos, procedimientos y políticas contenidas en los Manuales de Políticas y Procesos Operativos y de Monitoreo y Evaluación.
- vi) Los Términos de Referencia con las especificaciones técnicas para el diseño, desarrollo e implementación del software que permitirá monitorear los procesos operativos; y monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en las políticas y estrategias educativas de la DIGEBR definidas en el Manual de Monitoreo y Evaluación.

Los principales objetivos alcanzados con el presente trabajo han sido los siguientes:

- Conocer el grado de madurez de la organización en lo que se refiere a la gestión de procesos.
- Formular recomendaciones iniciales respecto de cómo podría rediseñarse el esquema organizacional de la DIGEBR y cuáles efectos tendría ese cambio.
- Diagnosticar e identificar los problemas y oportunidades de mejora de los procesos y procedimientos.
- Contar con una base metodológica para el desarrollo de la información de los procesos de la DIGEBR.
- Facilitar la implantación de la gestión por procesos.
- Contar con una fuente de consulta para las futuras acciones de rediseño de procesos y procedimientos que la DIGEBR decida iniciar en el futuro.

- Contar con un instrumento de gestión fundamental para la gestión organizacional y de recursos humanos.
- Sentar las bases para una gestión por competencias en la DIGEBR.
- Permitir que los planteamientos desarrollados por la consultoría puedan viabilizarse en la DIGEBR.
- Permitir que la DIGEBR ejerza la atribución de Monitoreo y Evaluación, en el marco de sus competencias dentro del Sector Educación.
- Contar con un instrumento de control estratégico y de generación de información clave para la gestión.
- Permitir que la DIGEBR esté en condiciones de plantear los requerimientos técnicos necesarios para la generación de una herramienta informática que sirva de apoyo a su atribución de Monitoreo y Evaluación.

Las principales conclusiones del trabajo son:

- Han sido identificados y documentados los siguientes 10 macroprocesos, 19 procesos y 53 procedimientos:
- A partir de los lineamientos estratégicos ya establecidos en la DIGEBR y de un trabajo de actualización y consolidación, la tarea prioritaria debe consistir en la realización de un nuevo Plan Estratégico.
- La DIGEBR no tiene competencias sobre diversos aspectos de la Educación Básica Regular que están a cargo de unidades que se ubican organizacionalmente dentro de otro Viceministerio y con los cuales la coordinación no siempre es fluida. Pese a ello, la DIGEBR ha obtenido importantes resultados en el campo de la EBR.
- El principal problema de gestión interna de la DIGEBR reside en el componente administrativo – en particular lo relacionado con la Gestión de Materiales - el cual exige un alto consumo de tiempo y recursos, que dificulta la atención de los aspectos técnicos de la gestión pedagógica.
- La atribución de Monitoreo y Evaluación ha sido ejercida básicamente en relación con el control operativo y presupuestal; no se cuenta con un funcionario responsable de las actividades correspondientes.
- No se cuenta con personal suficiente y con experiencia y capacitación en temas pedagógicos, monitoreo, gestión de proyectos, gestión de materiales y asesoramiento a las regiones.

- No existe aún una gestión de recursos humanos por competencias, aunque han existido esfuerzos aislados en la Dirección de Educación Inicial.
- La DIGEBR está preparada para iniciar una gestión de procesos, partiendo de un nivel básico. Aunque existen diversos aspectos por mejorar en cuanto a la coordinación entre áreas, cultura de responsabilidad y metodologías de trabajo, existen condiciones de liderazgo que pueden facilitar significativamente este proceso.

En ese sentido se han establecido en el presente informe una serie de recomendaciones en los siguientes frentes:

- | | |
|-----------------------------|-----------------------|
| ▪ Aspectos estratégicos | ▪ Infraestructura |
| ▪ Aspectos organizacionales | ▪ Tecnología |
| ▪ Recursos humanos | ▪ Aspectos normativos |
| ▪ Gestión por procesos | ▪ Implementación |

CAPÍTULO II: OBJETIVOS ALCANZADOS

A continuación, se detalla los principales objetivos alcanzados con el presente trabajo:

