



Auditoría de Desempeño

**a la producción, distribución,
recepción y promoción
del uso de materiales educativos**

Auditoría de Desempeño
a la producción, distribución,
recepción y promoción del uso de
materiales educativos



**Informe de Síntesis de la Auditoría de Desempeño a la producción,
distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos**

© Contraloría General de la República
Gerencia de Estudios y Gestión Pública
Departamento de Auditoría de Desempeño
Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María
Teléfono: (511) 330-3000
Web: www.contraloria.gob.pe

Con el apoyo de:

© Cooperación Alemana, implementada por la GIZ
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado
Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro
Teléfono: (511) 421-1333
Web: www.gobernabilidad.org.pe

Coordinación, revisión y edición de contenidos:

Contraloría General de la República

Diagramación e impresión:

RS Servicios Gráficos S.A.C.
Jr. Chancay 360, Of. 101 - Cercado de Lima

Tiraje:

1,000 ejemplares, primera edición, Julio 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
Nº 2015-10764

PRESENTACIÓN

El Estado tiene como rol fundamental garantizar los derechos de las personas, y por tanto implementar las acciones que sean necesarias a fin de hacer más eficaz y eficiente la generación de los bienes y servicios que brinda para alcanzar resultados positivos para el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo del país.

El análisis del desempeño de los procesos y resultados de las entidades públicas es necesario para poder identificar áreas de mejora en la gestión pública que orienten las acciones del Estado.

En esta tarea deben participar todas las entidades públicas y los funcionarios que las conforman. Es decir, las entidades de los poderes del Estado, de los gobiernos sub nacionales, los Organismos Constitucionalmente Autónomos y la sociedad civil debemos tomar la iniciativa para proponer alternativas que mejoren los niveles de desempeño de las instituciones en favor de nuestros ciudadanos.

En ese sentido, la Contraloría General de la República del Perú, como ente rector del Sistema Nacional de Control viene implementando un proceso de modernización que involucra la adopción de un Nuevo Enfoque de Control, el cual se fundamenta en la necesidad de crear valor para la ciudadanía mediante la contribución en la mejora de la gestión del Estado, lo cual está alineado con nuestro mandato de promover el desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los peruanos.

Entre los componentes centrales de este Nuevo Enfoque de Control se encuentra la “Auditoría de Desempeño”, que tiene por finalidad evaluar la calidad y el desempeño de entrega de los bienes y servicios que brindan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados que impacten en los ciudadanos.

Es importante resaltar que este tipo de auditoría está orientada a identificar áreas de mejora sobre las cuales se formulan recomendaciones a fin de que las entidades públicas implementen acciones que contribuyan a resolver los principales problemas que limitan la adecuada prestación de los servicios públicos.

Para lograr una adecuada difusión de esta labor, se presenta una serie de publicaciones con los principales resultados y recomendaciones de los informes de Auditoría de Desempeño, dirigidas a las entidades públicas, organismos internacionales y sociedad civil, para informar e impulsar su uso en los procesos de toma de decisiones a nivel del poder ejecutivo y legislativo.

Fuad Khoury Zarzar

Contralor General de la República

ÍNDICE

Presentación	5
Índice	7
Introducción	9
CAPÍTULO I.	
¿Por qué se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño a la entrega de materiales educativos?	11
CAPÍTULO II.	
¿Qué examinó la Auditoría de Desempeño?	13
1. ¿Qué actores están involucrados en el Servicio?.....	13
2. ¿Cómo funcionan el Servicio y qué aspectos se analizan en la auditoría?	14
CAPÍTULO III.	
¿Cómo se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño?	17
1. Sobre la metodología	17
2. Sobre los estudios de caso	18
CAPÍTULO IV.	
1. Resultados	21
1.1 Oportunidad de la entrega de los cuadernos y textos escolares por parte del Ministerio de Educación a las UGEL	21
1.2 Oportunidad de la entrega de los cuadernos y textos escolares por parte de las UGEL a las instituciones educativas públicas	24
1.3 Suficiencia en la entrega de los cuadernos de trabajo y textos escolares por parte del Ministerio de Educación a las UGEL	27
1.4 Suficiencia en la entrega de los cuadernos de trabajo y textos escolares por parte de las UGEL a las instituciones educativas públicas	27

1.5 Estado de los cuadernos de trabajo y textos escolares	28
1.6 Promoción del uso de los cuadernos de trabajo y textos escolares	28
2. Recomendaciones y acciones de mejora a implementar	28

CAPÍTULO V.

¿Qué acciones de mejora desarrolló el rector durante la ejecución de la Auditoría de Desempeño?	31
--	----

INTRODUCCIÓN

¿QUÉ ES LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO?

La Auditoría de desempeño es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la producción y entrega de los bienes o servicios públicos, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

Por lo tanto, la auditoría no está orientada a determinar responsabilidades de tipo administrativo funcional, civil o penal. En un trabajo conjunto con las entidades públicas responsables de la provisión de dichos bienes o servicios, busca generar sinergias e identificar áreas de mejora en su gestión.

Para ello, utiliza el “enfoque orientado a problemas”, cuyo análisis causal conlleva a formular recomendaciones que permitan superar las causas de los problemas identificados y, consecuentemente, mejorar el desempeño del Objeto de auditoría.

Como resultado de la auditoría, la entidad responsable del servicio elabora un Plan de acción, documento que contiene las acciones de mejoras de desempeño con las cuales se compromete, sobre la base de las recomendaciones de la auditoría.

La Auditoría de Desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos fue realizada por la comisión auditora¹, acreditada por el Contralor General según Oficio n.º 00726-2014-CG/DC remitido al Ministerio de Educación (MINEDU). El Informe Final fue remitido al MINEDU mediante Oficio n.º 00168-2015-CG/DC, de fecha 12 de febrero de 2015.

