**Evaluación Final de desempeño del Programa de Apoyo a la Reforma de la Educación en el Perú (SUMA)**

# 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]](#footnote-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;
* 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.

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 [↑](#footnote-ref-1)