Entregable	Contenido	Objetivos
Recomendaciones a la estructura orgánica de la DIGEBR y sus direcciones de línea	Diagnóstico de la situación de la DIGEBR en sus aspectos estratégicos, organizacionales, funcionales y humanos.	<p>Conocer el grado de madurez de la organización en lo que se refiere a la gestión de procesos.</p> <p>Formular recomendaciones iniciales respecto de cómo podría rediseñarse el esquema organizacional de la DIGEBR y cuáles efectos tendría ese cambio.</p>
Manual de Políticas y Procesos Operativos.	<p>Compendio de Procesos y Procedimientos de la DIGEBR, identificando 10 macroprocesos, 19 procesos y 53 procedimientos.</p> <p>Detalle de los macroprocesos estratégicos, operativos pedagógicos y de apoyo que se llevan a cabo en la DIGEBR.</p> <p>Determina las políticas generales de la DIGEBR y las políticas que rigen sus procesos y procedimientos operativos pedagógicos.</p> <p>Desarrolla los procesos y sus respectivos procedimientos en flujogramas.</p>	<p>Diagnosticar e identificar los problemas y oportunidades de mejora de los procesos y procedimientos.</p> <p>Contar con una base metodológica para el desarrollo de la información de los procesos de la DIGEBR.</p> <p>Facilitar la implantación de la gestión por procesos.</p> <p>Contar con una fuente de consulta para las futuras acciones de rediseño de procesos y procedimientos que la DIGEBR decida iniciar en el futuro.</p>
Informe sobre los Puestos y Funciones del personal de la DIGEBR.	Establece los perfiles necesarios para cada uno de los puestos de ejecutivos, coordinadores, profesionales, técnicos y auxiliares de la DIGEBR.	<p>Contar con un instrumento de gestión fundamental para la gestión organizacional y de recursos humanos.</p> <p>Sentar las bases para una gestión por competencias en la DIGEBR.</p>

Entregable	Contenido	Objetivos
El Plan para la Implementación del Manual de Políticas y Procedimientos Operativos según el rediseño de procesos y procedimientos.	Plan de Implementación.	Permitir que los planteamientos desarrollados por la consultoría puedan viabilizarse en la DIGEBR.
El Manual de Monitoreo y Evaluación.	Metodología de Monitoreo y Evaluación.	<p>Permitir que la DIGEBR ejerza la atribución de Monitoreo y Evaluación, en el marco de sus competencias dentro del Sector Educación.</p> <p>Contar con un instrumento de control estratégico y de generación de información clave para la gestión.</p>
TDR para el desarrollo de un Software	Términos de Referencia.	Permitir que la DIGEBR esté en condiciones de plantear los requerimientos técnicos necesarios para la generación de una herramienta informática que sirva de apoyo a su atribución de Monitoreo y Evaluación.

CAPÍTULO III: CONCLUSIONES

A continuación se muestran las principales conclusiones del trabajo:

- Han sido identificados y documentados los siguientes 10 macroprocesos, 19 procesos y 53 procedimientos:

Macroproceso	Proceso	Procedimiento
PE 1: PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	PE 1.1 FORMULACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO	PE 1.1.1: Formulación del plan estratégico
		PE 1.1.2: Elaboración y aprobación del plan estratégico
		PE 1.1.3: Monitoreo y evaluación del plan estratégico
PE 2: PLANEAMIENTO OPERATIVO	PE 2.1 FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN OPERATIVO	PE 2.1.1: Elaboración del plan operativo
		PE 2.1.2: Aprobación del plan operativo
		PE 2.1.3: Ejecución del plan operativo
		PE 2.1.4: Monitoreo y evaluación del plan operativo
PA 1: GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS	PA 1.1: GESTIÓN DE PERSONAL CAS	PA 1.1.1: Programación de los requerimientos
		PA 1.1.2: Renovación de contratos de personal CAS
		PA 1.1.3: Solicitud de nuevos contratos de personal CAS
		PA 1.1.4: Gestión de los pagos
	PA 1.2: GESTIÓN DE CONSULTORÍAS Y SERVICIOS	PA 1.2.1: Programación de los requerimientos
		PA 1.2.2: Gestiones para la contratación de consultorías y servicios
		PA 1.2.3: Gestiones para pago del servicio