Este Informe Síntesis se basa en el Informe N° 057-2015-CG/ADE. Su objetivo es difundir los resultados de la Auditoría de desempeño y las acciones que implementará el sector, para mejorar la provisión del servicio de producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos.

¹ La comisión auditora estuvo conformada por las siguientes personas: Gustavo Martin Castillo, Angélica Luciano Claros, Luis Peña Vera, Fernando Bernabé Coaquera (jefe) y Nelly Urbina Fernández (Supervisora). Dirigida por Carlos Augusto Vargas Mas (Gerente) con el apoyo de los coordinadores metodológicos, Sofía Isabel Vizcarra Castillo (métodos cualitativos) y Jorge Rodas Chiarella (métodos cuantitativos).

CAPÍTULO I.

¿Por qué se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño al servicio de entrega de materiales educativos a los estudiantes?

La educación es un importante vehículo de mejora de la calidad de vida, ya que permite acceder a mejores y mayores oportunidades de trabajo, ingresos y bienestar. Asimismo, la educación aporta al crecimiento económico de un país mediante el efecto que las mejoras educativas tienen en la productividad de los individuos y en las tasas de retorno social.

A pesar de la relevancia de una educación de calidad, el Perú muestra bajos niveles de logros educativos, lo cual se refleja en evaluaciones de carácter internacional y nacional, ocupando el último lugar en la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (Pisa, por sus siglas en inglés)² en el año 2012 y reflejando bajos niveles de aprendizaje en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) para el año 2013, en el que solo el 11,5% de estudiantes alcanzó el nivel aceptable en Matemática y el 24,0%, en Comprensión lectora.

Con el objetivo de mejorar los resultados de los logros de aprendizaje en los estudiantes, el Estado, a través del Ministerio de Educación (en adelante MINEDU), entrega materiales educativos a los estudiantes de educación básica regular, cuyo uso permite al docente brindarles oportunidades para el aprendizaje a través de una mejor atención simultánea y diferenciada, de acuerdo a sus diferentes edades y ritmos de aprendizaje, optimizando el uso efectivo del tiempo de clases.

Sin embargo, a pesar de la relevancia del material en los logros de aprendizaje, éstos no fueron entregados a los estudiantes en las condiciones que se requieren. Al respecto, se observó en el año 2013, que el 47,0% de instituciones educativas públicas de nivel primario recibieron los cuadernos de trabajo, antes del inicio de clases (oportunamente, antes del 4 de marzo); y, para el caso de los textos escolares de matemática, solo el 4,4%, lo recibió, oportunamente.

2 Pisa – Programme for International Student Assessment, es una evaluación a nivel mundial que se realiza cada tres años para evaluar a estudiantes de 15 años de edad en las áreas de comprensión lectora, matemáticas y ciencias, cuyos últimos resultados corresponden al año 2012. Consultado en <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisaenespaol.htm>

Asimismo, se observó que el 56,4% de instituciones educativas públicas de primaria recibieron los cuadernos de trabajo, en cantidad suficiente y en buen estado; y el 84,2%, recibió los textos escolares de matemática, en cantidad suficiente y en buen estado.

De otro lado, contar con los materiales educativos en el aula, de manera oportuna, en cantidad suficiente y en buen estado, no asegura que los estudiantes los usen. Un estudio del Banco Mundial afirma que existen razones adicionales por las cuales los libros de texto no son utilizados, entre las cuales destacan el temor de que el material sea dañado y luego no sea reemplazado, la prevalencia de prácticas tradicionales en el maestro, la carencia del mobiliario para guardar los materiales en el aula o en la escuela y las limitadas capacidades pedagógicas del maestro para utilizar textos. En este contexto, el MINEDU incluyó, en la estrategia de promoción de materiales educativos, a la línea de uso pedagógico y gestión de materiales educativos, con la finalidad de promover su uso pedagógico en los docentes.

Cabe mencionar que el Estado invirtió en la distribución de los materiales educativos para los estudiantes del nivel primario, en el año 2013, aproximadamente S/. 517.3 millones.

En este contexto, dada la relevancia de los materiales educativos, las cifras que están advirtiendo problemas en la prestación del mismo y la importante inversión realizada por el Estado, la Contraloría General de la República programó examinar el servicio de “producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos” para responder a la pregunta de: ¿por qué los materiales no están llegando en forma oportuna, en cantidad suficiente y en buen estado a los estudiantes? Así como, para evaluar una de las estrategias empleadas por el Ministerio para incidir en el uso de los materiales, por parte de los estudiantes y docentes.

Por lo anterior, el objetivo general de la Auditoría fue:

Identificar los principales factores que dificultan el proceso de producción, distribución, recepción y promoción del uso de cuadernos de trabajo y textos escolares de Comunicación y Matemática de segundo grado de nivel primario de Educación Básica Regular, que limitan su uso por parte de los estudiantes, distribuidos en el año 2013.

CAPÍTULO II.

¿Qué examinó la Auditoría de Desempeño?

Se priorizó la entrega de los cuadernos de trabajo y textos escolares a los estudiantes de este nivel, por constituir materiales que refuerzan sus aprendizajes autónomos. Asimismo, a partir de la información de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), se identificó que las áreas de Matemática y Comunicación son áreas que permiten desarrollar capacidades fundamentales en los estudiantes, promoviendo a su vez el uso de otros materiales y recursos educativos, disponibles en el aula e institución educativa. Finalmente, el análisis se concentró en el segundo grado de nivel primaria ya que marca el final de un ciclo educativo (tercer ciclo de Educación Básica Regular), en el cual, según el MINEDU, los estudiantes han debido consolidar sus habilidades conforme el Diseño Nacional Curricular.

Específicamente, se analizaron los siguientes aspectos:

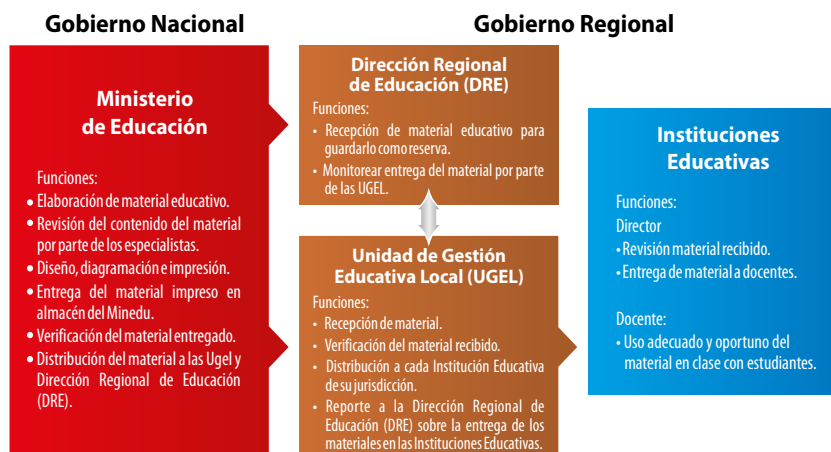
- 1) Entrega oportuna de los cuadernos y textos escolares por parte del Ministerio a las UGEL.
- 2) Distribución de los materiales por parte de las UGEL a las Instituciones Educativas a nivel nacional.
- 3) Suficiencia en la distribución de los cuadernos de trabajo y textos escolares, por parte del Ministerio a las UGEL.
- 4) Distribución, en cantidad suficiente, de los cuadernos de trabajo y textos escolares, por parte de las UGEL a nivel nacional, a las instituciones educativas bajo su ámbito.
- 5) Buen estado de los materiales educativos.
- 6) Promoción del uso de materiales educativos.

1. ¿Qué actores están involucrados en los servicios?

La entidad examinada fue el Ministerio de Educación (MINEDU), ente rector del sector Educación. Asimismo, se consideró, en el análisis, a las Direcciones Regionales de Educación (DRE) o Gerencias Regionales de Educación (GRE), según corresponda, las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las Instituciones Educativas Públicas (Institución Educativa Pública), por cumplir funciones en el proceso de producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos. Las principales funciones de las citadas entidades son presentadas en el siguiente gráfico.

Gráfico n.º 1.

Principales funciones de las entidades que participan del proceso de la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos



Fuente: Movilización Nacional por la Transformación de la Educación. Materiales Educativos: Herramientas para que los estudiantes aprendan mejor. Consultado en: <http://www.todospodemosaprender.pe/lib/descarga.php?f=/repositorio/descargas/BrochureLogo/Encarte.pdf>.

Elaboración: Ministerio de Educación.

2. ¿Cómo funciona el Servicio y qué aspectos se analizan en la auditoría?

Los materiales educativos para el estudiante que fueron seleccionados para el presente examen son los cuadernos de trabajo y textos escolares, de las áreas de comunicación y matemática de 2º grado de primaria; debido a que en este grado se espera que los estudiantes consoliden sus habilidades para el aprendizaje de la lecto-escritura y hayan adquirido el dominio básico de algunas nociones matemáticas fundamentales. A continuación, se describen dichos materiales:

- i. **Textos escolares:** Materiales impresos entregados para el uso de cada estudiante en calidad de préstamo durante el año escolar. Al ser materiales diseñados para segundo uso, dado que son renovados cada tres (3) años, no incluyen actividades, ejercicios o tareas para ser desarrolladas en el mismo texto y su administración en la Institución Educativa Pública se realiza a través del Sistema del Banco de Libro. Dichos textos, abarcan cuatro (4) áreas: matemática, comunicación, ciencia y ambiente, y personal social.

- ii. **Cuadernos de trabajo:** Tienen una duración de un (1) año por ser un material fungible (que se consume con el uso). Incluye actividades o ejercicios para desarrollar, promoviendo el aprendizaje autónomo y colaborativo de los estudiantes, la investigación, la experimentación, así como la aplicación de lo aprendido en situaciones de la vida diaria, incluyendo su relación con la familia y comunidad, constituyéndose en cuadernos de autoaprendizaje.

Los procesos que fueron examinados son: a) la planificación y programación presupuestal, b) la producción, distribución y recepción de materiales educativos, c) la promoción del uso pedagógico de materiales educativos y d) seguimiento al proceso de distribución; los mismos que se describen a continuación:

Sobre la base de los procesos anteriormente mencionados, se procedió a seleccionar las actividades que serían materia del examen, eligiéndose aquellas que fueron consideradas críticas y que presentaron problemas. La metodología y resultados preliminares fueron socializada en reuniones de trabajo con funcionarios del MINEDU, recibiendo e incorporando sus comentarios u observaciones. Las actividades seleccionadas se describen en el siguiente cuadro, según tipo de proceso o subproceso.