Macroproceso	Proceso	Procedimiento
PA 2: GESTIÓN DOCUMENTARIA	PA 2.1 TRÁMITE DOCUMENTARIO	PA 2.1.1: Recepción y registro del expediente
		PA 2.1.2: Atención de la documentación
PA 3: GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES	PA 3.1 GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES EXTERNAS	PA 3.1.1: Difusión de actividades e información
PA 4: EVALUACIÓN DE PERSONAL	PA 4.1: EVALUACIÓN DEL PERSONAL EN PLANILLA	PA 4.1.1: Evaluación del desempeño
PE 3: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMAS	PE 3.1: ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA	PE 3.1.1: Identificación y diagnóstico de las necesidades de la población objetivo para la elaboración de propuestas de políticas públicas
		PE 3.1.2: Diseño de alternativas de políticas públicas
		PE 3.1.3: Fundamentación de la(s) propuesta(s)
		PE 3.1.4: Definición de las propuestas de políticas públicas
	PE 3.2: GESTIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS	PE 3.2.1: Implementación de políticas
		PE 3.2.2: Seguimiento y evaluación de la implementación de políticas
	PE 3.3: FORMULACIÓN DE NORMAS	PE 3.3.1: Desarrollo de propuestas de normas
PO 1: GESTIÓN DEL DESARROLLO CURRICULAR	PO 1.1: DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR	PO 1.1.1: Asistencia técnica a las instancias descentralizadas
		PO 1.1.2: Monitoreo y evaluación a las estrategias de diversificación del DCN
	PO 1.2: ACTUALIZACIÓN DEL DISEÑO CURRICULAR NACIONAL	PO 1.2.1: Ajustes al DCN
		PO 1.2.2: Aprobación del DCN
		PO 1.2.3: Difusión del DCN
		PO 1.2.4: Monitoreo y evaluación de la aplicación del DCN

Macroproceso	Proceso	Procedimiento
PO 2: GESTIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS DISTRIBUIDOS POR EL MED	PO 2.1: PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS	PO 2.1.1: Identificación de necesidades y prioridades para la definición de políticas
		PO 2.1.2: Programación de necesidades en el Plan Anual de Contrataciones
	PO 2.2: CARACTERIZACIÓN DEL(OS) RECURSO(S) EDUCATIVO(S)	PO 2.2.1: Precisión de las características del(os) recurso(s) educativos
		PO 2.2.2: Identificación de posibilidades de atención de las necesidades por el mercado
	PO 2.3: ADQUISICIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS PROGRAMADOS	PO 2.3.1: Elaboración del prototipo
		PO 2.3.2: Requerimiento de la adquisición o servicio
		PO 2.3.3: Conformación del expediente
		PO 2.3.4: Participación en el proceso de selección
		PO 2.3.5: Conformidad técnica al material educativo
		PO 2.3.6: Seguimiento y monitoreo al proceso de adquisición o servicio
	PO 2.4: DISTRIBUCIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS	PO 2.4.1: Selección de la empresa que distribuirá los materiales educativos
		PO 2.4.2: Monitoreo al modulado y a la distribución de materiales educativos
	PO 2.5: ORIENTACIÓN TÉCNICA PARA EL USO DE LOS MATERIALES EDUCATIVOS	PO 2.5.1: Orientación técnica para el uso de los materiales educativos
PO3: INNOVACIÓN EN LA CALIDAD EDUCATIVA	PO 3.1: COORDINACIÓN INTER-SECTORIAL PARA LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS	PO 3.1.1: Participación y seguimiento de las estrategias de cooperación inter-sectorial
		PO 3.1.2: Preparación de opinión técnica de convenios
		PO 3.1.3: Elaboración de convenios
		PO 3.1.4: Ejecución, seguimiento y evaluación de convenios

Macroproceso	Proceso	Procedimiento
	PO 3.2: DESARROLLO DE PROPUESTAS DE INNOVACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA	PO 3.2.1: Formulación de propuestas de innovación en materia educativa
		PO 3.2.2: Elaboración de propuestas de estudios de investigación
		PO 3.2.3: Elaboración de propuestas de proyectos
		PO 3.2.4: Opinión técnica sobre proyectos de inversión pública descentralizados
		PO 3.2.5: Formulación, ejecución y seguimiento de proyectos

- Cada uno de estos macroprocesos, procesos y procedimientos se encuentra debidamente documentado, como resultado de un estrecho trabajo de coordinación entre los equipos de la DIGEBR y BDO.
- En el terreno estratégico, si bien la DIGEBR no cuenta con un Plan Estratégico aprobado, se ha podido trabajar lineamientos de acción a partir de los planes estratégicos desarrollados en años anteriores por las Direcciones de Educación Secundaria e Inicial. A partir de esos lineamientos y de un trabajo de actualización y consolidación que debe emprender la DIGEBR, la tarea prioritaria debe consistir en la realización de un nuevo Plan Estratégico.
- En cuanto a las líneas de base para los indicadores identificados, han sido definidas en varios campos, en el marco de una tarea que deberá continuar la DIGEBR para contar con una base integral. En ese sentido, los avances que realice en la formulación de su nuevo Plan Estratégico facilitará la definición de dichas líneas de base.
- La DIGEBR no tiene competencias sobre diversos aspectos de la Educación Básica Regular que están a cargo de unidades que se ubican organizacionalmente dentro de otro Viceministerio y con los cuales la coordinación no siempre es fluida. Pese a ello, la DIGEBR ha obtenido importantes resultados en el campo de la EBR.
- El principal problema de gestión interna de la DIGEBR reside en el componente administrativo, el cual exige un alto consumo de tiempo y recursos, que dificulta la atención de los aspectos técnicos de la gestión pedagógica.