Cuadro n.º 1.
Actividades seleccionadas

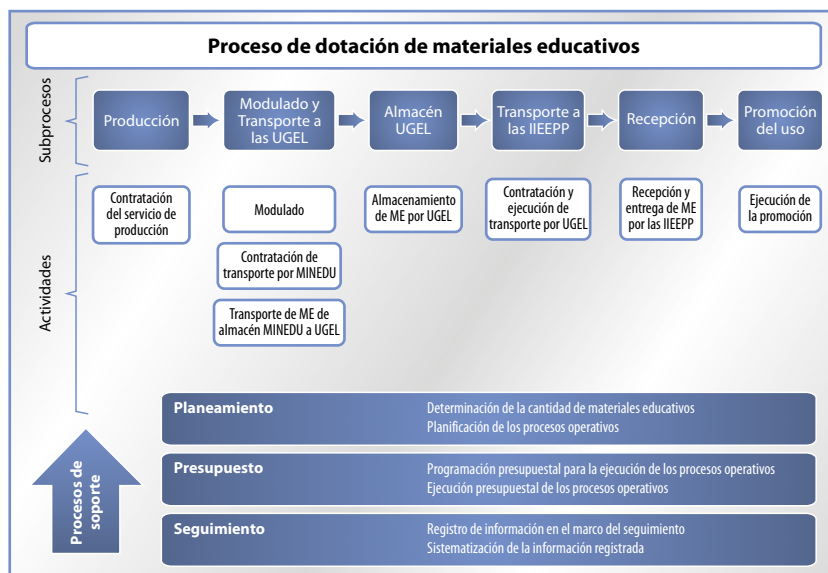
PROCESOS	ACTIVIDADES
Subprocesos operativos	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación del servicio de producción de materiales educativos por parte del MINEDU, que comprende las fases de actos previos y el proceso de selección • Modulado de los materiales educativos por parte del MINEDU, que consiste en el servicio de embalaje de materiales educativos en cajas etiquetadas o impresas • Contratación del servicio de transporte por el MINEDU, para que traslade los materiales educativos desde su almacén hasta las UGEL, actividad que comprende las fases de actos previos y el proceso de selección • Ejecución contractual del servicio de transporte contratado por el MINEDU • Almacenamiento de los materiales educativos por parte de las UGEL • Contratación y ejecución del servicio de transporte de materiales educativos desde las UGEL hasta las Institución Educativa • Recepción y entrega de los materiales educativos por las Institución Educativa, que consiste en recibir los materiales distribuidos por la UGEL, codificarlos en la institución educativa, repartirlos a los docentes y, finalmente, a los alumnos

PROCESOS	ACTIVIDADES
Procesos de soporte	<ul style="list-style-type: none"> Planificación de la cantidad de materiales educativos a distribuir a las UGEL, en el caso del Ministerio; y a las Institución Educativa, en el caso de las UGEL Planificación de los procesos operativos, que comprende la formulación de las herramientas de planificación del MINEDU (planes operativos y de contratación) y de las UGEL (planes operativos y de distribución) Programación del presupuesto para la ejecución de los procesos operativos por parte de las UGEL Ejecución presupuestal de los procesos operativos Registro de información en el marco del seguimiento a la distribución de materiales educativos, por parte de las UGEL e Institución Educativa Sistematización de la información registrada en el marco del seguimiento a la distribución de materiales educativos
Promoción del uso de materiales educativos	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de las actividades efectuadas por el promotor de materiales en el marco del lineamiento de promoción del uso y gestión de materiales educativos

Estos procesos y subprocesos son representados en el siguiente gráfico.

Gráfico n.º 2.

Procesos y subprocesos seleccionados



CAPÍTULO III.

¿Cómo se llevó a cabo la Auditoría de Desempeño?

1. Sobre la metodología

Para el desarrollo de la auditoría, se identificaron los problemas, causas y efectos a partir del recojo y análisis de la información en dos (2) niveles: nacional y de estudios de caso, empleando una metodología mixta cualitativa-cuantitativa.

A nivel nacional, comprendió i) la revisión documental, ii) la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios del MINEDU, iii) el análisis de la base de datos del Cuestionario realizado por la comisión auditora a las UGEL, a nivel nacional, y iv) el análisis de bases de datos del Censo Escolar 2013, de la Encuesta Nacional de Educación 2013, del Diagnóstico Nacional de las UGEL 2013 y del “Monitoreo a la distribución de los materiales 2013”.

A nivel de estudios de caso, se utilizó información recogida con instrumentos mixtos para cada uno de los seis (6) casos, principalmente durante el trabajo de campo (Junio-Agosto 2014): i) revisión documental, ii) entrevistas semi-estructuradas, iii) talleres participativos y iv) análisis de bases de datos construidas por la comisión auditora, a partir de la documentación provista por las UGEL visitadas; los que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro n.º 2.

Herramientas para recopilación de información de alcance local y nacional

Herramientas de recopilación de información	Cualitativa	Cuantitativa	Alcance de información
Revisión de archivo documental	X		Nacional / 6 casos
Entrevistas	X		Nacional / 6 casos
Talleres	X		6 casos
Cuestionario a las UGEL a nivel nacional 2013		X	Nacional
Censo Escolar 2013, Encuesta Nacional de Educación 2013, Diagnóstico Nacional de las UGEL 2013, Monitoreo a la distribución de los materiales educativos 2013		X	Nacional

Elaboración: Propia

2. Sobre los estudios de caso

A nivel nacional, según información de Escala 2013, existen 37,753 instituciones educativas de nivel primaria a nivel nacional, de las cuales, En la Encuesta Nacional de Educación tomó una muestra de 4,267 que iniciaron clases antes del 1° de mayo. De estas últimas, 3,334 recibieron materiales educativos (textos escolares), contando así con información sobre la oportunidad, suficiencia, buen estado y promoción del uso; así como la utilización misma de estos materiales.

Posteriormente, de estas 3,334 instituciones educativas, se seleccionaron aquellas con aulas polidocentes, debido a que las aulas unidocentes/multigrado emplean un tipo de material distinto al del objeto de análisis. Así, se seleccionaron 3,049 instituciones educativas públicas de nivel primaria, representando un 71.5% de la muestra total.

A las 3,049 instituciones educativas se les aplicó los siguientes criterios de eficacia y calidad:

- No uso de material y no suficiencia ni buen estado
- No uso de material y no oportunidad
- No uso de material, no oportunidad y no suficiencia ni buen estado

Aplicando estos criterios, se obtuvieron 622 instituciones, de las cuales se consideró aquellas que, en la evaluación censal de estudiantes (ECE) 2012³, presentaron sólo hasta un 10% de sus estudiantes en un nivel aceptable de aprendizaje (nivel 2), tanto en las áreas de matemática como en comprensión lectora, las cuales dieron un total de 362 instituciones educativas.

Luego, estas 362 instituciones fueron clasificadas teniendo en cuenta lo siguiente:

- *Región natural*: se agrupó las instituciones educativas, según la región natural donde se ubican: costa, sierra y selva.
- *Área geográfica*: simultáneamente, se agrupó a cada institución educativa, por zona rural o urbana.

Agrupándose a las 362 instituciones educativas según zona urbana y rural y, a su vez, según área geográfica costa, sierra y selva, se conformaron 6

3 La ECE considera en el proceso de evaluación de estudiantes 3 niveles: i) nivel 2 o satisfactorio, ii) nivel 1 o en proceso y nivel -1 o en inicio. Estos dos últimos niveles (1 y -1) reflejan que el estudiante no logró aprender lo esperado al finalizar el grado.

grupos, de los cuales, se seleccionó, aleatoriamente, un caso dentro de cada uno, quedando de la siguiente manera:

Cuadro n.º 3.
Estudios de casos seleccionados

Gobierno Regional	UGEL
Lambayeque	UGEL Chiclayo
Tacna	UGEL Tacna
San Martín	UGEL Moyobamba
Puno	UGEL Puno
Moquegua	UGEL Mariscal Nieto
Loreto	UGEL Loreto - Nauta

CAPÍTULO IV.

¿Cuáles fueron los resultados y recomendaciones de la Auditoría de Desempeño y qué acciones se implementarán?

Con base en la metodología descrita, se realizó el análisis y se identificaron los resultados, organizados según los seis aspectos examinados: en el acápite anterior, se ha realizado el análisis e identificado los resultados que se presentan a continuación.

- Entrega oportuna de los cuadernos y textos escolares por parte del MINEDU a las UGEL.
- Distribución de los materiales por parte de las UGEL a las Instituciones Educativas
- Suficiencia en la distribución de los cuadernos de trabajo y textos escolares, por parte del MINEDU a las UGEL.
- Distribución, en cantidad suficiente, de los cuadernos de trabajo y textos escolares, por parte de las UGEL a las Instituciones Educativas.
- Buen estado de los de los cuadernos de trabajo y textos escolares.
- Promoción del uso de los cuadernos de trabajo y textos escolares.

A continuación, se presenta un resumen de los resultados alcanzados, seguido de un listado de las causas críticas que explican las dificultades encontradas.

1. Resultados

1.1 Oportunidad de la entrega de los cuadernos y textos escolares por parte del Ministerio de Educación a las UGEL

El MINEDU no distribuyó cuadernos y textos escolares a las UGEL con suficiente anticipación, considerando que las UGEL cuentan con un plazo máximo de cincuenta y cinco (55) días para culminar la distribución a las instituciones educativas, lo que generó que en el año 2013 el MINEDU distribuya los cuadernos de trabajo entre los meses de enero y marzo, y los textos escolares, entre los meses de marzo y mayo, sobrepasando en ambos casos la fecha de inicio del año escolar(ver Gráficos n° 3 y 4).

Gráfico n.º 3:

Entrega de los cuadernos de trabajo a las UGEL, a nivel nacional, según ámbito de influencia*



n.d. No hay información disponible de la fecha de llegada para diez (10) UGEL. No se consideró ocho (8) valores atípicos.

Nota: Cada UGEL está identificada con un número.

Fuente: Cuadro remitido por el MINEDU sobre transporte 2013, Base de monitoreo a la distribución de materiales 2013.

Elaboración: Propia

Gráfico n.º 4:

Entrega de textos escolares a las UGEL, a nivel nacional, según ámbito de influencia



n.d. No hay información disponible para ocho (8) UGEL. No se consideró nueve (9) valores atípicos.

Nota: Cada UGEL está identificada con un número.

Fuente: Cuadro remitido por el MINEDU sobre transporte 2013, Base de monitoreo a la distribución de materiales 2013.

Elaboración: Propia

Las causas críticas fueron las siguientes: i) las limitaciones e inconsistencias de los instrumentos de planificación del MINEDU, ii) los retrasos en los procesos de contratación de los servicios de producción y transporte de materiales educativos conducidos por el MINEDU, y iii) la inexistencia de un sistema de seguimiento orientado a la identificación de riesgos.

1.2 Oportunidad de la entrega de los cuadernos y textos escolares por parte de las UGEL a las Instituciones Educativas Públicas

La distribución de los cuadernos de trabajo y textos escolares, desde las UGEL hasta las instituciones educativas, se efectuó en plazos prolongados. Se observó que alrededor del 40% de las UGEL distribuyó los materiales educativos, en plazos mayores a 55 días (ver Gráficos n° 5 y 6).

Gráfico n.º 5:

Tiempo empleado por las UGEL para distribuir los cuadernos de trabajo de comunicación a las Instituciones Educativas Públicas



n.d. No hay información disponible de la fecha de llegada para treinta y siete (37) UGEL.