- El componente administrativo de la Gestión de Materiales es gestionado operativamente por las tres áreas *ad hoc* de las direcciones, que deben desarrollar esfuerzos importantes de coordinación, con el fin de conciliar estilos y procedimientos de gestión administrativo que a veces difieren significativamente.
- La atribución de Monitoreo y Evaluación ha sido ejercida básicamente en relación con el control operativo y presupuestal; no se cuenta con un funcionario responsable de las actividades correspondientes.
- No se cuenta con personal suficiente y con experiencia y capacitación en temas pedagógicos, monitoreo, gestión de proyectos, gestión de materiales y asesoramiento a las regiones.
- No existe aún una gestión de recursos humanos por competencias, aunque han existido esfuerzos aislados en la Dirección de Educación Inicial.
- La DIGEBR está preparada para iniciar una gestión de procesos, partiendo de un nivel básico. Aunque existen diversos aspectos por mejorar en cuanto a la coordinación entre áreas, cultura de responsabilidad y metodologías de trabajo, existen condiciones de liderazgo que pueden facilitar significativamente este proceso.

CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES

En función de lo analizado previamente, a continuación se muestran las principales recomendaciones del trabajo efectuado para la DIGEBR:

Aspectos estratégicos

- Desarrollar el Plan Estratégico de la DIGEBR para el período 2011 - 2015.
 - El presente informe plantea los procedimientos necesarios para tal fin.
 - No obstante, la DIGEBR debe coordinar con el área de planeamiento del MED a fin de desarrollar este plan en el más breve plazo.
 - Se recomienda una asesoría especializada, por una empresa o consultor individual con experiencia en el sector público.
- Una vez desarrollado el Plan Estratégico, alinear el plan operativo con él y determinar y/o precisar los indicadores de los procesos y procedimientos.
- Un aspecto clave en el desarrollo del PE consiste en definir el rol de la DIGEBR en el campo de la Educación Básica Regular, así como la delimitación de competencias, tanto al interior del MED con las otras instancias que intervienen en la gestión de la EBR como con los niveles gubernamentales a nivel regional y local.
 - Ello requiere coordinar con los órganos del MED que a su vez desarrollan las matrices de delimitación de competencias en coordinación con la PCM.

Aspectos organizacionales

- Identificar y redefinir las funciones que se puedan encontrar duplicadas entre las Direcciones de la DIGEBR y determinadas áreas del Ministerio de Educación, a fin de definir responsabilidades y competencias.
- Efectuar los ajustes debidos en el Reglamento de Organización y Funciones, que si bien no influyen necesariamente en la estructura organizacional de la DIGEBR, permiten una mayor claridad en la distribución de funciones entre las direcciones de línea.
 - En el primer informe se estableció cuáles eran los temas por mejorar en el ROF.
 - Adicionalmente, se deben considerar los aspectos relacionados con los ajustes en los procesos y procedimientos.

- Ajustar de manera específica los aspectos del ROF y del MOF en función de los resultados presente trabajo en el campo de las funciones, competencias y puestos.
- Si bien en esencia debe mantener, la actual estructura organizacional, es necesario adecuar el trabajo de la DIGEBR a los sistemas de trabajo establecidos en el manual de procesos y procedimientos, que implica nuevos modelos de coordinación, en particular en las áreas de Logística y Monitoreo y Evaluación:
 - Agrupar los componentes administrativos de materiales en un área de apoyo, que podría depender de la Dirección General.
 - Reunir en una unidad específica las actividades de Monitoreo y Evaluación.

Recursos humanos

- Fortalecer los aspectos de la cultura organizacional que contribuyen a la gestión por procesos. Ello implica una participación decidida de los directores de línea en el proceso de implementación.
 - En el primer informe se indicó una matriz-diagnóstico de tipo semáforo, con la situación actual en varios aspectos, varios de ellos relacionados con la cultura organizacional.
 - En principio, algunos elementos culturales que BDO sugiere desarrollar a la DIGEBR son: Planeamiento, proactividad, confianza, innovación, tolerancia y participación.
- En ese mismo sentido, es necesario trabajar intensamente en cultivar – a título de ejemplo - los siguientes temas, como factores clave de una nueva cultura organizacional:

Tema por desarrollar	Recomendaciones
Planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> Hacer participar a todo el personal en el proceso de planeamiento, en especial en los talleres de diagnóstico. Iniciar la identificación de responsables de cumplimiento de metas, así como el seguimiento de las mismas. Desarrollar capacitación a los trabajadores, de ser posible a cargo de funcionarios del mismo MED.
Proactividad	<ul style="list-style-type: none"> Motivar el trabajo proactivo a través de incentivos no económicos. Fomentar el trabajo proactivo en los directores y coordinadores. Ilustrar con ejemplos prácticos la diferencia entre un estilo de trabajo proactivo y uno reactivo.
Confianza	<ul style="list-style-type: none"> Motivar al personal a la participación en las decisiones. Difundir los conceptos de confianza, trabajo en equipo y delegación. Motivar a los directores y coordinadores a delegar.
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> Premiar debidamente los esfuerzos de innovación. Destinar un espacio temporal (de ser posible, físico) al trabajo de creación e innovación, no constreñido exclusivamente a los especialistas en la materia.
Tolerancia	<ul style="list-style-type: none"> Manejar el tema del error como una oportunidad de aprendizaje. Evitar ser drásticos al punto de limitar las iniciativas personales o de grupo. Tratar los conflictos como una oportunidad de divergencia creativa.
Participación	<ul style="list-style-type: none"> Limitar las diferencias visibles en el status en función al puesto que pudieran ser desmotivadoras. Fomentar la toma de decisiones participativa. Promover el dinamismo en las comunicaciones.

- Reforzar con personal especializado las funciones: pedagógicas, de monitoreo, gestión de proyectos y asesoramiento a las regiones, las cuales son cumplidas parcialmente debido a la insuficiencia de personal.

- En tanto ello no sea posible, compartir experiencias entre las direcciones de línea respecto de cómo se han resuelto los problemas de falta de personal en el pasado y cómo se puede prever en el futuro.
- Implementar un esquema de empowerment con los Directores y Coordinadores.

Gestión por procesos

- Reforzar las condiciones para una efectiva gestión por procesos:
 - Alinear las actividades de los directores de línea y coordinadores de área con el programa de procesos que se implemente.
 - Fortalecer la cultura de responsabilidad por resultados en los directivos (directores de línea y coordinadores).
 - Desarrollar e implementar metodologías para la solución de problemas de ejecución y mejora de procesos, incidiendo en los aspectos curriculares y de gestión de materiales.
 - Establecer un mecanismo de responsabilidad por el desempeño y por los proyectos de mejora de procesos.
 - Promover la integración de diferentes técnicas de mejora operativa.
- Reforzar la gestión de procesos con una gestión de los recursos humanos por competencias.
 - Los siguientes procesos de contratación de personal ya deben considerar los perfiles establecidos en el manual correspondiente.

Infraestructura

- Planificar anticipadamente y con las holguras necesarias los espacios físicos requeridos por la DIGEBR en el nuevo local del MED.

Tecnología

- Planificar los requerimientos informáticos para que la DIGEBR cumpla adecuadamente sus funciones.
- Llevar a cabo el proceso de contratación de la firma que diseñará, desarrollará e implementará el software de monitoreo de los procesos operativos.

Aspectos normativos

- Revisar los instrumentos normativos que deberán modificarse como resultado de las recomendaciones del presente trabajo.

Implementación

- Tomar en consideración las recomendaciones señaladas en el Informe: “Plan de Implementación del Manual de Políticas y Procesos Operativos” (numeral 2.3, página 19).
- Por otro lado, si bien la implantación puede desarrollarse con todos los procedimientos, es posible que surjan restricciones de índole presupuestal o de gestión. En tal caso, se puede considerar la siguiente secuencia. El concepto es el de priorizar los temas estratégicos sobre los operativos, así como los que pudieran tener mayor impacto y ser menos difíciles de implementar:

Orden de implementación	Macroproceso
Etapa 1	PE 1: PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO
	PE 2: PLANEAMIENTO OPERATIVO
Etapa 2	PA 1: GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE SERVICIOS
	PA 2: GESTIÓN DOCUMENTARIA
	PA 4: EVALUACIÓN DE PERSONAL
Etapa 3	PO 2: GESTIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS DISTRIBUIDOS POR EL MED
Etapa 4	PO 1: GESTIÓN DEL DESARROLLO CURRICULAR
	PE 3: FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMAS
Etapa 5	PA 3: GESTIÓN DE LAS COMUNICACIONES
Etapa 6	PO3: INNOVACIÓN EN LA CALIDAD EDUCATIVA