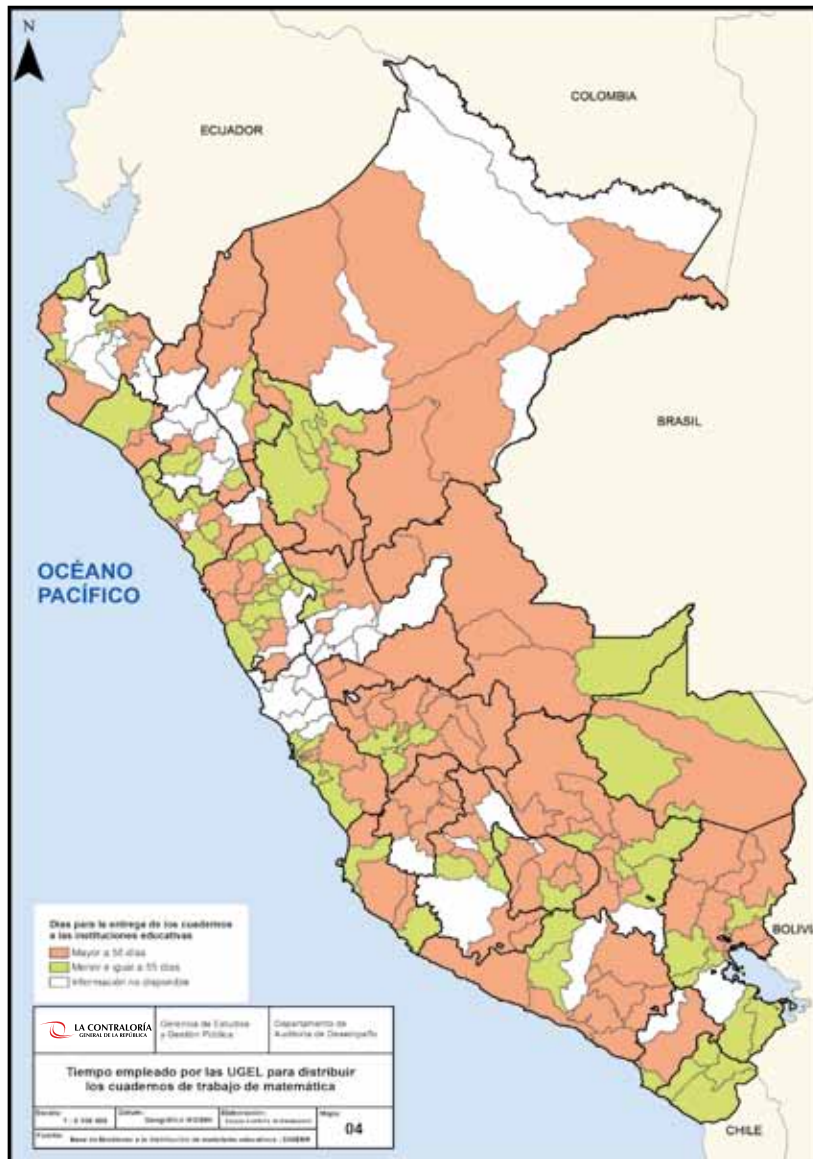
Nota: Cada UGEL está identificada con un número, cuyo listado se encuentra detallado en el Anexo n.º 8.

Fuente: Base de monitoreo a la distribución de materiales 2013 (EBR).

Elaboración: Propia

Gráfico n.º 6:

Tiempo empleado por las UGEL para distribuir los cuadernos de trabajo de matemáticas a las Institución Educativa Públicas



n.d. No hay información disponible de la fecha de llegada para cuarenta y dos (42) UGEL.

Nota: Cada UGEL está identificada con un número, cuyo listado se encuentra detallado en el Anexo n.º 8.

Fuente: Base de monitoreo a la distribución de materiales 2013 (EBR).

Elaboración: Propia

Las causas críticas fueron las siguientes: i) limitaciones en la planificación de las UGEL, ii) déficits en los procesos de contratación de los servicios de transporte de materiales educativos, iii) limitaciones de las UGEL para disponer de recursos humanos dedicados de forma exclusiva a la distribución de materiales educativos, iv) limitado acceso de las UGEL a información pertinente, y v) la inexistencia de un sistema de seguimiento orientado a la identificación de riesgos; lo que sumado a la entrega inoportuna de los materiales a las UGEL por parte del MINEDU, generó que en el año 2013 los cuadernos de trabajo fueron entregados oportunamente al 47% de instituciones educativas públicas a nivel nacional, y los textos de matemática fueron entregados oportunamente solo al 4%.

1.3 Suficiencia en la entrega de los cuadernos de trabajo y textos escolares por parte del Ministerio de Educación a las UGEL

Se presentaron diferencias en la cantidad de los cuadernos de trabajo y textos escolares entregados por el Ministerio a las UGEL con respecto a la cantidad requerida; lo que generó que en el año 2013, solo el 56% de instituciones educativas públicas a nivel nacional recibió cuadernos de trabajo en cantidad suficiente y en buen estado, mientras que para el caso de los textos de matemática, fue del 84%.

Las causas críticas fueron las siguientes: i) la ausencia de un método de cálculo ajustado a las necesidades de material, tanto a nivel del MINEDU como de las UGEL, y ii) los problemas de registro en el Censo Escolar.

1.4 Suficiencia en la entrega de los cuadernos de trabajo y textos escolares por parte de las UGEL a las Instituciones Educativas Públicas

Se presentaron diferencias en la cantidad de cuadernos de trabajo y textos escolares distribuidos por las UGEL a las instituciones educativas, con respecto a la cantidad requerida; lo que incidió también en las cifras anteriormente mencionadas.

Como en el caso anterior, las causas críticas son: i) la ausencia de un método de cálculo ajustado a las necesidades de material, tanto a nivel del MINEDU como de las UGEL, y ii) los problemas de registro en el Censo Escolar. A ello, se suman otras causas críticas: iii) no todas las UGEL efectúan una redistribución de manera que garantice que todos los estudiantes bajo su ámbito cuenten con material, y iv) no todos los docentes distribuyen a los estudiantes el material educativo entregado, debido al alto riesgo que representa asumir la responsabilidad frente a posibles pérdidas. Esto se debe también a que no existen mecanismos de seguimiento o rendimiento de cuentas de este proceso de distribución, al interior de la Institución Educativa Pública.

1.5 Estado de los cuadernos de trabajo y textos escolares

No todas las UGEL a nivel nacional contaron con almacenes adecuados (solo el 23% de las UGEL cuenta con un almacén para resguardar el material educativo) ni con medios de transporte que permitieran resguardar el material y garantizar su buen estado.

Las principales causas críticas fueron las siguientes: i) existen UGEL que no programan los recursos financieros necesarios para el almacenamiento de materiales, ii) existe poco conocimiento sobre la fecha de llegada de los materiales ni sobre el número de envíos, lo que no permite programar adecuadamente, y iii) en las órdenes de servicios de transporte contratados por las UGEL, no se incluyen especificaciones técnicas del transporte referidas a garantizar la seguridad y buen estado de los materiales.

1.6 Promoción del uso de los cuadernos de trabajo y textos escolares

Se encontraron limitaciones para implementar las actividades definidas para la promoción del uso de los materiales educativos y tampoco se pudo identificar sus resultados en el uso del material; lo que reflejó la necesidad de evaluar integralmente dichas actividades.

Es importante señalar que, durante la ejecución de la auditoría, el MINEDU suspendió la estrategia de promoción del uso de materiales educativos de educación básica regular, indicando que se encuentra en evaluación.

2. Recomendaciones y Acciones de Mejora a implementar

Sobre la base de los resultados obtenidos, la comisión auditora formuló nueve recomendaciones (09) que llevaron al MINEDU a establecer acciones de mejora cuyo objetivo es superar las causas de los problemas encontrados. Las principales acciones de mejora se listan a continuación:

Recomendación 1	Acciones de mejora a implementar
Estandarizar las características técnicas que deben tener los servicios a contratar para la dotación del material. Se deberá evaluar la herramienta más conveniente para implementar esta estandarización.	<ul style="list-style-type: none">• Definir e institucionalizar los lineamientos de política de dotación de materiales educativos• Implementar la estrategia de unificación y estandarización del proceso de impresión de materiales educativos• Implementar la estrategia de unificación y estandarización del proceso de distribución de materiales educativos• Emitir un instrumento normativo que estandarice los procedimientos asociados con el proceso de adquisiciones de servicios de impresión y distribución de materiales educativos

Recomendación 2	Acciones de mejora a implementar
<p>Fortalecer el diseño de los principales instrumentos de gestión que dan soporte a la producción y distribución de los materiales educativos: Plan integral de producción y distribución del material, modelos operacionales, Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos actualizado, y los Planes Anuales de Contrataciones y Adquisiciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar el modelo operativo del Programa Presupuestal a fin de incorporar un enfoque de procesos • Definir una estrategia multianual de dotación de materiales, que se refleje, de manera articulada, en todas las herramientas de planificación y ejecución • Elaborar un plan integral de producción y distribución de materiales educativos, que incluya la planificación, el seguimiento y el monitoreo a los procesos de adquisición y distribución de materiales educativos, de manera integral
Recomendación 3	Acciones de mejora a implementar
<p>Desarrollar e implementar un sistema de información, a nivel del MINEDU, que le permita hacer seguimiento a los procesos vinculados a la distribución de materiales educativos a las UGEL.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Tablero de Control, como herramienta para la planificación y seguimiento del proceso de producción y distribución de los materiales educativos impresos, hasta las UGEL. Identificar, en dicho tablero, i) las actividades y tareas, ii) su secuencialidad, iii) los responsables de ejecutarlas y iv) los tiempos de ejecución
Recomendación 4	Acciones de mejora a implementar
<p>Desarrollar un sistema de seguimiento o un sistema de alerta temprana de la fase de distribución de los materiales desde las UGEL hasta los estudiantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oficializar el plan de monitoreo y asistencia técnica para la distribución de materiales educativos de las UGEL hasta la Institución Educativa • Completar el sistema de monitoreo a las Institución Educativa, de modo que permita recoger información acerca de la entrega de materiales educativos de la Institución Educativa a los estudiantes.
Recomendaciones 5 y 6	Acciones de mejora a implementar
<p>Realizar un estudio que permita definir los recursos humanos, físicos (local, equipamiento, sistemas) y financieros, necesarios a nivel local, para implementar la cadena logística de distribución de los materiales educativos a todas las instituciones educativas.</p> <p>Recabar información del estado situacional de las UGEL a nivel nacional y sus limitaciones para responder a las funciones asociadas con la distribución de los materiales educativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un informe situacional de las condiciones de la UGEL para la distribución de materiales, con base en la información obtenida en el censo • Definir la tipología de las UGEL, con base en el grado de complejidad de la demanda educativa y las capacidades instaladas • Elaborar el manual de procesos correspondiente al proceso de distribución de materiales educativos por tipología de UGEL • Diseñar el Manual de Perfiles de Puestos y el Cuadro de Puestos de la Entidad en 05 UGEL a nivel nacional

Recomendación 7	Acciones de mejora a implementar
<p>7. Desarrollar un plan de fortalecimiento institucional para las UGEL, en temas de planificación, programación presupuestal, contrataciones, sistemas de almacenamiento y sistemas de seguimiento, que permita responder a los requerimientos de una cadena logística de estas dimensiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar la estrategia (ya iniciada) de gestión educativa en ámbitos rurales (PIP GED Rural) • Incrementar la capacidad operativa en las UGEL, mediante la dotación de personal administrativo y pedagógico • Desarrollar el plan sectorial de desarrollo de capacidades • Organizar un programa de especialización en temas de planificación y de programación presupuestal, que esté alineado con los procesos del sector educación
Recomendación 8	Acciones de mejora a implementar
<p>8. Realizar una evaluación del sistema de programación presupuestal Sigma para que permita programar las necesidades reales de las UGEL, principalmente en almacenes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar el modelo operativo Programa Presupuestal incorporando un enfoque de procesos • Definir una estrategia multianual de dotación de materiales, que se refleje, de manera articulada, en todas las herramientas de planificación y ejecución • Elaborar un plan integral de producción y distribución de materiales educativos, que incluya la planificación, el seguimiento y el monitoreo a los procesos de adquisición y distribución de materiales educativos, de manera integral
Recomendación 9	Acciones de mejora a implementar
<p>9. Desarrollar y formalizar una metodología que permita tener una estimación de las cantidades de materiales que se requieren producir y distribuir, por UGEL y por Institución Educativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir una metodología de cálculo para determinar las cantidades de materiales educativos a imprimir y distribuir a estudiantes de inicial, primaria y secundaria • Entregar el cuadro de distribución de materiales educativos por institución educativa a las UGEL y publicarlo en la página web institucional del MINEDU • Entregar el cuadro de distribución de materiales educativos por institución educativa a las UGEL y publicarlo en la página web institucional del MINEDU

CAPÍTULO V.

¿Qué acciones de mejora desarrolló el rector durante la ejecución de la auditoría?

Con respecto a las demoras del MINEDU para entregar los materiales educativos a las UGEL, se identificó que el Ministerio viene implementando las siguientes medidas:

- **Elaboración de un lineamiento de política de materiales educativos a nivel de educación básica regular**

Para el año 2014, se formuló el “Lineamiento de política de materiales educativos de educación básica regular 2014-2016”, donde se establece la composición del módulo básico de materiales por nivel, los procesos necesarios para su dotación a las instituciones educativas, así como las responsabilidades del MINEDU y los gobiernos regionales durante el proceso de dotación.

- **Implementación de los procesos de contratación multianual para la impresión y transporte de materiales educativos**

Se está implementando dos (2) procesos multianuales para contratar los servicios de impresión y transporte de materiales educativos, cuya situación es la siguiente:

- * El proceso de contratación del servicio de transporte de los materiales educativos desde los almacenes del MINEDU a las UGEL a nivel nacional, valorizado en S/. 109 millones, cuenta con contratos suscritos.
- * El proceso de contratación del servicio de impresión de materiales educativos cuenta con las especificaciones técnicas del servicio elaboradas, a fin de convocar el proceso de selección próximamente.

Con respecto a las demoras de las UGEL para entregar los materiales educativos a las instituciones educativas, se identificó que el Ministerio viene implementando las siguientes medidas:

- **Mejora en la identificación de roles y funciones para la distribución de los materiales educativos**

Para el año 2014, se normó que la responsabilidad de conducir el proceso de distribución de los materiales en las UGEL es del responsable de Abastecimiento y/o Almacén.

- **Implementación y evaluación de una estrategia de incentivos a las UGEL para mejorar los indicadores en la entrega oportuna de los materiales educativos para el año 2015, a través de los compromisos de desempeño**

Durante el año 2014, el Ministerio de Educación desarrolló los compromisos de desempeño 2015, una herramienta de incentivos para promover una gestión por resultados en las UGEL.

En el marco de estos compromisos de desempeño, durante el año 2014, la Dirección General de Educación Básica Regular brindó asistencia técnica a los responsables del área de abastecimiento de las UGEL para que mejoren su planificación en la distribución de los materiales educativos del año 2015. Asimismo, remitió a las Direcciones Regionales de Educación para que, a su vez, éstas remitan a las UGEL los siguientes insumos para la elaboración de sus planes de distribución: i) los cuadros y cronogramas de distribución de los materiales desde el MINEDU hasta las UGEL, ii) los tipos de materiales a distribuir por estudiante, por aula y por institución educativa, iii) el listado de instituciones educativas a las que se destina material educativo según el Censo Escolar 2014 y iv) el modelo de Plan de distribución de materiales educativos.

- **Mejora de la estrategia de acompañamiento a la programación presupuestal de las UGEL ejecutoras para la dotación de materiales educativos**

A partir del año 2014, las UGEL ejecutoras participaron de los talleres de programación presupuestal, haciendo uso del correspondiente módulo presupuestal para programar el costo del transporte de los materiales educativos. Anteriormente, sólo participaban las DRE o GRE, quienes muchas veces no contaban con información de la estructura de costos de las UGEL.

- **Mejora en el sistema de seguimiento a la distribución de materiales efectuada por las UGEL a las instituciones educativas, mediante la implementación de un módulo**

A partir del año 2014, se cuenta con un módulo para el seguimiento a la distribución de los materiales educativos, que proporciona al MINEDU información sistematizada acerca de determinados hitos del proceso de distribución. En dicho módulo, las UGEL registran información de las fechas de entrega de los materiales educativos en sus locales, el tiempo que permanecen en sus almacenes y las fechas de entrega de dichos materiales a cada una de las instituciones educativas bajo su ámbito.



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH